

Доклад о развитии человеческого потенциала
в Российской Федерации 2010

Цели развития тысячелетия в России: взгляд в будущее



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
2010**

**Цели развития тысячелетия
в России:
взгляд в будущее**

Москва

2010

Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2010 год подготовлен коллективом независимых экспертов и консультантов. Мнение авторов необязательно отражает точку зрения ПРООН, других учреждений системы ООН и организаций, сотрудниками которых они являются.

Руководитель авторского коллектива:

Проф. Бобылев Сергей Николаевич, д.э.н., Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова

Авторы глав:

Мау В.А., д.э.н., Профессор, Ректор Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации
Глава 1. В поисках долгосрочной стратегии для России

Овчарова Л.Н., к.э.н., Заместитель директора Независимого института социальной политики; Зав. лабораторией проблем распределительных отношений Института социально-экономических проблем народонаселения (ИСЭПН) РАН
Глава 2. Бедность, экономический рост и кризис в России в первом десятилетии второго тысячелетия

Акимов А.В., д.э.н., Руководитель отдела экономических исследований Института востоковедения РАН
Вставка 2.1. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации

Разумов А.А., д.э.н., Профессор, Заместитель генерального директора НИИ труда и социального страхования Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации
Вставка 2.3. Приоритеты государственной социальной политики содействия сокращению бедности

Агранович М.Л., к.э.н., Руководитель Центра мониторинга и статистики образования; Исполнительный директор межрегиональной ассоциации мониторинга и статистики образования
Глава 3. Российское образование в свете ЦРТ: состояние, проблемы, перспективы

Баскакова М.Е., д.э.н., Ведущий научный сотрудник Института экономики РАН; Ведущий научный сотрудник Независимого актуарного информационно-аналитического центра
Глава 4. Содействие в достижении равенства мужчин и женщин и расширение возможностей женщин

Соболева И.В., д.э.н., Зав. лабораторией социально-трудовых отношений Института экономики РАН
Вставка 4.2. Безработица в условиях кризиса: гендерный аспект

Данишевский К.Д., к.м.н., Президент Российского общества специалистов доказательной медицины; Главный специалист Открытого института здоровья
Глава 5. Сокращение детской смертности и улучшение охраны материнства. Приоритеты в области здоровья для России

Бобрин А.В., к.м.н., Исполнительный директор Открытого института здоровья
Глава 6. Борьба с ВИЧ/СПИДом и другими инфекционными заболеваниями

Бобылев С.Н., д.э.н., Профессор экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова
Глава 7. Обеспечение экологической устойчивости

Бокарев А.А., к.э.н., Директор департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации
Глава 8. Россия в глобальном партнерстве в целях развития

Марков А.Р., к.э.н., Руководитель социальных программ Всемирного Банка по России
Вставка 8.1. Новые доноры в архитектуре глобальной помощи развитию

Воронков Л.С., д.и.н., Профессор кафедры европейской интеграции МГИМО(У) МИД России
Вставка 8.6. Россия в глобальном партнерстве в целях развития: проблемы и перспективы

Зубаревич Н.В., д.г.н., Профессор географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова; Руководитель региональных программ Независимого института социальной политики
Глава 9. Цели развития тысячелетия и регионы России

Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2010 год / Под общей редакцией С.Н. Бобылева / Дизайн-макет, допечатная подготовка, печать: ООО «Дизайн-проект «Самолет», 2010. - 152 с.: 23 табл., 59 рис., 19 вставок.

Вниманию читателей предлагается четырнадцатый 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 2010 года – мониторинг достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ), адаптированных для России, а также отражение новых тенденций на пути достижения ЦРТ в стране. Доклад приурочен к проведению очередной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2010 года, где Россия вместе с другими странами-членами ООН будет обсуждать глобальный прогресс в достижении ЦРТ. Для высшего управленческого персонала, ученых-политологов, преподавателей, научных работников и студентов высших учебных заведений.



Представительство Программы развития Организации Объединенных Наций в Российской Федерации выражает глубокую признательность спонсору Доклада о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2010 год:



Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА)

ОТ АВТОРОВ

Авторы Доклада выражают благодарность руководству и сотрудникам Департамента международных организаций Министерства иностранных дел Российской Федерации: **Г.М. Гатилову**, Директору департамента; **В.И. Загрекову**, Начальнику отдела технического содействия по линии ООН и Национальному директору проекта, а также руководству и сотрудникам ПРООН в Российской Федерации: **Фроде Маурингу**, Постоянному Представителю; **Саше Грауманну**, Заместителю Постоянного Представителя; **Е.А. Арманд**, Координатору страновой программы; **М.В. Бабенко**, Руководителю

проекта; **В.К. Зотиковой**, Советнику по связям с общественностью и **Н.В. Воронковой**, Координатору проекта.

Большую помощь в подготовке Доклада оказали сотрудники Федеральной службы государственной статистики и Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, предоставившие статистические и информационные материалы, использованные в Докладе.

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

Уважаемые читатели!

С удовольствием представляю Вам очередной, четырнадцатый, Доклад о развитии человеческого потенциала. Десять лет назад на Саммите тысячелетия Организации Объединенных Наций мировые лидеры приняли Декларацию тысячелетия ООН и договорились об установлении привязанных к конкретным срокам и поддающихся оценке целей и показателей в области борьбы с нищетой, голодом, болезнями, неграмотностью, ухудшением состояния окружающей среды и дискриминацией в отношении женщин. Значение этого шага трудно переоценить, поскольку лидеры стран впервые договорились объединить усилия в решении целого ряда сложных проблем глобального развития.

В 2005 году в России был подготовлен Доклад о развитии человеческого потенциала «Россия в 2015 году: цели и приоритеты развития». Авторы Доклада переработали и адаптировали для России концепцию Целей развития тысячелетия (ЦРТ) и провели анализ развития человеческого потенциала в стране через призму ЦРТ. Подготовка такого Доклада – это интересный опыт для России, поскольку проблемы бедности и здоровья являются актуальными для любого общества, и крайне важно не только помогать беднейшим странам в решении острейших проблем развития, но и эффективно бороться с этими проблемами в собственной стране.

В представляемом Докладе проведен мониторинг достижения ЦРТ, адаптированных для России. За пятилетний период многое изменилось как внутри России, так и на международном уровне. Период экономического роста сменился глобальным экономическим кризисом. В 2010 году в странах намети-

лась тенденция к посткризисному восстановлению, и в этой связи оценка достижения ЦРТ приобретает особую актуальность, поскольку проблемы в экономике неминуемо сказываются на развитии человеческого потенциала.

Ситуация в России по достижению ЦРТ в целом неоднозначна. С одной стороны, наблюдается явный прогресс, связанный с сокращением бедности, обеспечением доступности образования, снижением детской и материнской смертности, а также укреплением роли России как международного донора. С другой стороны, наряду с позитивными тенденциями существует целый ряд проблем, на которые целесообразно обратить особое внимание. Речь идет, прежде всего, о распространении ВИЧ/СПИДа, об отсутствии как таковой целенаправленной политики в области гендерного равенства, об ухудшении экологической обстановки в России, о сохранении существенных межрегиональных различий в развитии человеческого потенциала. Один из ключевых вызовов, которые отмечены в Докладе, – это сохранение достигнутых на сегодняшний день положительных результатов. Мы надеемся, что представленное исследование даст почву для дальнейшего и более детального обсуждения вопросов долгосрочного устойчивого развития России, а также послужит основой для принятия как на федеральном, так и региональном уровнях стратегических решений, способствующих развитию человеческого потенциала.

Фроде Мауринг

Постоянный Представитель ПРООН
в Российской Федерации



СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	6
Общий обзор	7
Глава 1. В поисках долгосрочной стратегии для России	12
Вставка 1.1. Цели ООН в области развития на пороге тысячелетия, адаптированные для России	13
Глава 2. Бедность, экономический рост и кризис в России в первом десятилетии второго тысячелетия	27
Вставка 2.1. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации	31
Вставка 2.2. Социальный контракт	38
Вставка 2.3. Приоритеты государственной социальной политики содействия сокращению бедности	39
Приложение	42
Глава 3. Российское образование в свете ЦРТ: состояние, проблемы, перспективы.....	43
Приложение	52
Глава 4. Содействие в достижении равенства мужчин и женщин и расширение возможностей женщин	53
Вставка 4.1. Женщины-руководители в российских компаниях	59
Вставка 4.2. Безработица в условиях кризиса: гендерный аспект.....	65
Приложение	67
Глава 5. Сокращение детской смертности и улучшение охраны материнства.....	
Приоритеты в области здоровья для России	69
Вставка 5.1. Динамика рождаемости и смертности в 2010 году.....	69
Вставка 5.2. Проблемы оценки младенческой смертности	72
Вставка 5.3. Профилактические прививки в России	74
Вставка 5.4. Системное реформирование здравоохранения	81
Вставка 5.5. Табачная зависимость	83
Приложение	86
Глава 6. Борьба с ВИЧ/СПИДом и другими инфекционными заболеваниями	88
Вставка 6.1. Пять вопросов о ВИЧ	91
Приложение	98
Глава 7. Обеспечение экологической устойчивости.....	100
Вставка 7.1. Из выступления Президента РФ Д.А. Медведева.....	109
Приложение	115
Глава 8. Формирование глобального партнерства в целях развития	116
Вставка 8.1. Новые доноры в архитектуре глобальной помощи развитию	117
Вставка 8.2. Основные цели политики Российской Федерации в области содействия международному развитию	119
Вставка 8.3. Основные принципы предоставления ОПР	120
Вставка 8.4. Секторальные приоритеты российской ОПР	122
Вставка 8.5. Антикризисный фонд ЕврАзЭС	128
Вставка 8.6. Россия в глобальном партнерстве в целях развития: проблемы и перспективы	130
Глава 9. Цели развития тысячелетия и регионы России	134
Вставка 9.1. Индекс развития человеческого потенциала	147
Приложение	149
Таблица 9.1.1. Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) за 2008 год	150
Методика измерения индекса развития человеческого потенциала для субъектов Российской Федерации	152

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вниманию читателей предлагается четырнадцатый 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. Они готовятся по заказу ПРООН группами независимых экспертов.

Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2010 год является концептуальным продолжением нескольких предыдущих национальных Докладов, подготовленных различными группами независимых российских экспертов при помощи и поддержке Представительства ПРООН в Российской Федерации, в частности, Доклада «Россия в 2015 году: цели и приоритеты развития» (2005 г.). Как и все предыдущие, настоящий Доклад представляет собой не отчет о развитии социально-экономической ситуации за соответствующий период времени, а научно-аналитическое исследование.

В Докладе за 2010 год главной является тема «Цели развития тысячелетия в России: взгляд в будущее». Данная тема рассматривается в контексте Це-

лей развития тысячелетия (ЦРТ) ООН, одобренных мировым сообществом. Для достижения этих Целей необходимо уменьшение нищеты и увеличение доходов населения, совершенствование системы образования, поощрение равенства мужчин и женщин, борьба с болезнями, обеспечение экологической устойчивости, формирование глобального партнерства в целях развития. Используя концепцию ЦРТ, авторы предлагают приоритеты и задачи, характерные для современного этапа преобразований в России, сценарии и показатели достижения поставленных целей к 2015 и 2020 годам. В Докладе анализируются актуальные проблемы и направления реформ, связанные с развитием человеческого потенциала в стране и выходом экономики России из кризиса.

Авторы пользовались преимущественно официальной российской статистикой – данными Федеральной службы государственной статистики, а также министерств и ведомств. В тех случаях, когда использовались данные из других источников, приведены соответствующие ссылки.

Подготовка данного Доклада происходила в активном диалоге с органами государственной власти и гражданским обществом.

В главе 1 «**В поисках долгосрочной стратегии для России**» отмечается, что одним из важных результатов обретения Россией к началу XXI века макроэкономической и политической стабильности стало возобновление интереса к долгосрочным проблемам социально-экономического развития. Особенностью данного Доклада является существенная модификация задач и показателей ЦРТ для России. Введение в систему государственного регулирования целей и задач в явном виде становится серьезным стимулом перестройки механизмов и институтов ответственного государства.

Обеспечение адаптивности общества к переменам в условиях кризиса и выхода из него предполагает раскрытие человеческого потенциала, творческой активности всех агентов. Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой прорыва. Необходимо создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране общества и экономики, основанных на знаниях.

Общим приоритетом социально-экономического развития является модернизация и диверсификация экономики. В современной России модернизация, чтобы быть успешной, должна одновременно охватывать экономическую, политическую и социальную сферу, а это, в свою очередь, подтолкнет и культурное (идеологическое) обновление. Глобальный кризис и борьба с ним продемонстрировали наличие ряда серьезных рисков устойчивости социального и экономического развития на предстоящий период. В частности, для российского общества стремление к посткризисному статус-кво означает ожидание восстановления цен на товары российского экспорта (топливно-энергетические ресурсы и металлы) и возврат к докризисной модели роста. Политические риски современной ресурсной зависимости очень велики, поскольку ее результатом становится деградация основных общественных институтов. Это принципиально новое явление.

В главе среди приоритетных направлений социально-экономической политики в направлении антикризисной модернизации, в частности, выделяются: обеспечение макроэкономической стабильности; повышение эффективности бюджетных расходов; переход от политики консервации занятости к политике стимулирования создания новых рабочих мест и мобильности рабочей силы; проведение институциональных реформ в ключевых сек-

торах развития человеческого потенциала – в образовании, здравоохранении, пенсионной системе; стимулирование модернизации и развитие средне- и долгосрочного кредитования среднего и малого и средне-крупного (неолигархического) бизнеса; антимонопольная политика и стимулирование конкуренции; уточнение подходов к пенсионной реформе и реформе медицинского страхования.

В главе 2 «**Бедность, экономический рост и кризис в России в первом десятилетии второго тысячелетия**» взгляд на динамику показателей уровня жизни и социально-экономическую политику в России через призму прогресса в достижении Целей развития тысячелетия позволяет сделать вывод о снижении уровня бедности за счет эффектов экономического подъема. Рост реальной заработной платы и пенсий способствовал выведению из числа бедных тех, кто находился рядом с линией бедности. В основном это семьи работающих бедных, представляющих самую многочисленную группу среди тех, кто имеет доходы ниже прожиточного минимума, и пенсионеров.

Политика ускоренного роста минимальной заработной платы и пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет, введение ежемесячной денежной выплаты для отдельных льготных категорий населения и незначительный рост пособий для детей из бедных семей способствовали ликвидации в России экстремальной бедности. Вместе с тем, в существующей системе социальной поддержки нет механизмов, блокирующих возрождение данных форм бедности в условиях ухудшения экономической ситуации, что нашло свое подтверждение в период начала кризиса 2008 года. Гарантии полной ликвидации данных форм бедности возникают при приоритетном развитии адресных программ для бедных.

Ориентация социально-экономического развития на модернизацию требует имплементации элементов развития во все социальные и экономические программы, включая и программы поддержки бедного населения. В настоящее время в кругу бедных семей – получателей адресных пособий – широко распространена незанятость или частичная занятость трудоспособных. В связи с этим целесообразно введение принципа оказания социальной поддержки при условии заключения социального контракта по адаптации трудоспособных незанятых членов домохозяйства.

Вызовы в образовательной сфере рассматриваются в главе 3 **«Российское образование в свете ЦРТ: состояние, проблемы, перспективы»**. Если рассматривать уровень достижения ЦРТ с позиций показателей, закрепленных в международных документах, то в России эти цели достигнуты и ситуация более чем благополучная. Однако, оценка уровня достижения ЦРТ с позиций не буквы, а духа предполагает ответ на вопрос, в какой степени система образования способствует снижению социального неравенства и росту благосостояния граждан. В этом контексте главное внимание смещается с показателей доступности образования на показатели качества образования и равенства доступа к качественному образованию. С этих позиций ЦРТ для России в области образования были модернизированы и проанализированы.

Анализ прогресса Российской Федерации в достижении ЦРТ+ показывает, что в направлении выравнивания доступа к качественному образованию наметились определенные позитивные сдвиги, хотя и не по всем показателям. Однако качество образования демонстрирует негативную динамику. Актуальными остаются проблемы выравнивания качества общего среднего образования между регионами, отставания содержания и качества общего среднего образования от современных тенденций, соответствие содержания и качества профессионального образования запросу рынка труда и современной экономики.

Российское правительство в полной мере осознает эти проблемы, за исключением, быть может, вопросов межрегиональной дифференциации качества среднего образования. В разработанных и утвержденных Правительством и Министерством образования документах запланированы масштабные шаги, которые, как предполагается, кардинально изменят ситуацию уже к 2020 году. Однако, имеется и ряд факторов, которые могут значительно снизить результативность намечаемых мер по перестройке системы профессионального образования и успех этих мер, в значительной степени, будет зависеть от того, насколько эффективно удастся учесть эти факторы и снизить риски при реализации мер, направленных на модернизацию профессионального образования.

Специфика гендерной ситуации, сложившейся в России, потребовала разработать для страны

дополнительные задачи в рамках ЦРТ, решение которых способствовало бы смягчению как женских, так и мужских гендерных проблем, более широкому распространению эгалитарных отношений в семье и в обществе, достижению гендерного равенства. В главе 4 **«Содействие в достижении равенства мужчин и женщин и расширение возможностей женщин»** показывается, что гендерные проблемы остро стоят и перед мужской частью российского населения: у мужчин низок уровень продолжительности жизни, снижается (относительно женщин) уровень образования, высок уровень занятости в неблагоприятных условиях труда.

Проведенный анализ динамики ключевых гендерных проблем России показал, что за последние годы произошло определенное смягчение остроты этих проблем. В целом наметилось выравнивание гендерной асимметрии среди студентов разных уровней профессиональной школы и их сегрегации по специальностям обучения. Повысилась, хотя и незначительно, представленность женщин в сфере принятия решений. Незначительно увеличилась продолжительность жизни населения, и в первую очередь мужчин, что повлекло за собой сокращение гендерного разрыва в продолжительности жизни россиян. Обозначилась тенденция сокращения гендерного разрыва в уровне оплаты труда мужчин и женщин.

В главе определены наиболее важные проблемы и барьеры, стоящие перед страной в достижении равенства мужчин и женщин и расширения возможностей женщин: широкое распространение в российском обществе традиционных гендерных ролей; отсутствие целостной государственной политики гендерного равенства; сохранение исторически сложившегося отставания в оплате труда в бюджетных отраслях с преимущественной занятостью женщин; распространенность в сфере труда прямых или косвенных дискриминационных практик в отношении женщин; отсутствие в России целостного механизма защиты женщин от насилия; высокий уровень гендерных различий в приверженности российского населения самосохранному поведению.

«Сокращение детской смертности и улучшение охраны материнства. Приоритеты в области здоровья для России» – эти вопросы находятся в центре главы 5. В рамках ЦРТ 4 младенческая, пе-

ринатальная и неонатальная смертность являются важными показателями ситуации в здравоохранении. Рекомендуется использовать подходы, используемые ВОЗ, в частности, программу «безопасное материнство», которая основана на научно доказанных, демедицинизированных подходах к беременности и родам. В России необходимо улучшать акушерские и перинатальные технологии, осуществлять мониторинг процессов и методов работы родильных домов и отделений в дополнение к оценке клинических исходов. Перинатальная смертность в России составляет большую часть смертности детей до пяти лет, поэтому ее снижение будет в существенной степени способствовать достижению цели ЦРТ 4.

В России для снижения материнской смертности значение имеет совокупность факторов. Важной позитивной тенденцией является уменьшение количества легальных и, видимо, криминальных абортс и повышение безопасности медицинского прерывания беременности, что привело к снижению материнской смертности. В России случаи такой смертности редки и подвержены случайным колебаниям. Один из пяти методов рекомендуемых ВОЗ – конфиденциальное изучение материнских смертей, является ключевым для детального понимания реальных проблем здравоохранения в контексте ЦРТ 5 в России. Россия к 2020 году может достичь нынешнего уровня материнской смертности, регистрируемого в Евросоюзе.

В главе подчеркивается, что в стране в области здоровья населения мерам, направленным на здоровье людей трудоспособного возраста, должно уделяться особое внимание. В настоящий момент отчет об успехах реализации здравоохранительной и демографической политики в России в значительной мере построен на демонстрации показателей количества людей, которым была оказана медицинская помощь, и на росте расходов на эту деятельность. Эскалация количества оказываемых услуг, а тем более расходов на них, не может считаться основным достижением деятельности государственной структуры. Высокая мужская смертность с середины 1960-х годов остается нерешенной проблемой, требующей особого внимания государства. Меры политики по контролю над табаком, призванные минимизировать его присутствие на рынке, и над алкоголем по модели северных стран способны значительно снизить остроту и даже устранить эту проблему.

В главе 6 «**Борьба с ВИЧ/СПИДом и другими инфекционными заболеваниями**» отмечается, что ЦРТ 6 ориентирована, главным образом, на решение двух задач: облегчение бремени ВИЧ/СПИДа и туберкулеза, так как именно они ведут к основным демографическим потерям в масштабе всего мира и оказывают крайне негативное воздействие на экономику. Эти заболевания также являются серьезными проблемами общественного здравоохранения и в нашей стране. В отношении ВИЧ-инфекции, несмотря на некоторые позитивные тенденции, коренного перелома в борьбе с эпидемией добиться пока не удастся – количество зарегистрированных случаев превысило 520 тысяч, продолжается рост показателей смертности. За последние пять лет наблюдается стабилизация основных эпидемиологических показателей по туберкулезу и улучшение индикаторов, отражающих эффективность противотуберкулезных мероприятий. Однако в целом ситуация остается очень сложной. Общей проблемой государственных программ борьбы с ВИЧ/СПИДом и туберкулезом остается тенденция к направлению основных средств на сохранение существующей инфраструктуры здравоохранения, которая часто не соответствует новой эпидемиологической ситуации.

Для организации эффективного лечения все возрастающего количества сложных пациентов российской системе здравоохранения необходимо более широко использовать амбулаторные подходы и стандартные курсы терапии, соответствующие современным международным практикам. С другой стороны, чтобы остановить продолжающееся активное распространение ВИЧ-инфекции в России необходимо сфокусировать профилактические мероприятия на ключевых группах риска, определяющих большинство случаев заражения, и использовать эпидемиологически обоснованные вмешательства, направленные на снижение риска инфицирования. В целом для ограничения распространения ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и других инфекционных заболеваний, лицам, принимающим решения в России, следует занять прагматичную позицию и быть готовыми к непредвзятому анализу всех имеющихся возможностей. Это нелегкая задача, но ее успешное решение скажется на судьбе нашей страны самым положительным образом.

Последние годы показали растущую зависимость благосостояния человечества от перехода к экологически устойчивому развитию, что отражено

в названии главы 7 и Цели развития на пороге тысячелетия **«Обеспечение экологической устойчивости»**. Эта Цель в контексте человеческого развития отражает необходимость решения двух главных проблем: снизить воздействие человека на окружающую среду и исчерпание им природных ресурсов; улучшить экологические условия для развития человека, уменьшить экологические угрозы для его безопасности, здоровья и проживания. Для решения этих проблем разработаны/адаптированы показатели, которые позволяют не только отслеживать реализацию в России принципов устойчивого развития, но и проводить мониторинг государством и обществом ситуации в области развития человеческого потенциала, сохранения самого большого в мире природного капитала, поддержки экосистемных услуг страны. В главе отмечается, что Россия является главным экологическим донором планеты, внося самый большой вклад в обеспечение устойчивости биосферы. Поэтому формирование в стране экологически устойчивого развития имеет значение не только для самих россиян, но и для всего человечества.

В главе указывается, что переход к устойчивому развитию делает необходимым включение экологического фактора в систему основных социально-экономических показателей развития страны. Использование всеми структурами власти России идеологии ЦРТ способствовало бы повышению эффективности природопользования и решению экологических проблем страны, снизило бы экологические угрозы для здоровья населения. Для России острой проблемой является низкая эффективность использования и истощение энергетических ресурсов. В связи с этим важнейшим индикатором является энергоёмкость ВВП. Этот индикатор является приоритетным не только для обеспечения экологической устойчивости, но и для всей экономики страны. С энергоёмкостью тесно связаны и другие показатели. В частности, особую актуальность в связи с проблемой глобального изменения климата приобретают выбросы двуоксида углерода, объёмы которых во многом зависят от энергетики. В главе также рассматриваются задачи экологической ЦРТ, касающиеся улучшения обеспечения людей чистой питьевой водой и улучшения жилищных условий населения.

За последние несколько лет Россия восстановила статус крупной экономической и финансовой дер-

жавы, подтвердила свое право находиться в группе стран – мировых лидеров как по динамике развития, так и по масштабам экономики, – отмечается в главе 8 **«Формирование глобального партнерства в целях развития»**. Цель 8 ЦРТ предполагает поиск международным сообществом совместных универсальных решений в части удовлетворения потребностей наименее развитых стран, создания открытой, регулируемой и недискриминационной торговой и финансовой систем, решения проблемы задолженности развивающихся стран, привлечения к решению указанных проблем частного сектора. Прогресс в достижении этой цели на данном этапе определяется рядом факторов. Во-первых, претерпевающая в последние годы значительные изменения архитектура международной помощи в определенной степени влияет на перспективы достижения Цели 8. Во-вторых, необходимо учитывать негативное воздействие текущего мирового экономического и финансового кризиса на перспективы решения основных проблем развивающихся стран. В-третьих, значимым фактором формирования глобального партнерства в целях развития становится работа по обеспечению прозрачности и доступности информации о предпринимаемых в этой области усилиях, достигнутых результатах.

За последние годы Российская Федерация достигла значительных результатов в сфере активизации своего участия в международных усилиях по достижению ЦРТ, формирования своего статуса как активного и ответственного участника международного донорского сообщества, наращивания своего вклада в борьбу с нищетой, голодом, инфекционными заболеваниями и решение других глобальных проблем. Основные цели политики России в этих областях определены в Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию (2007). Эти цели базируются на ЦРТ ООН. До начала 2000-х годов объём внешней помощи России находился на низком уровне. Устойчивый экономический рост национальной экономики в первом десятилетии XXI века способствовал значительному увеличению доходов федерального бюджета и расширению возможностей для содействия международному развитию. В 2008 году объём этих расходов достиг 220 млн долл. В качестве долгосрочной цели в России принят рекомендуемый ООН уровень в 0,7% ВВП.

Россия стремится использовать многообразный арсенал многосторонних механизмов пре-

доставления официальной помощи развитию. Эта деятельность включает внесение взносов в международные организации, реализующие программы развития, участие в финансировании глобальных фондов, специальных международных инициатив, осуществляемых в рамках «Группы восьми», Всемирного банка, МВФ, организаций системы ООН.

Анализу основных региональных тенденций посвящена глава 9 «**Цели развития тысячелетия и регионы России**». Благодаря быстрому экономическому росту 2000-х годов и возросшим финансовым возможностям государства «география» позитивных социальных изменений более равномерно охватила всю страну – улучшались показатели и развитых, и наиболее проблемных регионов. Экономический рост способствовал более чем двукратному снижению индекса дефицита дохода, сократилась и его региональная дифференциация. Сократилась младенческая, детская и материнская смертность во всех регионах России благодаря росту государственного финансирования здравоохранения и модернизации образа жизни населения; заметно смягчились и региональные различия этих показателей. Быстро развивались новые виды коммуникаций и распространялись от центров к периферии: обеспеченность сотовой связью выросла более чем в пять раз, при этом показатели отстающих регионов сблизилась с лидерами. Обеспеченность стационарной связью также росла, хотя региональные контрасты мало изменились.

Ряд сложившихся тенденций имеет неоднозначный характер. Гендерное неравенство в заработной плате остается высоким, в 70% регионов оно за пять лет усилилось, в том числе в слаборазвитых регионах, где ранее различия были незначительными. Ни во власти, ни в обществе пока нет запроса на полноправное представительство женщин в политике. Не произошло заметного улучшения показателей

заболеваемости и смертности от туберкулеза даже в более благоприятных для жизни регионах Европейской части, а на востоке страны заболеваемость росла из-за худших условий жизни и социальной маргинализации.

В главе исследуются и негативные региональные тенденции. Распределение сырьевой ренты в пользу более обеспеченных групп населения привело к росту поляризации по доходу почти во всех регионах и сокращению доли доходов беднейших 20% населения. Поляризация проявляется не только в доходах, но и в условиях жизни населения. Усугубляется проблема непригодного жилья, особенно в тех регионах, где доля ветхого и аварийного жилищного фонда высока. Централизация налоговых доходов оставляет города без необходимых средств на развитие городской среды, а рост федерального финансирования для переселения из ветхого и аварийного жилищного фонда пока не дал заметных результатов. Экономический рост сопровождался ростом выбросов в атмосферу от стационарных источников загрязнения, особенно в ресурсодобывающих промышленных регионах. Только в двух федеральных городах удалось сократить такие выбросы, но в них основным загрязнителем стал быстро растущий автотранспорт. Растет численность инфицированных ВИЧ/СПИДом, базовыми факторами риска являются распространение наркомании и неразвитая социальная среда российских городов.

В главе рассчитан Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) за 2008 год, который подводит черту завершившегося десятилетия экономического роста. Несмотря на начавшийся кризис, в 2008 году сохранялась позитивная динамика индекса, так как воздействие кризиса на российские регионы стало ощутимым только в конце года. Следствием кризиса стало замедление роста значений ИРЧП во многих регионах по сравнению с 2007 годом или стагнация показателя.

ГЛАВА 1.

В ПОИСКАХ ДОЛГОСРОЧНОЙ СТРАТЕГИИ ДЛЯ РОССИИ

1.1. Новый этап в развитии России: интерес к долгосрочным ориентирам

Одним из важных результатов обретения Россией к началу XXI века макроэкономической и политической стабильности стало возобновление интереса к долгосрочным проблемам социально-экономического развития страны и мира. В первое посткоммунистическое десятилетие эта тематика по понятным причинам полностью исчезла из повестки экономико-политических дискуссий: в центре внимания стояли острые текущие проблемы преодоления кризиса, создания базовых институтов государственной власти, которых Россия почти полностью лишилась после распада СССР. Политическая и экономическая стабильность сделала вопрос о стратегии вновь актуальным. Глобальный кризис, хотя и повысил уровень неопределенности относительно перспектив развития страны, никак не ослабил этот интерес. Напротив, именно кризис резко обострил вопрос о необходимости комплексной модернизации и инновационного развития, что делает долгосрочный взгляд еще более актуальным.

Впервые в посткоммунистической России В. Путин в конце 1999 года, будучи Председателем Правительства, поставил вопрос о необходимости разработки Стратегии социально-экономического развития, охватывающей примерно десятилетний период. Разработанная к лету 2000 года Стратегия была положена в основу программной деятельности Правительства России на протяжении последующих лет, оставаясь ориентиром вплоть до настоящего времени.

Позднее в посланиях Президента РФ Федеральному собранию был сформулирован ряд ключевых задач долгосрочного характера, которые легли в основу деятельности органов исполнительной власти: удвоение ВВП за десять лет, ликвидация бедности и модернизация вооруженных сил. Эти задачи носят комплексный характер и не сводятся только к экономическим, социальным или военным: для их решения необходимо осуществление масштабных усилий по модернизации всех сторон и секторов современного российского общества.

Программные установки избранного в 2008 году Президентом России Д.А. Медведева делают акцент именно на выявление и решение долгосрочных задач. На это нацелена одобренная вскоре после его инаугурации «Концепция социально-

экономического развития страны до 2020 года», а также объявленный в 2009 году курс на инновационное развитие национальной экономики. Тогда же были выделены пять приоритетов инновационного развития:

- энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка новых видов топлива;
- ядерные технологии;
- космические технологии, прежде всего связанные с телекоммуникациями (ГЛОНАСС и наземная инфраструктура);
- медицинские технологии;
- стратегические информационные технологии, включая создание суперкомпьютеров и программного обеспечения.

Расширение временных горизонтов все более входит в современную российскую экономическую и политическую жизнь. Правительство разрабатывает среднесрочные программы развития страны и своей деятельности на три-четыре года. В последнее время на повестку дня встал вопрос о подготовке проекта трехлетнего бюджета, коррелируемого с соответствующими прогнозом и действующей среднесрочной программой. Ведется интенсивная работа по повышению эффективности бюджетных расходов, в основе которой – выявление системы среднесрочных целевых ориентиров деятельности министерств и ведомств, направленных на обеспечение высокого качества жизни граждан и повышение конкурентоспособности российской экономики.

Эти целевые ориентиры опираются на разработанную Правительством Российской Федерации систему целей, включающую четыре принципиально важные группы:

- повышение уровня и качества жизни населения;
- рост уровня национальной безопасности;
- обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста;
- создание потенциала для будущего развития.

Выполнению средне- и долгосрочных задач развития страны способствует реализация приоритетных национальных проектов «Здоровье», «Образование», «Жилье» и «Развитие АПК». Фактически данные проекты содействуют достижению Целей развития тысячелетия (Millennium Development Goals), предложенных ООН и одобренных всеми странами-членами этой организации (Вставка 1.1). ЦРТ направлены на развитие человеческого потенциала в мире и отдельных странах. Национальные проекты реализуются в России с 2006 г., и они вно-

ВСТАВКА 1.1. Цели ООН в области развития на пороге тысячелетия, адаптированные для России

Система индикаторов «Цели развития тысячелетия (ЦРТ)» (Millennium Development Goals) предложена ООН для оценки эффективности действий по реализации политики развития человеческого потенциала в разных странах. Все 189 государств – членов ООН взяли на себя обязательство достичь этих целей к 2015 году. Система ЦРТ имеет трехуровневую конфигурацию. В ней выделены восемь важнейших целей развития, для каждой из которых указаны конкретные задачи, в том числе измеряемые количественно. Затем для каждой из 18 конкретных задач разработан набор статистических индикаторов. Всего их 48. Существенной особенностью системы ЦРТ и ее отличием от многих других международных и страновых систем индикаторов является введение временного периода (1990–2015 гг.) и конкретных цифр изменения показателей задач – их изменение за этот период.

Приоритеты ЦРТ основаны на концепции развития человеческого потенциала, но их выбор, а затем и формулирование конкретных целей отражают представления о значимости и остроте тех или иных социальных проблем. В Докладе о развитии человеческого потенциала в РФ за 2005 год ЦРТ ООН были адаптированы для России. Структура целей и задач для страны выглядит следующим образом:

Цель 1. СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ И ЛИКВИДАЦИЯ ГОЛОДА

1. Сократить к 2015 году уровень общей бедности в два раза и ликвидировать экстремальную бедность среди немаргинальных групп населения.
2. Обеспечить бедному населению доступ к продуктам питания.

Цель 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

3. Вовлечь в образование и социализацию социально незащищенные группы населения.
4. Обеспечить доступ к дошкольному образованию детей из малообеспеченных семей и детей, проживающих в сельской местности.
5. Выравнивать финансирование и доступность образования между регионами и в пределах регионов.
6. Обновить содержание образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний.
7. Переориентировать систему профессионального образования на требования современной экономики и рынка труда.

Цель 3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА И УЛУЧШЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ ЖЕНЩИН

8. Ликвидировать неравенство между полами в сфере начального и среднего образования, не позднее чем к 2015 году – на всех уровнях образования.

9. Обеспечить выравнивание возможностей для доступа женщин и мужчин к политическим институтам.

10. Ликвидировать дискриминационную практику в области труда и занятости.

11. Создать систему реальных механизмов предотвращения насилия в отношении женщин.

12. Снизить воздействие неблагоприятных социально-экономических факторов на здоровье и продолжительность жизни, особенно мужчин.

Цели 4 и 5. СНИЖЕНИЕ МАТЕРИНСКОЙ СМЕРТНОСТИ И СМЕРТНОСТИ ДЕТЕЙ ДО 5 ЛЕТ

13. Повысить продолжительность жизни и снизить смертность от основных причин.

14. Повысить ориентацию общества на здоровый образ жизни.

15. Снизить смертность детей до пяти лет на 50% в период с 1990 по 2015 год, то есть с 21,5 до 11 на 1000 человек.

16. Снизить материнскую смертность хотя бы на 50% в период с 1990 по 2015 год.

Цель 6. БОРЬБА С ВИЧ/СПИДОМ, ТУБЕРКУЛЕЗОМ И ДРУГИМИ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ

17. Остановить распространение ВИЧ/СПИДа и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости.

18. Остановить распространение туберкулеза и других социально обусловленных инфекционных заболеваний и значительно сократить заболеваемость ими.

Цель 7. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

19. Включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и программы и предотвращать потери природных ресурсов.

20. Обеспечить население чистой питьевой водой.

21. Обеспечить улучшение качества жилищных условий населения.

Цель 8. УЧАСТИЕ В ГЛОБАЛЬНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ, ОТВЕЧАЮЩЕЕ РОССИЙСКИМ НАЦИОНАЛЬНЫМ ИНТЕРЕСАМ

22. Содействовать созданию благоприятных международных условий для устранения внутренних препятствий для развития человеческого потенциала и достижения в стране ЦРТ.

23. Оказывать приоритетное содействие решению глобальных проблем, национальные проявления которых являются наиболее чувствительными и болезненными для России.

24. Постепенно наращивать вклад России в международные программы помощи развитию в качестве государства-донора.

сят существенный вклад в развитие человеческого потенциала¹.

Параллельно несколько ведущих российских исследовательских центров и общественных объединений стали активно заниматься вопросами долгосрочного развития. Среди них: Институт мировой экономики и международных отношений РАН, Институт экономики переходного периода, Институт экономики РАН, «Клуб 2015» (объединение предпринимателей и менеджеров) и другие. Важный материал для дискуссий предложила тогда же Программа развития ООН, разработавшая уникальный в своем роде материал, посвященный Целям развития тысячелетия, адаптированным для России.

Все перечисленные факторы однозначно свидетельствовали: пришло время заняться долгосрочными проблемами развития страны. Поэтому надо отдать должное МИД РФ и российской группе Программы развития ООН, предложившим посвятить целям и приоритетам развития России до 2015 года Доклады о развитии человеческого потенциала РФ за 2005 и 2010 годы и связать их с Целями развития тысячелетия. Этот временной рубеж становится все более интересным и для исследователей, и для предпринимателей. Он является достаточно отдаленным, чтобы соответствующие разработки формировали основу выработки предпринимательской стратегии, и одновременно вполне реалистичным, чтобы при обсуждении тенденций развития страны не попасть на просторы беспочвенных фантазий.

Другой особенностью данного Доклада является существенная модификация задач и показателей ЦРТ для России, так как изначально они в значительной степени предназначались для развивающихся стран. Здесь скорее можно говорить о так называемой системе «ЦРТ+», которая при сохранении общей концепции ЦРТ корректируется и адаптируется с учетом особенностей данной страны. Такой подход использован, например, Польшей и Таиландом.

Как будет показано ниже, политика модернизации существенно отличается в отношении стран, находящихся на разном уровне социально-экономического развития. Аграрные и урбанистические общества, посткоммунистические и посттоталитарные страны, государства Азии, Африки,

Латинской Америки или бывшего СССР требуют отнюдь не одинаковых действий для преодоления отсталости. Да и само понятие «отсталость» для них существенно отличается. Однако этот тезис не должен преуменьшать значимость ключевой идеи – формулирования Целей развития тысячелетия и выработки принципиальных направлений их достижения. ЦРТ являются удачным методологическим приемом, позволяющим объединить интеллектуальные и политические усилия различных стран и международных организаций для решения ряда острых проблем, которые стоят перед миром в начале нового тысячелетия.

Обращаясь к ЦРТ, следует прежде всего принять сам принцип, заложенный в их формировании. Речь идет о желательности и целесообразности выработки набора критериальных точек, ориентиров, по которым можно было бы оценивать уровень развития, а также направление и эффективность осуществляемой в данной стране социальной и экономической политики.

Таким образом, представляют ценность как абсолютные величины, так и динамика предлагаемых индикаторов. Абсолютные значения позволяют проводить межстрановой анализ, определять уровень развития данной страны. Не менее важна и динамика отдельных показателей, позволяющая оценивать эффективность деятельности властей. Достижение этих целей может быть использовано и при выработке мер по повышению эффективности бюджетных расходов, при разработке системы бюджетирования, ориентированного на результат, работа над которой активно ведется в настоящее время в России.

Введение в систему государственного регулирования целей и задач в явном виде не просто повышает эффективность государственных расходов, а становится серьезным стимулом перестройки механизмов и институтов ответственного государства. Появляется мотив для активного формирования нового диалога общества и государства по выбору приоритетов и траекторий развития, а это, в свою очередь, не может не способствовать будущему развитию гражданского общества, повышению демократизации страны. И хотя цепочка таких стимулов проявляется с немалой инерцией, общий тренд, несомненно, является положительным.

¹ Документы и материалы по национальным проектам размещены на сайте Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (<http://www.rost.ru>).

1.2. Россия на современном этапе модернизации

Признавая важность разработки долгосрочных прогнозов и возможных сценариев социально-экономического развития той или иной страны, необходимо учитывать ряд важных обстоятельств, влияющих на характер и реализм получаемого в результате документа. Во-первых, уровень социально-экономического развития страны, о которой идет речь. Во-вторых, характер решаемых данной страной задач. Поясним, что означают эти обстоятельства применительно к современной России.

Долгосрочной задачей развития любой современной страны, несомненно, является модернизация. Однако это слишком широкое понятие, мало что говорящее о специфических проблемах развития данной страны. В современном мире существует по крайней мере два больших класса задач, описываемых термином «модернизация», но предполагающих качественно различных действий национальных правительств, необходимых для их решения. *Одна группа* объединяет страны с низким уровнем социально-экономического развития, в которых доминирует аграрный сектор. Последнее является не только экономической характеристикой страны, но и дает представление о ее политических, социальных и культурных институтах. *Другая группа* стран характеризуется высоким уровнем экономического развития, поголовной грамотностью населения и наличием в основном современных экономических и политических институтов.

Понятно, что политика модернизации в первом и во втором случаях существеннейшим образом отличается. В первом случае речь должна идти об осуществлении индустриализации и постепенной урбанизации, то есть о формировании базовых институтов, характерных для современного экономического роста. Во втором случае мы сталкиваемся с вызовами постиндустриального мира, с задачами трансформации индустриальной структуры экономики (да и политической жизни) в постиндустриальную.

Смешение этих двух подходов может только дезориентировать как исследователей, так и политиков. Это особенно важно принимать во внимание при формировании Целей развития тысячелетия – документа, действительно указывающего на некоторые важные проблемы социально-экономического развития различных стран. Признавая важность выработки ЦРТ, никогда нельзя забывать, что различие проблем

слаборазвитых стран (Африки, некоторых регионов Азии и Латинской Америки) и посткоммунистических стран носит не только количественный, но главное – качественный характер. Скажем, в обоих случаях можно говорить о кризисе образования или здравоохранения, о бедности (или нищете) широких слоев населения. Однако необходимо помнить, что это – совсем разный уровень проблем и совсем разная бедность. И, соответственно, для их решения требуется совершенно различный набор действий.

Впрочем, различие типов модернизационной социально-экономической политики не означает невозможности формирования общих принципов (направлений) деятельности властей, нацеленных на ускоренное поступательное развитие страны, решающей задачи модернизации. Цели развития тысячелетия как раз и задают общую методологическую рамку такой политики.

Обращаясь к современной России, мы должны видеть специфику этой страны как с точки зрения характера стоящих перед ней задач, так и способов их разрешения. Говоря здесь о специфике, мы менее всего хотим быть понятыми в том традиционном смысле, что, мол, существуют некоторые национальные, культурные или религиозные особенности, которые делают Россию не похожей на другие страны. Нет, речь идет об особенностях, отражающих уровень социально-экономического развития страны и накопленный за последние десятилетия опыт решения проблемы технологического и структурного характера.

Россия начала XXI века – это страна, решающая задачи структурной трансформации индустриального общества в постиндустриальное. Именно кризис индустриального общества лежал в основе негативных тенденций развития СССР последние 10–15 лет его существования. Этот кризис был сродни тяжелому трансформационному кризису современных стран Запада, через который они прошли в 1970-е годы, когда в них закладывались основы будущего постиндустриального рывка. СССР не смог (и не захотел по причине изобилия нефтедолларов) начать серьезные структурные реформы, что завершилось крахом всей коммунистической системы. Но структурные проблемы остались, и именно они будут играть доминирующую роль при обсуждении, выработке и осуществлении экономической политики современной России на протяжении, по крайней мере, следующего десятилетия.

Таким образом, характер структурных проблем, с которыми столкнулась Россия в последней чет-

верти XX века и которые продолжают играть здесь определяющую роль, сопоставим с проблемами наиболее развитых стран Запада. Однако это только одна сторона вопроса. Существует и другая сторона, которая осложняет и запутывает ситуацию. Несмотря на достигнутый в СССР уровень социально-экономического развития, соответствующий средне-развитой стране, здесь осталось еще немало проблем, характерных для стран с гораздо более низким уровнем. Это в основном касается состояния политических институтов и уровня благосостояния народа.

Довольно развитая индустриальная экономическая система основывалась на архаичной системе политических и экономических институтов. В СССР на момент его распада не было институтов политической демократии, включая независимое судопроизводство и гражданское общество, легальной и главное – легитимной частной собственности, традиций независимой прессы и многого другого, без чего современное постиндустриальное общество просто невысказимо. Иными словами, Россия столкнулась с вызовами постиндустриального общества, будучи подготовлена к ним лишь в технологическом, но не в институциональном отношении.

Между тем современная постиндустриальная система требует не только развитых технологий и образованных кадров, но и адекватных политических и общественных институтов. В отличие от индустриальной системы, не существует прецедентов постиндустриального общества при отсутствии политической демократии в полном смысле этого слова (то есть включая соответствующее состояние политической и судебной систем).

Было бы неверно сводить все проблемы к политическим или технологическим. Пространственная дифференциация России заставляет более внимательно отнестись и к тем проблемам преодоления отсталости, на которых акцентируется внимание в рамках ЦРТ. Хотя в социально-экономическом отношении Россия находится на среднем уровне развития, для ряда наших регионов актуальными оказываются те разделы ЦРТ, которые выработывались применительно к бедным странам и регионам планеты. Борьба с крайней бедностью, снижение уровня смертности (особенно детской), доступность школьного образования, преодоление застойного социального неравенства, молодежная безработица, участие женщин в экономической и политической жизни, распространение СПИДа, туберкулеза и

других заболеваний – все эти проблемы остро стоят не только в отдаленных странах «третьего мира», но и в ряде субъектов Российской Федерации. К этому надо добавить вопросы экологически устойчивого развития, развития телекоммуникации и связи, транспортной инфраструктуры. Все эти вопросы раскрываются в предлагаемом читателю Докладе, и без их решения бессмысленно ставить амбициозные задачи – будь то удвоение ВВП или формирование современной постиндустриальной экономики.

Таким образом, фундаментальной задачей России является переплетение задач трех типов – технико-экономических, гуманитарных (развитие человеческого потенциала (капитала)) и политических. Сложность же их переплетения состоит в объективно различной их скорости. Задачи технологического и экономического характера при всей их трудности решаются достаточно быстро – можно разработать и принять необходимое экономическое законодательство, привлечь иностранных инвесторов в сектора высоких технологий. Но это будут в лучшем случае лишь островки в море социально-экономической нестабильности.

Гораздо труднее обеспечить решение гуманитарных и политических проблем. Устойчивое развитие бизнеса требует политической определенности, включая неукоснительность соблюдения закона, гарантии личной безопасности и безопасности собственности, эффективность и справедливость системы правоприменения (суда и правопорядка). А эти задачи невозможно решить путем принятия соответствующих законов – здесь важно использовать накопленный опыт и традиции. Причем никогда нельзя заранее сказать, сколько времени потребуются для превращения коррумпированной системы в справедливую и эффективную.

Столь же сложной проблемой является и развитие человеческого потенциала. Строго говоря, здесь надо говорить о двух группах проблем. С одной стороны, это проблемы, описанные в ЦРТ как характерные для бедных стран, связанные с распространенностью инфекционных заболеваний, наличием регионов застойной бедности и низкой продолжительностью жизни. С другой стороны, это кризис систем здравоохранения и образования, многие проблемы которого характерны и для наиболее развитых стран современного мира.

Все признают исключительную важность модернизации образования и здравоохранения, а также наличие в России долгосрочных традиций их развития, однако не всегда понимают, что их кризис

имеет не столько финансовую, сколько структурную природу. Дело не в том, что государство вкладывает недостаточно финансовых ресурсов в развитие образования и здравоохранения (к этому можно добавить науку и другие направления, также связанные с развитием человеческого потенциала). Проблема состоит в необходимости трансформации принципов организации этих секторов применительно к вызовам современного общества, то есть общества стареющего и одновременно предъявляющего все более высокие требования к качеству человеческого капитала. В этих условиях простое увеличение финансирования соответствующих секторов не даст должного результата. Необходима глубокая структурная реформа, ориентированная на повышение эффективности их функционирования, на создание институтов, адекватных современному этапу развития страны и мира.

Существует еще одно специфическое обстоятельство модернизации гуманитарных секторов – отсутствие позитивного международного опыта. Российские проблемы развития социальной сферы не уникальны, они лишь наиболее остро высвечены системным кризисом советской системы. Аналогичные по сути проблемы стоят перед большинством развитых стран мира, поскольку принципы организации социальных секторов везде были сформированы на стадии становления индустриального общества. Похоже, нам предстоит стать пионерами в определении путей их решения. И только время покажет, как мы справимся с этой задачей.

1.3. Долгосрочная стратегия в условиях постиндустриальных вызовов

При выработке стратегии устойчивого (а применительно к России – и ускоренного) развития в постиндустриальном мире необходимо принимать во внимание специфику этой системы координат.

В дискуссиях, которые ведутся вокруг проблем современной российской модернизации, нередко приходится сталкиваться с призывами «опереться на опыт ускоренной индустриализации 1930-х годов», то есть выделить отраслевые приоритеты и мобилизовать усилия государства и общества на решение встающих здесь проблем. Такой подход вполне понятен, он имеет глубокие традиции в отечественной экономической и политической истории. Однако попытка

осуществить его на практике была бы чревата тяжелыми потерями и в конечном счете поражением.

Механизм догоняющего развития в постиндустриальном мире существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации. Специфика постиндустриальной системы создает и дополнительные трудности для анализа. Ведь происходит очевидное усиление неопределенности всех параметров жизнедеятельности общества. Это связано с двумя особенностями постиндустриального общества, радикально отличающими его от общества индустриального. Во-первых, резкое повышение темпов технологической жизни обуславливает столь же резкое сужение временных горизонтов экономического и технологического прогнозов. Во-вторых, практически безграничный рост потребностей и, соответственно, резкое расширение возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении). Тем самым многократно увеличиваются масштабы экономики, и одновременно она резко индивидуализируется (можно сказать, приватизируется). Потребности и технологические решения становятся все более индивидуальными², что и обуславливает повышение общего уровня неопределенности.

Сказанное означает, в свою очередь, резкое сужение временных горизонтов, на которые можно делать ответственные прогнозы относительно особенностей и приоритетных направлений технологического развития стран и отдельных секторов. Если в индустриальную эпоху можно было наметить приоритеты роста на 20–30 лет и при их достижении действительно войти в ряды передовых стран (что и сделала в XIX веке Германия, а затем Япония и СССР), то теперь приоритеты быстро меняются. И сейчас можно попытаться превзойти весь мир по производству компьютеров на душу населения, разработать программы производства самых лучших в мире самолетов и телефонов, но к моменту их успешного осуществления выяснится, что мир технологически ушел далеко вперед. Причем ушел в направлении, о возможности которого при разработке программы всеобщей компьютеризации никто и не догадывался, потому что главными в наступающую эпоху являются не железки (пусть даже и из области high tech), а информационные потоки. Злоупотребление государства пресловутым стратегическим

² «По некоторым оценкам, современное массовое производство в развитых странах составляет уже не более трети всей продукции, остальное приходится на мелкосерийные изделия (от 10 до 2000 штук), ориентированные на вкусы того или иного контингента покупателей, причем значительно сокращается цикл изготовления» (Глобальное сообщество: Новая система координат. – СПб.: Алтейя, 2000. – С. 170).

планированием есть «опасная самонадеянность» (если использовать выражение Ф. Хайека), которая может привести лишь к консервации отставания.

Действительно, как генералы всегда готовятся к сражениям прошлой войны, так и структурные прогнозы всегда ориентируются на опыт прошлого, на опыт тех, кого принято считать «передовиками». Это имело определенный смысл на этапе индустриализации, когда представления о прогрессивности хозяйственной структуры и отраслевых приоритетах оставались неизменными, по крайней мере на протяжении нескольких десятилетий.

Тем самым проблема выявления сравнительных преимуществ страны становится гораздо более значимой, чем в условиях индустриализации. Вновь, как и на ранних стадиях современного экономического роста, необходимо отказаться от заранее заданных и predetermined секторов прорыва и ориентироваться на выявление факторов, наиболее значимых для данной страны при данных обстоятельствах.

Индивидуализация обуславливает также важность децентрализации. Если для индустриального общества важнейшей характеристикой была экономия на масштабах, то в постиндустриальном мире ее роль все более сокращается. Разумеется, там, где остается массовое типовое производство, сохраняются и экономия на масштабах, и роль крупнейших централизованных фирм. Но по мере того, как на первый план выходят наука и возможности ее практического применения в экономической и социальной жизни, снижаются возможность экономии на масштабах, а затем и созидательный потенциал централизации.

На место концентрации ресурсов на приоритетных направлениях в качестве важнейшей функции государства приходит обеспечение условий для того, чтобы экономические агенты (фирмы) максимально точно улавливали направления развития производительных сил и учитывали эти вызовы в своей хозяйственной деятельности. Адаптивность хозяйственной системы становится гораздо более важным условием успеха, чем способность к мобилизации материальных и людских ресурсов, что было предметом особой гордости СССР.

Обеспечение адаптивности общества предполагает раскрытие человеческого потенциала, творческой активности всех агентов и вряд ли достижимо при подавлении их инициативы как экономической,

так и политической. Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой прорыва. Иными словами, необходимо создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране интеллекта. Перефразируя известный штамп советских времен, можно сказать, что свобода превращается в непосредственную производительную силу общества.

Особенности постиндустриальной эпохи объясняют и тот расцвет либерализма, который происходит вот уже примерно четверть века. Расцвет, который Ф. Фукуяма романтически провозгласил «концом истории»³. Дело здесь, разумеется, не в абсолютном и окончательном торжестве либерализма, а в том, что нынешний уровень развития производительных сил и соответствующие ему модели успешных модернизаций опираются в основном или на либеральную экономическую политику (как в развитых странах Запада), или несут в себе тенденцию к либерализации (как в быстро растущих странах Юго-Восточной Азии). Аналогично обстоит дело и в современной России: какими бы ни были лозунги и декларации российских правительств, начиная с 1992 года, все они основывали свои действия на принципах экономического либерализма. Особенно показательны правительство Е. Примакова, которое, несмотря на жесткую антилиберальную риторику, в своей экономической политике осуществляло рекомендации либеральных экономистов, причем в некоторых случаях (например, в области бюджетной и денежной политики) даже более жестко и последовательно, чем находившиеся ранее у власти правые либералы. (Точно так же в эпоху торжества развитого индустриализма первой половины XX века не только большевики, но и практически все правительства дореволюционной России, да и все правительства западных стран, активно исповедовали идеи централизации и дирижизма.)

Таким образом, можно выделить следующие важные аспекты экономической политики, которые надо принимать во внимание в условиях постиндустриальной фазы модернизации. Понятно, что они имеют непосредственное отношение и к современной России.

Во-первых, отказ от промышленной политики в традиционном значении этого слова, то есть от попыток определения долгосрочных отраслевых приоритетов, на которых государство могло бы сосре-

³ Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. – М.: Ермак, 2004.

доточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Пока все попытки такого рода проваливались, поскольку на самом деле не существует объективного критерия для выделения отраслевых приоритетов. Политика не должна ориентироваться ни на «назначение приоритетов», ни на «выбор победителей». Такие подходы означали бы консервацию формирующихся пропорций, а попытка их практической реализации привела бы лишь к тому, что в качестве приоритетных выделялись сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями. Гораздо важнее *способность своевременно корректировать отраслевую структуру*, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

Во-вторых, выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способность экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики. Адаптивность гораздо важнее формальных показателей уровня экономического развития, измеряемого данными о среднедушевом ВВП.

В-третьих, ограниченная возможность долгосрочных прогнозов и важность обеспечения максимальной адаптивности системы позволяют высказать гипотезу о том, что догоняющая страна в современном мире должна иметь более низкую бюджетную нагрузку на экономику, нежели у наиболее передовых стран мира. В этом состоит существенное отличие современного мира от индустриальной эпохи, когда догоняющие страны должны были концентрировать в бюджете гораздо больше ресурсов, чем страны – пионеры индустриализации.

В-четвертых, приоритетное значение для государства и частного предпринимателя имеют инвестиции в человеческий потенциал. Прежде всего, это относится к таким сферам, как образование и здравоохранение. Последнее помимо гуманитарной составляющей может иметь значительный мультипликативный эффект. При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение может в современных условиях сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX века.

В-пятых, приоритетное внимание государство должно уделять повышению эффективности функционирования институтов политической демократии и правоприменения. Экономическая политика не даст должного результата, и даже самое лучшее экономическое законодательство останется пустым звуком, если не будет сильных и уважаемых судов, принимающих справедливые решения; пользующихся доверием общества органов правопорядка, обеспечивающих реализацию принятых законов и судебных решений; средств массовой информации, обеспечивающих общественный контроль за деятельностью институтов государственной власти. Экономическая активность государства и его участие в финансировании хозяйственных проектов будут лишь неэффективным расходом средств, если судебная и правоохранительная системы не находятся на должном уровне. Она (экономическая активность государства) является безнравственной, если недофинансированными остаются отрасли социальной сферы.

В-шестых, снижение административных барьеров на пути предпринимательской активности. Отчасти это покрывается предыдущим пунктом (повышение эффективности функционирования правоприменительной системы), но необходимы и специальные меры по дерегулированию. Кстати, барьеры, с которыми приходится сталкиваться бизнесу, не являются принципиально новыми для современной России. Практически все проблемы, на которые бизнес жалуется в настоящее время (административный произвол, коррупция, сложность создания фирмы и др.), были широко распространены и сто лет назад. Так, в записке С.Ю. Витте императору Николаю II перечисляются барьеры входа, хорошо известные и в наши дни. (За одним, пожалуй, исключением: Витте видит серьезное препятствие для развития бизнеса в сохранении черты оседлости и предлагает ее устранить, что, действительно, было в XX веке сделано)⁴.

В-седьмых, обеспечение достаточного уровня открытости экономики. Причем внешнеэкономическая политика должна быть сориентирована на формирование и стимулирование развития новых, высокотехнологичных секторов, а также глубокую переработку продукции традиционного экспорта. Открытость экономики важна и как инструмент, позволяющий ограничить тенденции крупнейших производителей (финансово-промышленных групп) к монополизации

⁴ *Vitte С.Ю.* О положении нашей промышленности. Верноподданнейший доклад министра финансов // Историк-марксист. – 1932. – № 2/3. – С. 131–139.

экономической и политической жизни страны. Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную защиту «отечественных товаропроизводителей» должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства.

Эти проблемы задают лишь общую базу выработки политики успешной модернизации, являются необходимым, но отнюдь не достаточным условием прорыва. Каждый успешный модернизационный проект уникален, то есть предполагает способность политических лидеров и интеллектуальной элиты найти те ключевые решения, которые обеспечат искомым прорыв в данной стране и в данную эпоху⁵. Все эти меры плохо поддаются теоретическому анализу и прогнозу. Именно поэтому искусство экономической политики было и остается ключевым моментом при выработке стратегии рывка – индустриального или постиндустриального. Только экономические историки будущего могут четко и окончательно сказать, почему у одной страны модернизационный проект оказался успешным, а у другой – провальным.

1.4. Приоритеты экономической политики до 2015 года

Общим приоритетом социально-экономического развития является модернизация и диверсификация экономики. Однако модернизация – это долгосрочная проблема, которая должна стать предметом специального обсуждения в обществе. Помимо разного рода теоретических разработок и практических рекомендаций, главным для нее является наличие спроса на модернизацию, предъявляемого со стороны элиты или даже всего общества.

Между тем в современной российской нестабильной ситуации доминирующим настроением и главным политическим инстинктом остается рентоориентированное поведение – ожидание восстановления высоких цен на энергоресурсы и восстановление финансового потока предыдущего десятилетия.

Другая проблема – необходимость осознания комплексного характера модернизации. Она не

может более ограничиваться только отдельными секторами экономики (преимущественно военно-промышленным комплексом), но и не может ограничиваться всей экономикой. Модернизация – это комплексная проблема, которая должна охватывать все основные стороны жизнедеятельности общества. То есть в современной России модернизация, чтобы быть успешной, должна одновременно охватывать экономическую, политическую и социальную сферу, а это в свою очередь подтолкнет и культурное (идеологическое) обновление.

Среди приоритетных направлений экономической политики в направлении антикризисной модернизации можно выделить следующие.

Первое. Обеспечение макроэкономической стабильности. Осуществление курса на снижение и поддержание инфляции на уровне ниже 5%. Разработка стратегий выхода из мер фискальной поддержки экономики и постепенного снижения бюджетного дефицита. Координация мер денежной и бюджетной политики с целью недопущения неконтролируемого роста денежной массы и нового всплеска инфляции в 2011–2012 годах.

С этим связаны и контуры денежной политики. Она должна строиться с учетом перспектив превращения рубля в региональную резервную валюту. Даже если эта задача кажется сейчас кому-то фантастической, ее решение в среднесрочной перспективе вполне реально – если не сделать в текущем периоде серьезных ошибок. Выстраивая в условиях кризиса денежную политику, не следует делать то, что может только отдалить эту перспективу (прежде всего имеется в виду раскрутка неконтролируемой инфляции, или введение валютного контроля). Надо разработать программу шагов по укреплению международных позиций рубля с выделением этапов, не привязанных к определенным датам, разумеется, но логически соподчиненных.

Второе. Повышение эффективности бюджетных расходов. Это комплексная проблема, решение которой должно осуществляться в нескольких направлениях. Среди них:

⁵ Выявление точных рецептов ускоренного экономического развития было весьма затруднительно даже в индустриальную эпоху. Одним из ярких примеров в этом отношении является история индустриализации России и Испании в XIX веке. В обеих странах железнодорожное строительство рассматривалось как центральное звено индустриализации, развитие которого стимулирует рост в других секторах национальной экономики. Однако результаты обеих стран существенно различались. В России железнодорожное строительство действительно привело к росту промышленности, возникновению новых крупных предприятий и целых отраслей. Железнодорожное строительство в Испании стимулировало промышленный рост... во Франции, что стало результатом близости двух стран в совокупности с некоторыми другими особенностями экономико-политической жизни. Разумеется, все это вряд ли могло быть спрогнозировано в начале индустриализации, хотя постфактум кажется вполне очевидным.

- выработка механизмов приоритизации расходов, которая пришла бы на смену быстрому наращиванию их широким фронтом в период бума и секвестирования в период кризиса;
- совершенствование бюджетного процесса и обеспечение его непрерывности, когда расходы осуществлялись бы за выполненные работы или оказанные услуги, а не привязывались бы к формальным рамкам календарного года;
- реформа бюджетных учреждений, выделение казенных, бюджетных и автономных учреждений и изменение механизмов их финансирования;
- совершенствование системы частно-государственного партнерства;
- совершенствование системы госзакупок.

Третье. Переход от политики консервации занятости к политике стимулирования создания новых рабочих мест и мобильности рабочей силы. Это предполагает: прекращение административного давления на предприятия в сторону сохранения занятости; повышение финансирования программ поддержки безработных и их переобучение; активизацию привлечения инвестиций и стимулирование (в том числе налоговое) инвестиций green-field, других форм создания новых рабочих мест; разработку программы переселения и поиска рабочих мест для жителей неперспективных моногородов.

При осуществлении мер социальной стабилизации необходимо следовать принципу: государство помогает людям, а не предприятиям, не их высшим менеджерам или собственникам. Поддержка людей не должна сводиться лишь к выплате пособий по безработице: необходимо активное вовлечение их в различные образовательные проекты, нацеленные на профессиональную переподготовку или повышение квалификации. Требования поддержки предприятий (особенно крупных) часто мотивируют количеством занятых на них работников. Однако задачи структурного обновления экономики не предполагают сохранения всего набора существующих предприятий и поддержания уровня занятости. Более того, модернизация неизбежно повлечет за собой повышение уровня безработицы, рост с отстающим уровнем занятости (jobless recovery). А вот поддержка высвобождаемых работников является здесь необходимым элементом модернизационной политики.

Четвертое. Проведение институциональных реформ в ключевых секторах развития человеческого потенциала – в образовании, здравоохранении, пенсионной системы. Дальнейший рост бюджетного фи-

нансирования этих секторов бессмысленен без их глубокого институционального реформирования. Кризис не только не ослабил значение реформ, но, напротив, структурный характер кризиса обострил актуальность развития социально-гуманитарного сектора как ключевого направления и фундамента модернизации.

Пятое. Стимулирование модернизации и развитие средне- и долгосрочного кредитования среднего, малого и средне-крупного (неолигархического) бизнеса. Осуществлять программу приватизации в его пользу. Существенно дерегулировать условия ведения бизнеса. Снизить административную нагрузку на бизнес (особенно крупный и средний), включая налоговое администрирование. Принятие административных регламентов по оказанию предоставляемых государством услуг.

Шестое. Антимонопольная политика и стимулирование конкуренции. Важно выделить два аспекта антимонопольной политики – собственно преодоление монополизма (антитраст) и стимулирование конкуренции. Первый аспект имеет очень ограниченное значение и в некоторых случаях (например, по отношению к быстро растущим новым секторам и предприятиям) может быть даже опасен, препятствуя внедрению инноваций. Сам по себе антитраст не может ни привлечь на рынок новые компании, ни стимулировать приток инвестиций и инноваций. Эти задачи могут быть решены только позитивными средствами – действиями на стороне бизнеса, а не против него. Приоритетом должно стать создание условий для развития конкуренции – снижение барьеров, развитие инфраструктуры, поддержка инноваций.

Седьмое. Реформирование финансового сектора с учетом глобализации финансовых рынков и рекомендаций «двадцатки». Реформу финансового сектора ориентировать на решение вопроса «длинных денег». С институциональной точки зрения ориентироваться на обеспечение стандартов финансового рынка, принятых на ведущих финансовых площадках мира. Целесообразно в качестве цели реформирования финансового рынка поставить создание в России (Москве) мирового финансового центра.

Это предполагает снижение барьеров входа иностранного капитала, в том числе в финансовый сектор; создание и модернизацию нормативной базы для развития производных и срочных финансовых инструментов с учетом опыта прошедшего кризиса и рекомендаций FSB и BIS; выравнивание в правах поставочных и беспоставочных форвардов,

ликвидационный неттинг, балансовый учет срочных сделок, разработка российского стандарта типа ISDA для заключения контрактов по срочным сделкам и т. д.

Восьмое. Приватизация части национализированных или приобретенных ВЭБ активов, в том числе за счет создания паевых фондов или передачу в трастовый фонд пенсионной системы. Было бы важно воспользоваться современной ситуацией, чтобы преодолеть последствия революционной приватизации 1990-х годов, которая, будучи с политической точки зрения исключительно эффективной, не смогла обеспечить должной легитимности сложившихся отношений частной собственности. Иными словами, необходимо быть готовым к новому этапу приватизации активов, предлагая более эффективные с социальной точки зрения решения.

Девятое. Развитие интеграционных процессов, начиная с достраивания Таможенного союза до Единого экономического пространства (ЕЭП). При формировании ЕЭП целесообразно ориентироваться на гармонизацию с законодательством Европейского сообщества (в той мере, в какой оно не вредит экономическому росту), что позволило бы активизировать процесс по интеграции ЕЭП с Европейским сообществом. Не менее важно завершение переговоров по присоединению к ВТО и вступление в ОЭСР.

Десятое. Уточнение подходов к пенсионной реформе и реформе медицинского страхования. Принятие мер по повышению общественной востребованности накопительной системы. Повышение долгосрочной финансовой устойчивости распределительной системы. Увеличение продолжительности переходного периода к новым ставкам и тарифам.

Одиннадцатое. Совершенствование пространственного развития страны. Усиление инновационных акцентов в территориальной организации народного хозяйства. Особой проблемой здесь является трансформация моногородов, социальные и экономические риски которых были особенно заметны в условиях глобального кризиса.

1.5. Риски социально-экономического развития периода до 2015 года

Глобальный кризис и борьба с ним продемонстрировали наличие ряда серьезных рисков устойчивости социального и экономического развития на предстоящий период. Причем эти риски касаются как общемирового развития, так, в частности, и Российской Федерации.

Наиболее важными из рисков нам представляются следующие:

- макроэкономическая дестабилизация;
- существенный рост государственного сектора (массовая приватизация) и moral hazard (риски недобросовестного поведения, или безответственность), оборачивающиеся консервацией существующих хозяйственных структур;
- стремление к сохранению статус-кво и отказ от реальной модернизации экономики страны и отдельных предприятий (business as usual);
- восстановление идеологии и практики Большого Государства (Big Government).

Ключевой проблемой является накопление потенциала макроэкономической нестабильности, за которой может последовать нестабильность политическая.

В течение 2009 года во многих ведущих странах проводилась экспансионистская бюджетная и кредитно-денежная политика, нацеленная на противодействие дефляции. Политика дешевых денег и бюджетных вливаний ведет к значительному росту суверенного долга большинства развитых рыночных экономик, а также делает реальной в перспективе высокую инфляцию. Вопрос о путях и направлениях дезинфляции и сокращении государственного долга (*exit strategy*) уже в настоящее время периодически возникает в дискуссиях политиков и экономистов. Хотя и сомнения в реалистичности рисков неконтролируемой инфляции звучат также достаточно громко⁶.

Политические сложности такой политики не менее очевидны, причем они касаются как времени перехода к *exit strategy*, так и политэкономических

⁶ Некоторые международные организации и ряд видных экономистов приводят аргументы об инфляционной безопасности проводимой в настоящее время денежной политики. Этой позиции придерживаются, например, авторы доклада ЮНКТАД «Trade and Commodity Report, 2009»: «There are only two channels for this to happen: if demand growth exceeds potential supply growth (“demand-pull inflation”), or if cost increases, particularly labour costs, exceed productivity growth (“cost-push inflation”). In the present situation, with capacity utilization at historic lows and unemployment rising with dramatic speed, neither overheating nor wage inflation is a realistic prospect for several years to come. It is a matter of years, not months, before economies that are now in deep crisis can be restored to a level of capacity utilization where supply cannot keep up with demand or to a level of employment that could trigger demand for higher wages». (Trade and Commodity Report, 2009. P. 39. См. также статьи Р. Krugman и R. Skidelsky в Financial Times в мае – июне 2009 года.) Развернутая аргументация этой позиции содержится в докладе: Richard Koo: a personal view of the macroeconomy, Nomura Securities, 30 July 2009.

последствий ее реализации. Политики развитых стран (и особенно США) призывают своих коллег не ослаблять усилий по бюджетному стимулированию. Слишком ранний отказ от бюджетной экспансии может привести к срыву в рецессию, как это произошло в 1937 году. Однако слишком длительная накачка экономики деньгами может вывести экономики некоторых развитых стран в поле высокоинфляционных значений⁷. Как свидетельствует опыт 1970-х годов, вырваться из этой ловушки оказывается очень непросто.

Россия, с ее непростой макроэкономической «кредитной историей» должна особенно осторожно относиться к перспективам финансовой или денежной дестабилизации.

Еще труднее оценить политэкономические проблемы и препятствия реализации постантикризисной политики. Ужесточение бюджетных расходов и повышение процентных ставок – процесс болезненный при любом режиме, но особенно опасен он для незрелых демократий, то есть для стран, избиратели которых по причине своей бедности более склонны поверить популистским лозунгам. Уже сейчас, наблюдая за правительствами стран, которые готовятся к выборам, нетрудно заметить склонность к популизму даже тех, кто до сих пор ему активно противостоял. Исключительно редки политики, сдержанно относящиеся к государственной экспансии⁸.

Нельзя сбрасывать со счетов и риск попадания в замкнутый круг популизма и довольно долго двигаться по нему. Суть этого замкнутого круга достаточно проста и хорошо известна из опыта Латинской Америки XX столетия. Бюджетная и денежная экспансия способствуют оживлению экономики, но

одновременно приводят к нарастанию госдолга и ускорению инфляции и росту процентных ставок. За этим следует дестимулирование производственных инвестиций из-за ускоряющегося обесценения денег или из-за того, что наиболее привлекательными становятся вложения в государственные бумаги. Следующим шагом становится ужесточение бюджетной и денежной политики, что влечет за собой рецессию. За рецессией вновь может последовать смягчение макроэкономической политики – и так несколько раз по кругу. Особенно неприятно то, что подобные колебания неизбежно ведут к расшатыванию институтов государственной власти, к снижению ее эффективности. В странах со слабыми институтами экономический цикл популизма нередко сопровождается политическими переворотами⁹, поочередным приходом к власти популистских и консервативных диктатур. Разумеется, опыт XX века здесь не является абсолютным образцом для повторения, однако дает важную информацию о возможной логике развития событий.

Серьезной проблемой является национализация – фактическая (скрытая) или явная (открытая), а также усиление дирижистских тенденций в экономической политике ведущих стран мира. Спасая должников и наполняя банки капиталом, расширяя гарантии по частным вкладам, государство берет на себя риски, возникающие в результате действий всех основных участников хозяйственной жизни – и банкиров, и вкладчиков, и заемщиков. В борьбе с глобальным кризисом правительства многих развитых демократий предпринимают усилия, дискредитирующие частную собственность, подрывающие фундаментальную основу рыночной экономики – личную ответственность человека (и прежде всего

⁷ The Annual Report of the Bank for International Settlements “highlighted two main risks: first, that not enough will be done to ensure a durable recovery from crisis; and second, that the emergency action to stabilize the financial system will undermine efforts to build a safer system” (See: Giles Chris. BIS calls for wide global financial reforms // The Financial Times. 2009. June 30. P. 3).

⁸ В этой связи интересно отметить, что среди узкого круга политиков, озабоченных последствиями популистских антикризисных мер, оказались В. Путин и Д. Медведев. Еще в феврале 2009 года, выступая в Давосе, российский премьер-министр предостерегал против неумеренной экспансии государства в вопросах собственности и регулирования. А в июле на саммите «Большой восьмерки» президент России предложил ограничить государственные финансовые вливания и начать всерьез обсуждать стратегию посткризисного развития – exit strategy.

⁹ Классическим считается описание популистского латиноамериканского цикла, сделанное в 1990-х годах Р. Дорнбушем и С. Эдвардсом:

Фаза 1 – Начало популистской политики как реакция на депрессию или стагнацию оборачивается заметным ростом экономики и, соответственно, реальных доходов, удовлетворяемых как внутренним производством, так и импортом. *Фаза 2* – Появление в экономике «узких мест», связанных с товарным дефицитом или дефицитом платежного баланса при постепенном сжатии международных резервов, направляемых на поддержание валютного курса. *Фаза 3* характеризуется быстрым нарастанием инфляции и (или) товарного дефицита, дефицита бюджета, оттоком капитала и демонетизацией экономики, что неизбежно ведет к девальвации, существенному падению доходов населения и почти всегда к потере политического контроля со стороны правительства. *Фаза 4* знаменует переход к ортодоксальной стабилизации, осуществляемой новым (нередко военным) правительством. (Dornbusch R., Edwards S. (eds.). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago and London: The University of Chicago Press. 1991. P. 11–12).

предпринимателя) за принимаемые им решения. Частные риски государство готово принять на себя, то есть политика национализации убытков делает на следующем шаге неизбежной национализацию рисков.

Огосударствление попавших в тяжелое положение компаний обеспечивается посредством предоставления им финансовой помощи. Национализация осуществляется по крайней мере по трем каналам: через выкуп долгов отдельных фирм, через рекапитализацию в обмен на акции, а также путем инфляции накопленных обязательств. Государства склонны взять на себя все пассивы (обязательства) финансовых учреждений – как путем гарантий, так и прямого вливания капитала. Правда, у нынешней национализации есть одна существенная особенность – ее вынужденный характер. Национализации XX века были идеологически мотивированными. Их авторы – от российских большевиков до британских лейбористов – были убеждены, что государственная собственность эффективнее частной. К концу XX столетия мир расстался с подобной иллюзией, и на смену массовым национализациям пришла политика дерегулирования и приватизации. И вот теперь мир вновь сталкивается с принципиально новым феноменом: никто (или почти никто) не считает госсобственность институтом, обеспечивающим экономическую эффективность. Однако во всем цивилизованном мире антикризисная политика оборачивается серьезным усилением госсектора¹⁰.

Помимо прямого огосударствления (национализации) наблюдается общий рост дирижизма, то есть рост числа индивидуальных решений институтов власти, выбор ими (а не рынком) правых и виноватых, а также готовность государства указывать экономическим агентам, какие услуги они должны оказывать и какие товары производить. Банкротство Lehman Brothers, с одной стороны, и помощь Bear Stearns, AIG и CitiBank, с другой стороны, плохо поддающиеся рыночной интерпретации, являются результатом индивидуальных решений, что соответствует логике центрально-управляемой экономики.

Системные риски связаны с появлением среди рыночных игроков «самых равных» – тех, про которые говорят, что они слишком велики, чтобы разориться (*too big to fail*). В современном русском языке

это феномен называется «системообразующие предприятия». Имеется два аргумента в пользу их поддержки. Во-первых, из-за важности производимых ими товаров или услуг. Во-вторых, из-за социальных (а то и политических) последствий, которые может повлечь за собой их закрытие.

Разумеется, во все времена существовали предприятия, крах которых приносил значительные социальные и политические издержки для общества. Однако сам феномен современного экономического роста предполагает не только появление новых бизнесов (и фирм), но и уход их со сцены в результате конкуренции. Конкуренция и отсутствие «неприкасаемых» является основой современного экономического и – шире – общественного прогресса. Те, кто получает поддержку, оказываются в привилегированном положении и, будучи менее эффективными, смогут победить своих более эффективных конкурентов.

Есть и другая проблема. Если на протяжении второй половины XX века широкое распространение получило понимание роли малых форм бизнеса как источника инноваций и динамизма (*small is beautiful*), то теперь реальные действия правительства большинства стран продемонстрировали, каким бы прекрасными ни были малые фирмы, большой фирмой быть лучше, безопаснее. Это может существенным образом сменить парадигму экономического развития, затормозив (по крайней мере на время) динамизм постиндустриальных обновлений.

Возникает и эффект недобросовестного поведения (*moral hazard*). Если государство способствует снижению риска частной фирмы, то она может позволить себе идти на большой риск, поскольку всегда рассчитывает на поддержку государства.

Словом, политика в современном мире в значительной мере нацелена на сохранение многих из тех гигантов, которые на самом деле являются рудиментами экономики прошлого. Это особенно видно на опыте предоставления государственных гарантий российским правительством в 2009 году. Практически никто из получивших гарантии или деньги, не предложил в ответ сколько-нибудь внятную программу модернизации.

Еще одной серьезной проблемой, связанной с парадигмой too big to fail, является возрождение идео-

¹⁰ «...Политические ярлыки потеряли свой смысл. Если правительства, придерживающиеся разных убеждений, национализуют банки и накачивают экономику деньгами, то что сегодня отличает левых от правых, либералов от консерваторов, социалистов от капиталистов, кейнсианцев от монетаристов?» (*Thornhill J. A Year of Chocolate Box Politic // The Financial Times. 2008. December 24. P. 6*).

логии *Большого Государства*. Проблемы нынешнего глобального кризиса объясняют недостаточным регулированием, в связи с чем звучат призывы расширить государственное вмешательство в хозяйственную жизнь.

Правда, пока в основном говорят о необходимости более жесткого регулирования финансовых рынков и институтов, в том числе и в международном масштабе. Однако за этим может последовать и возврат к практике регулирования производства и торговли. Особенно уязвима в этом отношении может быть Россия с ее традициями государственного участия в экономике. Во всяком случае, принятый в 2009 году закон о торговле и стремление государства активно вмешиваться в ценообразование создает опасный прецедент, особенно с учетом отечественной «кредитной истории» дирижизма.

Не только у нас, но и в развитых рыночных демократиях на волне критики либеральной модели последних тридцати лет стал популярен тезис о необходимости более активного вмешательства государства в экономику как источника преодоления рисков стихийного развития. Однако взвешенный анализ ситуации свидетельствует о неочевидности такого решения, поскольку государственное регулирование само по себе несет системные риски. «Руководители страны призывают к созданию мощных регулятивных органов. Однако самым серьезным источником риска является как раз правительство США», – небезосновательно писал стенфордский профессор John Taylor¹¹, и слова эти справедливы не только по отношению к деятельности правительства США.

Наконец, налицо отсутствие спроса российского общества на серьезное обновление, на модернизацию. Стремление к статус-кво применительно к современной России означает ожидание восстановления цен на товары российского экспорта (топливно-энергетические ресурсы и металлы) и возврат к докризисной модели роста.

«Москва пытается пройти через кризис без сколько-нибудь значимых реформ бюджетного сектора, банковской системы, естественных монополий

и иных секторов, надеясь на восстановление докризисного статус-кво, когда цены на нефть продолжают расти и ужесточение бюджетной политики может быть отложено на неопределенное будущее»¹². Такова оценка ситуации аналитиками JPMorgan, посетивших Россию в июне 2009 года, достаточно точно характеризующая настроения, господствующие в политической элите и широких общественных кругах. В этом нет ничего удивительного: именно с динамикой цен на нефть (газ и металлы) связывало господствующее мнение экономический подъем 1999–2007 годов, равно как и начало нынешнего кризиса. Естественно, что выход из кризиса ассоциируется с повышением цен на энергоресурсы. Надежда, что «все образуется», и мы опять вернемся к политике «управления ростом благосостояния», оставалась в минувшем году доминирующей.

Между тем сохранение ресурсной зависимости является опасным делом, причем опасность эта за последние сорок лет приобрела угрожающий характер. Российская экономика всегда была зависима от экспорта ресурсов. Однако с 1970-х годов в стране сложилась принципиально новая реальность – зависимость от природных ресурсов, доходы от которых оторваны от экономического развития страны и производительности труда. Такого не было на протяжении предыдущих столетий. И здесь-то таится главная, стратегическая угроза. Эта ресурсная зависимость качественно отличается от сырьевого характера российской экономики прошлого, когда основу экспорта составляли продукты сельского хозяйства. Политические риски современной ресурсной зависимости очень велики, поскольку ее результатом становится деградация основных общественных институтов. Это принципиально новое явление. Ресурсная зависимость уже привела к краху Советского Союза, который начался именно в тот момент, когда страна вновь стала сверхдержавой и, казалось, ей уже ничего не угрожает¹³.

Наличие системных проблем и вызовов обуславливает то, что кризисы, в который мир вступил в 2008 году, длятся довольно долго, порядка десяти лет. Это не означает десятилетия спада. Речь идет

¹¹ Taylor John. Exploding debt threatens America // The Financial Times. 2009. May 27. P. 9.

¹² Russia. Emerging Markets Research. JPMorgan Securities Inc. June 12, 2009.

¹³ На этот феномен обращал внимание еще Адам Смит, когда писал: «Норма прибыли не повышается... вместе с процветанием общества и не понижается вместе с его упадком. Напротив, она обычно низка в богатых странах и высока в бедных, а на самом высоком уровне она всегда держится в тех странах, которые быстрее всего идут к разорению и гибели». // Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. С. 282.

о довольно длительном периоде нестабильности – темпов роста, валютных режимов, политических систем. С высокой степенью вероятности мы вступили в «турбулентное десятилетие».

«Турбулентное десятилетие» не означает постоянного спада и того накала страстей, через который мир проходил осенью 2008 года. Это будут колебания в темпах роста, период неустойчивого роста со своими локальными подъемами и спадами, с всплесками инфляции и попытками ее подавления.

1.6. Выводы и рекомендации

Одним из важных результатов обретения Россией к началу XXI века макроэкономической и политической стабильности стало возобновление интереса к долгосрочным проблемам социально-экономического развития. Современные целевые ориентиры опираются на разработанную в Правительстве РФ систему целей, включающую четыре принципиально важные группы: повышение уровня и качества жизни населения; повышение уровня национальной безопасности; обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста; создание потенциала для будущего развития.

Особенностью данного Доклада является существенная модификация задач и показателей ЦРТ для России, так как изначально они в значительной степени предназначались для развивающихся стран. Введение в систему государственного регулирования целей и задач становится серьезным стимулом перестройки механизмов и институтов ответственного государства.

Обеспечение адаптивности общества к переменам в условиях кризиса и выхода из него предполагает раскрытие человеческого потенциала, творческой активности всех агентов. Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой прорыва. Необходимо создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране интеллекта.

Общим приоритетом социально-экономического развития является модернизация и диверсификация экономики. Модернизация – это долгосрочная проблема, которая должна стать предметом специального обсуждения в обществе. В современной Рос-

сии модернизация, чтобы быть успешной, должна одновременно охватывать экономическую, политическую и социальную сферу, а это, в свою очередь, подтолкнет и культурное (идеологическое) обновление. Глобальный кризис и борьба с ним продемонстрировали наличие ряда серьезных рисков устойчивости социального и экономического развития на предстоящий период. В частности, для российского общества стремление к посткризисному статус-кво означает ожидание восстановления цен на товары российского экспорта (топливно-энергетические ресурсы и металлы) и возврат к докризисной модели роста. Политические риски современной ресурсной зависимости очень велики, поскольку ее результатом становится деградация основных общественных институтов. Это принципиально новое явление.

Среди приоритетных направлений социально-экономической политики в направлении антикризисной модернизации можно выделить следующие:

- Обеспечение макроэкономической стабильности;
- Повышение эффективности бюджетных расходов;
- Переход от политики консервации занятости к политике стимулирования создания новых рабочих мест и мобильности рабочей силы;
- Проведение институциональных реформ в ключевых секторах развития человеческого потенциала в образовании, здравоохранении, пенсионной системе;
- Стимулирование модернизации и развитие средне- и долгосрочного кредитования среднего, малого и средне-крупного (неолигархического) бизнеса;
- Антимонопольная политика и стимулирование конкуренции;
- Реформирование финансового сектора с учетом глобализации финансовых рынков и рекомендаций «двадцатки»;
- Приватизация государственной собственности, включая приватизацию фактически национализированных в период острой фазы глобального кризиса активов;
- Развитие интеграционных процессов, начиная с доработки Таможенного союза до Единого экономического пространства;
- Уточнение подходов к пенсионной реформе и реформе медицинского страхования;
- Совершенствование пространственного развития страны.

ГЛАВА 2.

БЕДНОСТЬ, ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И КРИЗИС В РОССИИ В ПЕРВОМ ДЕСЯТИЛЕТИИ ВТОРОГО ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

2.1. Адаптация ЦРТ к российским условиям и приоритетам развития

Сокращение и ликвидация экстремальной бедности определено как первая среди целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Относительная природа бедности и отсутствие единых критериев для ее измерений во всех странах и на разных этапах исторического развития ставят задачу адаптации общих критериев достижения успеха в решении данной проблемы к национальным условиям социально-экономического развития. Для России эта задача была решена в рамках Доклада о человеческом развитии, выпущенного ПРООН в 2005 году. Специфика российской действительности была определена следующим образом: с одной стороны, Россия, относящаяся к странам со средним уровнем развития, не смогла избавиться от форм проявления бедности, ассоциирующихся с экстремальной бедностью; с другой стороны, формы экстремальной бедности не имеют массового распространения, поэтому с бедностью ассоциируются более высокие стандарты благосостояния, определяемые на основе абсолютной концепции бедности. Национальная линия бедности устанавливается на уровне величины прожиточного минимума, состав и структура которого определяются соответствующими законодательными актами. В этой связи, в части бедности в мониторинг достижения ЦРТ для России были включены как показатели экстремальной бедности, разработанные ООН для ЦРТ, так и национальные индикаторы общей и экстремальной бедности.

В результате была предложена следующая система показателей для измерения прогресса в достижении ЦРТ в контексте противодействия бедности:

По задаче 1 «Сокращение к 2015 году в два раза доли крайне бедного населения» оценку успешности мероприятий предложено измерять динамикой:

- доли населения, имеющего ресурсы на текущее потребление меньше 1 долл. в день¹;
- доли населения, имеющего ресурсы на текущее потребление меньше 2,15 долл. в день².

По задаче 2 «Сократить вдвое к 2015 году долю населения, страдающего от голода» достижение результатов измеряется через:

- распространенность потребления калорий ниже минимального уровня;

- распространенность среди семей с детьми потребления калорий ниже минимального уровня.

Индикаторы для прогресса в сокращении бедности, измеренной по национальной линии бедности:

- доля населения с доходами ниже прожиточного минимума – критерий общей бедности;
- доля населения с доходами ниже 50% от прожиточного минимума – критерий экстремальной бедности;
- доля потребления 20% самых бедных в общем объеме потребления – критерий относительной бедности.

Первый и третий индикаторы рекомендуется использовать для мониторинга достижения целей развития по первой задаче, а второй – для второй задачи.

Предложенная система показателей мониторинга бедности была адаптирована не только к условиям социально-экономического развития, но и национальным возможностям по статистическому наблюдению за динамикой уровня, глубины и профиля бедности. Важно подчеркнуть, что официальная статистика не ведет наблюдения за долей населения с ресурсами на текущее потребление меньше 1 долл. в день и меньше 2,15 долл. в день, пересчитываемых в национальную валюту по паритету покупательной способности. Мониторинг данных показателей может опираться только на авторские экспертные оценки, полученные на основе данных обследования бюджетов домохозяйств (ОБДХ), ежеквартально проводимых Росстатом. До 2005 года паритет покупательной способности национальной валюты относительно доллара оценивается на основе официальных данных Росстата, а для более поздних периодов применены экспертные авторские оценки. Измерение ресурсов на текущее потребление базируется на величине располагаемых ресурсов, определяемых как сумма стоимости натуральных поступлений и израсходованных денежных средств, имеющихся в распоряжении домохозяйства. Для оценки динамики экстремальной бедности в каждом году используются данные о располагаемых ресурсах за III квартал.

Одним из рекомендуемых базовых показателей для мониторинга преодоления экстремальной бедности является доля детей с недостатком веса в воз-

^{1,2} Доллары пересчитываются в рубли по паритету покупательной способности.

расте до 5 лет. Именно он является критерием недостаточного питания для детей. Россия не ведет мониторинг данного показателя, хотя, как будет показано ниже, проблема эта в современной России не ликвидирована в полном объеме, и будет контролироваться показателем распространенности среди семей с детьми потребления калорий ниже минимального нормативного уровня.

Задачи в рамках ЦРТ 1, количественные оценки их индикаторов и прогнозы содержатся в Приложении в Таблице 2.1.1.

2.2. Национальная стратегия содействия сокращению бедности в первом десятилетии 2000-х годов

Первые семь лет второго тысячелетия в России ознаменовались высокими темпами роста реальных среднедушевых доходов населения (Рисунок 2.1), опережающими рост ВВП. В 2007 году по сравнению с 2000-м, реальные доходы населения выросли в 2,7 раза, реальная заработная плата – в 2,6 раза, реальная пенсия – в 1,7 раза, а ВВП – в 1,6 раза.

Мировой финансовый кризис, начавшийся в России в середине 2008 года, прервал процесс роста среднедушевых доходов населения, и в декабре они снизились до 88,4% от уровня декабря предыдущего года. В 2009 году экономическая конъюнктура и меры антикризисной программы Правительства РФ

позволили приостановить процесс падения доходов населения, несмотря на существенный спад промышленного производства и снижение ВВП. В декабре 2009 года реальные душевые доходы населения составили 101,9% от уровня декабря 2008 года.

Национальная политика содействия сокращению бедности в годы экономического роста в первую очередь опиралась на рост заработной платы и расширение мер социальной защиты для отдельных категорий населения. Минимальная заработная плата, составлявшая в январе 2001 года 13,2% от прожиточного минимума трудоспособного (ПМТ), к январю 2009 года поднялась до 78% от ПМТ. В системе социальной защиты населения были реализованы две масштабные реформы, способствующие росту доходов пожилых и семей с детьми в возрасте до 1,5 лет. Обе эти реформы оказали влияние на денежные доходы населения и рассматривались как меры стратегии содействия сокращению бедности.

Расширение мер социальной поддержки пожилых произошло в ходе реформы льгот, реализуемой с 2005 года и предусматривающей установление специального пособия, – ежемесячная денежная выплата (ЕДВ), рассчитанная для льготных категорий населения, которые на 95% представлены пожилыми людьми и инвалидами. Введение данного пособия способствовало повышению доли социальных пособий в структуре совокупных денежных доходов населения (Таблица 2.1), и в настоящее время на его

Рисунок 2.1. Динамика среднедушевых реальных денежных доходов, заработной платы и пенсий, %, 2000 = 100%

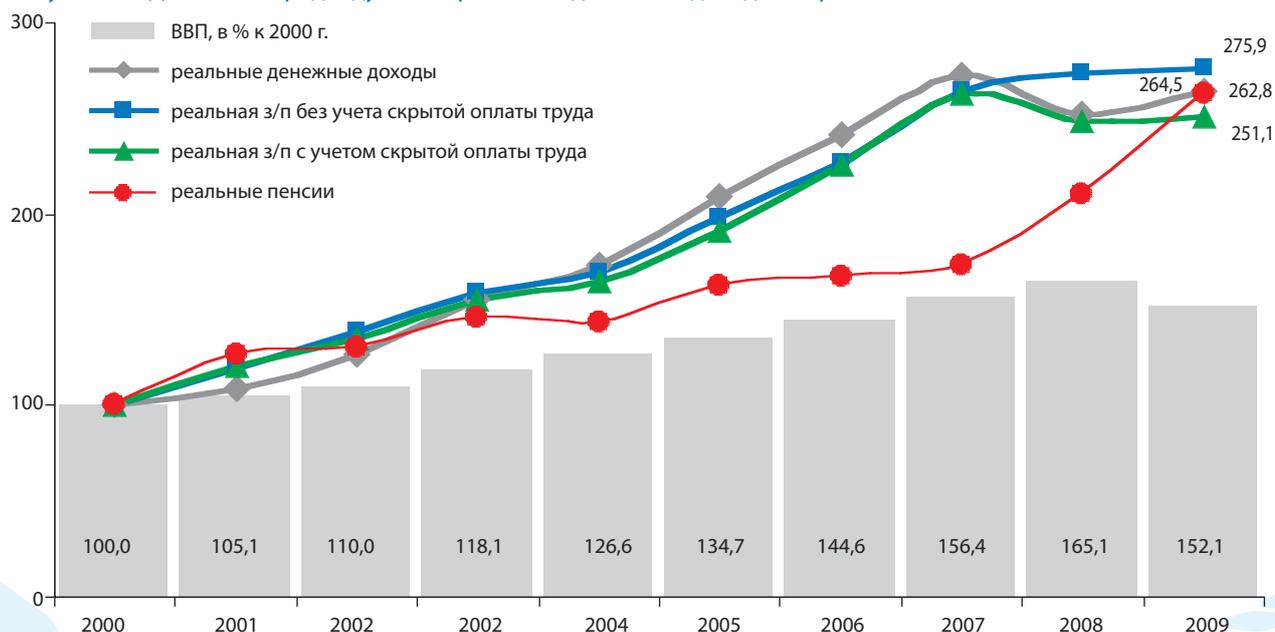


Таблица 2.1. Динамика структуры пособий, выплачиваемых населению РФ

	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008
Все пособия, % от общей суммы доходов населения	2,0	1,8	1,9	1,6	2,3	2,7	3,0	3,3
Все пособия, % в том числе	100	100	100	100	100	100	100	100
- по временной нетрудоспособности, % от общего объема пособий	42,8	49,3	48,8	49,9	20,7	17,4	16,6	16,2
- детские и материнские пособия, % от общего объема пособий	33,8	34,9	33,8	32,4	14,7	12,4	18,9	20,1
- по безработице, % от общего объема пособий	8,0	7,3	8,3	9,2	5,2	4,2	2,5	1,9
- ежемесячная денежная выплата вместо льгот (ЕДВ), % от общего объема пособий	-	-	-	-	53,5	61,3	56,3	59,3

финансирование направляется более половины всех средств, расходуемых на выплату социальных пособий.

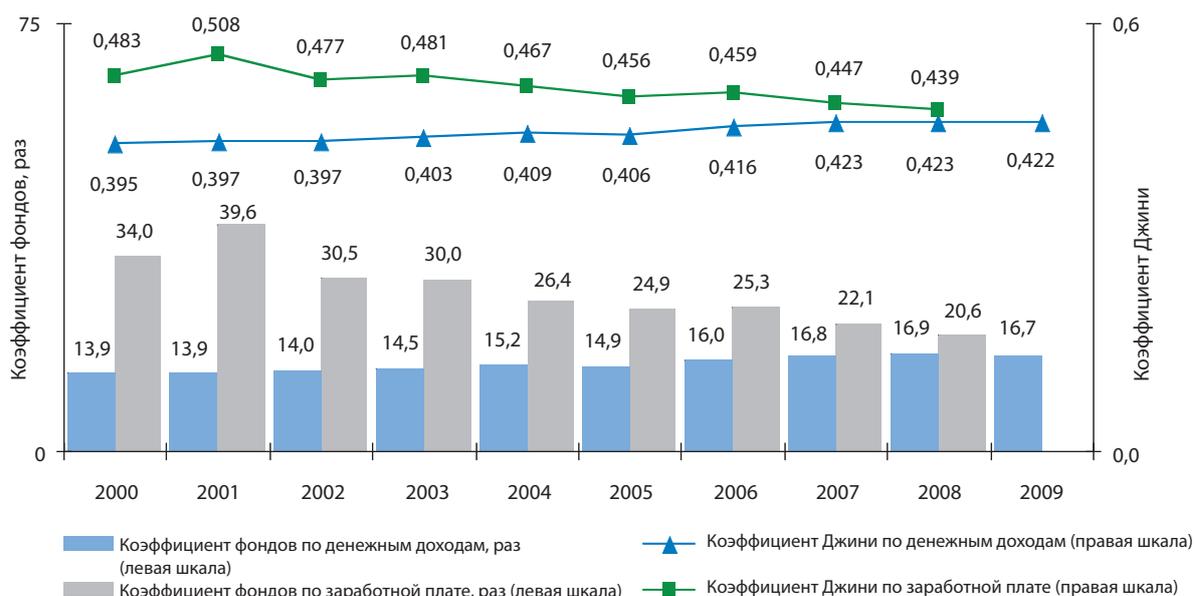
Реализация с 2007 года новых мер поддержки семей с детьми предусматривала двукратное увеличение минимального размера пособия по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет в случае рождения первого ребенка и четырехкратное увеличение данного пособия при рождении второго ребенка. Согласно новым правилам право на это пособие предоставляется всем матерям (или отцам), имеющим детей в возрасте до полутора лет, в то время как ранее право на него закреплялось только за работающим матерям (или отцам). Новая

семейная политика также способствовала росту доли социальных пособий в совокупных доходах населения.

Следующим элементом национальной политики борьбы с бедностью стала антикризисная программа Правительства РФ в части мер поддержки населения, согласно которой в 2009 году реализовано:

- двукратное увеличение минимальной заработной платы в январе 2009 года;
- повышение максимального размера пособия по безработице в 1,5 раза;
- повышение заработной платы федеральным работникам бюджетной сферы;
- неоднократное повышение размера пенсий;

Рисунок 2.2. Дифференциация доходов и заработной платы



- повышение ряда социальных пособий за счет их индексации по уровню инфляции;
- проведение дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации:
 - 1) опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения;
 - 2) организация общественных и временных работ;
 - 3) оказание адресной поддержки в виде организации переезда в другие населенные пункты;
 - 4) содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости.

Большинство этих мер, за исключением роста пособия по безработице и содействия снижению напряженности на рынке труда, являются нетрадиционными для периода выхода из кризиса, и в пакете антикризисных действий они оказались только лишь потому, что не были своевременно реализованы в период экономического роста. В первую очередь речь идет о минимальной заработной плате и пенсии, рост которых на этапе экономического подъема существенно отставал от темпов увеличения доходов и средней заработной платы. В целом антикризисные меры сдержали падение заработной платы и способствовали существенному росту пенсий даже в наиболее проблемном 2008 году. Так в декабре 2008 года средняя реальная заработная плата составила 101% от уровня в соответствующем периоде предыдущего года, а средняя пенсия – 124,1%. В 2009 году данные показатели, соответственно, составили 97,2% и 123,6%.

Завершая обзор основных мер политики, направленной на снижение бедности, необходимо отметить, два принципиальных момента. Первый связан с таким важным показателем общей динамики экономического развития, как дифференциация доходов населения. Данные Рисунка 2.2 свидетельствуют о том, что меры противодействия бедности в период экономического роста реализовывались на фоне нарастающего неравенства в доходах. В основе дифференциации по доходам лежит неравенство в оплате труда, которое в настоящее время превышает дифференциацию доходов в 1,7 раза (фондовый коэффициент дифференциации). Данный результат свидетельствует о том, что бюджетный сектор, пенсионное обеспечение и программы социальной поддержки населения развивались медленнее, чем сектора экономики, связанные с конъюнктурным экономическим ростом.

Вторая особенность российской стратегии содействия сокращению бедности связана с отсутствием в анализируемый период времени

(2000–2009 гг.) существенного прогресса в развитии мер, непосредственно направленных на ликвидацию экстремальной бедности, несмотря на то, что именно эти действия рекомендовались Декларацией тысячелетия для средне- и высокоразвитых стран. Как правило, данный эффект достигается за счет развития адресных программ для бедных. До 2009 года в России функционировало две такие программы, призванные противостоять экстремальной бедности: (1) ежемесячные пособия для детей из бедных семей и (2) региональные адресные пособия для бедных. В 2008 году средний размер пособия на детей из бедных семей составил 255,9 рублей в месяц, или 50% от линии бедности, установленной на уровне ресурсов на текущее потребление ниже 1 долл. в день по паритету покупательной способности. Это самая экстремальная из известных линий бедности, и российское пособие для детей из бедных семей не гарантирует защиту от бедности в тех случаях, когда пособие является единственным источником денежных поступлений в домашнее хозяйство. Что касается региональных адресных пособий для бедных, то в России не ведется мониторинг их реализации. Известно только, что они доступны 1–2% населения, и не все получатели имеют доходы ниже уровня национальной линии бедности. Как правило, данное пособие является разовым, а в годовом исчислении не оказывает существенного влияния на уровень жизни получателей. Позже будет показано, что России удалось добиться существенного прогресса в сокращении экстремальной бедности преимущественно за счет эффектов экономического роста и межсемейного перераспределения доходов, а не за счет программ социальной поддержки, ориентированных на бедных. Такая модель успеха оказалась неустойчивой в условиях кризиса, когда был зафиксирован рост численности экстремально бедных.

Определенный прогресс в развитии адресных программ для бедных ожидается в 2010 году с введением нового адресного пособия для пожилых людей, устанавливаемого для пенсионеров в размере, равном разнице между региональным прожиточным минимумом и величиной назначенной пенсии. Однако эта мера окажет влияние на экстремальную бедность только в том случае, если среди экстремально бедных высока доля пенсионеров. В краткосрочной перспективе ожидаются позитивные изменения в развитии адресных мер поддержки бедных в связи с планами Правительства РФ по внедрению социальных программ для данных категорий, функциони-

рующих на принципах социального контракта, предполагающего определенную поддержку со стороны государства и взаимные обязательства по экономической и общественной активности со стороны получателей. До 2012 года предполагается в пилотных субъектах РФ провести эксперимент, по результатам которого будет создана модель общероссийской системы адресной поддержки бедных семей.

Итак, в первые десять лет второго тысячелетия в реализации мер политики содействия сокращению бедности Россия опиралась на эффекты экономического роста и умеренного развития социальных программ, для которых экстремально бедные категории населения не являлись приоритетной группой, развитие адресных программ поддержки бедных предполагается в следующем десятилетии.

2.3. Прогресс в решении задачи в достижении целей развития тысячелетия по сокращению бедности

Как реализуемые меры политики повлияли на динамику экстремальной и общей бедности? Ответ на данный вопрос можно сформулировать на основе анализа динамики показателей мониторинга бедности, разработанных для измерения прогресса в достижении ЦРТ. Еще раз подчеркнем, что официальная статистика не ведет мониторинга экстре-

ВСТАВКА 2.1. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации

Президент Российской Федерации 30 января 2010 года подписал указ «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации». Отдельные положения доктрины нацелены на содействие сокращению бедности в России.

В определение продовольственной безопасности входит, в частности, «...физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевых продуктов, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, в объемах не меньших рациональных норм потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни» (Раздел 1, пункт 5).

В сфере потребления показателями продовольственной безопасности признаны располагаемые ресурсы домашних хозяйств по группам населения, потребление пищевых продуктов в расчете на душу населения, объемы адресной помощи населению,

мальной бедности, измеренной по стандартам ООН, поэтому обратимся к авторским оценкам, рассчитанным на основе данных обследований бюджетов домохозяйств (ОБДХ) за III квартал, ежеквартально проводимых Росстатом. В данном случае за рамками наблюдения остаются домохозяйства и граждане, не имеющие постоянного места жительства и ведущие асоциальный образ жизни. Как правило, данные категории населения ассоциируются с крайними формами проявления бедности, но масштабы распространенности этих явлений в современной России не известны.

Задача «Сокращение к 2015 году в два раза доли крайне бедного населения». Динамика общих и национальных показателей экстремальной бедности представлена в Таблице 2.2 и свидетельствует о существенном прогрессе в данном направлении за период с 2000 по 2009 год. Несмотря на то, что действующая в России система социальных программ не гарантирует текущего потребления на уровне не ниже самой экстремальной линии бедности – 1 долл. в день по паритету покупательной способности, – к 2009 году домохозяйства с таким уровнем доходов перестали встречаться среди респондентов ОБДХ. Важно подчеркнуть, что в начале рассматриваемого периода они составляли порядка 1%. Следовательно, можно говорить о ликвидации наиболее экстремальных форм бедности, ассоциирующихся с

суточная калорийность питания, количество белков, жиров, углеводов, витаминов, макро- и микроэлементов, потребляемых человеком в сутки, индекс потребительских цен на пищевые продукты.

В качестве механизма обеспечения продовольственной безопасности указывается на необходимость разработки мер в этой области одновременно с государственными прогнозами социально-экономического развития страны, а в целях повышения доступности пищевых продуктов для всех групп населения предполагается сформировать механизм оказания адресной помощи группам населения, уровень доходов которых не позволяет им обеспечить полноценное питание.

Многолетняя практика крупных государственных закупок продовольствия в России сформировала физическую и институциональную инфраструктуру, которая может быть использована для быстрого проведения мероприятий в рамках Доктрины продовольственной безопасности.

Акимов А. В., д. э. н.

голодом в теплых странах и невозможностью выживания в условиях сурового климата.

Вторая из разработанных ООН линий экстремальной бедности, устанавливаемая на уровне 2,15 долл. в день, рекомендуется для стран с холодным климатом и является актуальной для российских климатических условий. Согласно данным ОБДХ, в 2000 году 8,3% россиян относились к группе экстремально бедных в условиях стран с холодным климатом (Таблица 2.2). Если принимать во внимание, что выборка ОБДХ смещена в сторону бедных домохозяйств, то после применения процедур генерализации выборочных данных в 2000 году доля населения с ресурсами на текущее потребление ниже, чем 2,15 доллара в день, составляла порядка 6–7% от общей численности населения. В период с 2000 по 2009 год относительная численность домохозяйств с располагаемыми ресурсами ниже данной экстремальной линии бедности сократилась в 10 раз. В результате данная форма проявления экстремальной бедности среди населения, ведущего социально приемлемый образ жизни, практически ликвидирована за годы экономического роста, но кризис вернул ее к жизни, поскольку существующая система социальной поддержки не гарантирует защиту от экстремальной бедности.

Национальная линия экстремальной бедности, устанавливаемая на уровне 50% от величины прожиточного минимума, соответствует более высоким

стандартам потребления. Данные ОБДХ свидетельствуют о том, что в 2000 году 16,7% населения имели располагаемые ресурсы ниже национальной экстремальной линии бедности, и к 2009 году их численность сократилась практически в пять раз. Если генерализовать выборочные данные, то в 2009 году к экстремально бедным по национальным стандартам относилось около 3% населения.

Таким образом, несмотря на то, что национальная стратегия содействия сокращению бедности не ориентировалась на приоритетную поддержку экстремально бедных групп населения, экономический рост и новые меры социальной поддержки пожилых людей и семей с детьми способствовали существенному сокращению численности экстремально бедного населения. Как результат удалось добиться ликвидации форм бедности, признанных экстремальными в рамках Декларации тысячелетия. Однако отсутствие социальных программ, гарантирующих защиту от экстремальной бедности, возрождает данные формы ее проявления в период кризисов. Экстремальная бедность, измеренная по национальным стандартам, также существенно сократилась, но пока нет оснований делать вывод о ее ликвидации.

Задача «Сократить вдвое к 2015 году долю населения, страдающего от голода». Характеристики энергетической ценности питания и недостаток веса у детей младших возрастов относятся к числу индикаторов,

Таблица 2.2. Динамика общих и национальных показателей экстремальной бедности, выборочные данные ОБДХ, III квартал

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Доля населения с ресурсами на текущее потребление меньше 1 долл. в день, % от численности населения	1,1	0,7	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,04	-
Динамика доли населения с ресурсами на текущее потребление меньше 1 долл. в день, 2000 г.=100%	100	63	15	2	23	20	7	8	4	-
Доля населения с ресурсами на текущее потребление меньше 2,15 долл. в день, % от численности населения	8,3	5,6	3,6	2,7	2,5	2,1	1,1	0,4	1,4	0,9
Динамика доли населения с ресурсами на текущее потребление меньше 2,15 долл. в день, %, 2000 г.=100%	100	67,6	43,0	32,8	30,5	25,5	13,0	5,3	17,1	11,2
Доля населения с располагаемыми ресурсами в месяц меньше 50% от величины прожиточного минимума, % от численности населения	16,7	14,0	11,5	10,1	9,3	9,7	6,1	4,2	4,2	3,7
Динамика доли населения с располагаемыми ресурсами в месяц меньше 50% от величины прожиточного минимума, %, 2000 г.=100%	100	83,9	68,8	60,2	55,5	58,1	36,3	24,9	25,0	22,0

наиболее часто используемых для идентификации недоедания или голода. Данные об уровне домашнего потребления калорий, полученные на основе данных ОБДХ, регулярно публикуются Росстатом. Их сопоставление с нормами, предусмотренными в минимальной потребительской корзине (2268 ккал в среднем на душу в сутки), позволяет оценить долю населения с уровнем потребления калорий ниже минимального. Этот показатель может рассматриваться как критерий недостаточного питания. Согласно данным ОБДХ, в 2000 году около 40% населения недопотребляли нужного числа калорий (Таблица 2.3), а проблема белкового дефицита существовала у 60% населения. Средний уровень суточного потребления калорий в 2000 году соответствовал 2390 ккал на человека. Следует отметить, что Россия по этому показателю находилась на грани недостаточной доступности продовольствия³.

Официально публикуемые данные о потребляемых калориях не учитывают питание вне дома, которое добавляет порядка 20% к объему потребления. Если учесть это обстоятельство и провести генерализацию данных ОБДХ, то сопоставление характеристик энергетической ценности фактического питания в 2000 году с нормами, предусмотренными в минимальной потребительской корзине, свидетельствует о распространении данной формы бедности на 15% российского населения. Следует подчеркнуть, что используемый в данном случае стандарт потребления калорий существенно превышает потребность для основного обмена, которая оценивается на уровне 1500 ккал⁴. Когда речь идет о голоде и калорийной недостаточности, то ориентируются на данную норму суточного потребления энергии. Проведенные расчеты свидетельствуют о том, что в анализируемом году порядка 3% российского населения сталкивались с недоеданием.

Как и монетарные показатели бедности, индикаторы потребления указывают на серьезный прогресс в сокращении экстремальных форм бедности, проявляющихся в недоедании. С учетом эффектов генерализации выборочных данных (Таблица 2.3) и дооценки потребления калорий на масштаб питания вне дома в 2009 году, 7% населения не получали энергии на уровне норм потребления калорий, предусмотренном в минимальной потребительской корзине. 2% населения имели питание, калорийность которого составляла менее 1500 ккал, то есть ниже потребности в калориях для основного обмена.

Особого внимания заслуживает тот факт, что недостаточное питание распространено среди детей. В целом в 2008 году 6% детей не получали питания нужной калорийности. Данная оценка получена на основе принципа равномерного распределения продуктов питания между всеми членами домохозяйства. Если семьи будут лучше кормить своих детей, тогда масштабы недостаточного питания среди детского населения станут ниже. Но еще важно подчеркнуть, что каждый пятый ребенок сталкивается с дефицитом белков, что ограничивает возможности его полноценного развития. Подобные формы бедности могут быть преодолены за счет внедрения программы продуктовых талонов для бедных, которая возможна в России по условиям экономического, социального и институционального развития. Однако пока вопрос о развитии такой программы не поставлен.

Индикаторы прогресса в сокращении бедности, измеренной по национальной линии бедности. Национальная линия бедности в России устанавливается на уровне величины прожиточного минимума, стоимостная оценка которого ежеквартально утверждается постановлением Правительства РФ. В основу методологии исчисления прожиточного

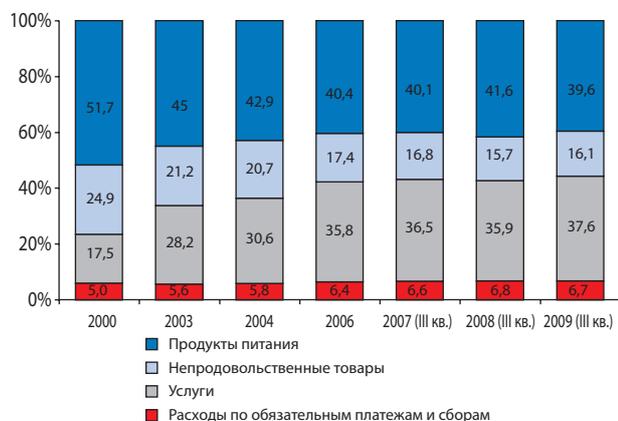
Таблица 2.3. Энергетическая ценность продуктов питания в домашних хозяйствах, в среднем на члена домашнего хозяйства, ккал в сутки

Децильные группы по располагаемым ресурсам	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Первая, с наименьшими располагаемыми ресурсами	1190	1394	1491	1527	1505	1505	1836	1897	1879
Вторая	1568	1758	1835	1870	1886	1886	2140	2187	2160
Третья	1816	1997	2070	2114	2109	2109	2323	2343	2337
Четвертая	2050	2217	2282	2298	2299	2299	2447	2498	2468

³ ФАО использует показатель энергетической ценности питания для деления стран на категории с достаточной или недостаточной доступностью продовольствия для населения. Критерием служит величина 2400 ккал в день на человека.

⁴ Батурин А., Локшин М.. Исследование компонента питания при анализе бедности и обоснование границы бедности. М., 2003. Доклад Всемирного Банка, с. 10.

Рисунок 2.3. Структура прожиточного минимума, 2000–2009 годы



минимума положена абсолютная концепция бедности, согласно которой нормативным методом определяется состав и структура минимальной потребительской корзины и прожиточного минимума. Структура минимальной потребительской корзины пересматривается раз в пять лет и закрепляется в соответствующем федеральном законе. В анализируемый период (2000–2010 гг.) структура прожиточного минимума трансформировалась дважды.

В 2000 году согласно Федеральному закону от 20 ноября 1999 года № 201-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» пересмотр оценки минимальной потребительской корзины носил кардинальный характер⁵. В соответствии с ранее действовавшей методикой, утвержденной в 1992 году, в минимальную продовольственную корзину были включены продукты питания, объединенные в 11 агрегированных групп, а также натуральные минимальные объемы их потребления, обеспечивающие необходимую калорийность и удовлетворение потребностей различных групп населения в пищевых веществах. Ее стоимостная величина рассчитывалась на основе средних цен покупок. Расходы на непродовольственные товары, услуги, обязательные платежи и сборы определялись исходя из: стоимости продовольственной корзины и доли этих видов затрат в общей величине прожиточного

минимума, для определения которых использовались данные бюджетных обследований о структуре расходов населения. Доля расходов на питание в данной корзине была фиксированной и составляла 57,2%, а используемый метод оценки классифицируется как нормативно-статистический. В прожиточном минимуме 2000 года монетарный объем непродовольственных товаров и услуг исчислялся уже не по доле в расходах беднейших слоев населения, а исходя из стоимости некоторого фиксированного набора товаров и услуг⁶. В результате его величина превысила размер аналогичного показателя, рассчитанного по ранее действовавшей методике 1992 года, на 15%. При этом для пенсионеров величина прожиточного минимума, рассчитанного по методике 2000 года, возросла примерно на 25%, детей – на 20%, трудоспособного населения – на 12%⁷.

В 2005 году согласно Федеральному закону от 31 марта 2006 года № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» метод определения стоимости прожиточного минимума остался прежним, но были внесены некоторые структурные изменения в сам набор. В частности, улучшилось качество продуктовой корзины за счет, с одной стороны, сокращения потребления хлебных продуктов и картофеля, с другой стороны, роста норм потребления фруктов, мясопродуктов, рыбопродуктов, молока и яиц. Для пенсионеров и детей повысились нормы потребления предметов санитарии, лекарств. В связи с монетизацией льгот у пенсионеров появилась статья расходов «Транспортные услуги», а всем демографическим группам включили в минимальную потребительскую корзину расходы на услуги культуры, которые составляют 5% от величины расходов на услуги в месяц⁸. Формально данный закон должен был принят еще в 2004 году, но пересмотр корзины отложили на год, и окончательно все подзаконные акты были приняты в 2007 году.⁹

В 2000 году прожиточный минимум (ПМ) в среднем для населения составил 1210 руб., и в структуре его продуктовая корзина составила 51,7%, расходы

⁵ Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность / Под ред. Л.Н. Овчаровой. НИСП. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 87–90.

⁶ Уровень жизни населения Российской Федерации: правовая основа преодоления бедности / Министерство труда и социального развития. М., 2004 г.

⁷ Предложения к стратегии сокращения бедности / Международная организация труда. М., 2002. С. 127.

⁸ Федеральный закон от 31 марта 2006 года № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».

⁹ Речь идет о Постановлении Правительства РФ от 4 июня 2007 г. № 342 «О внесении изменений в методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по РФ и в субъектах РФ».

на непродовольственные товары – 24,9%, расходы на услуги – 17,5% и обязательные платежи и сборы – 6,0% (Рисунок 2.3). К 2007 году в структуре ПМ наблюдается существенное сокращение доли расходов на питание и рост расходов на оплату услуг. Последнее обусловлено ускоренными темпами роста цен на жилищно-коммунальные и транспортные услуги. Кризис 2008 года проявился в том числе и в ускоренном росте цен на продукты питания, обусловленном девальвацией национальной валюты, что привело к повышению доли расходов на питание. Рост цен на услуги оказался более высоким в 2009 году, поэтому в этот период наблюдается увеличение расходов на услуги. В III квартале 2009 года величина прожиточного минимума для населения в целом была установлена на уровне 5198 руб. в среднем для всего населения, 5620 руб. – для трудоспособного населения, 4134 руб. – для пенсионеров и 4978 руб. – для детей.

Основным национальным критерием российской бедности является доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. С 2001 года наблюдается устойчивая тенденция снижения доли бедного населения, обусловленная именно эффектами экономического развития. За период между 2000 и 2007 годами эта доля сократилась в два раза, а дефицит доходов снизился до уровня 1,2% от совокупных доходов населения (Рисунок 2.4). При таком масштабе дефицита дохода проблема приоритетов политики противодействия бедности может смещаться в сторону развития адресных программ для бедных, функционирующих за счет перераспределения доходов посредством налогов и пособий. Как уже отмечалось, этот переход Россия пока не завершила,

и бедные не являются приоритетной группой для системы социальной поддержки населения. Экономический кризис 2008 года повлек за собой рост бедности. В I квартале 2009 года, по сравнению с аналогичным периодом 2008 года, доля бедного населения возросла на один процентный пункт. Однако начиная со II квартала кризисный рост бедности стал сокращаться, и уже в III квартале 2009 года уровень бедности только на 0,5 процентного пункта превышал аналогичный показатель 2008 года.

Следующей важной характеристикой бедности является ее профиль, показывающий, какие группы населения отличаются повышенным риском и глубиной бедности и кто составляет большинство бедного населения. В общей системе действий, направленных на снижение бедности, приоритетными будут те, которые, во-первых, способствуют выведению из бедности наиболее многочисленных категорий бедных семей и, во-вторых, направлены на поддержку наиболее бедных групп населения.

Данные, представленные в Таблицах 2.4 и 2.5, указывают на следующие особенности российской бедности:

- Семьи с детьми, соответственно, и дети в возрасте до 16 лет, отличаются максимальным риском бедности, который в 2008 году в 1,4 раза превышал среднероссийский уровень. При этом риск бедности увеличивается с ростом числа детей в домохозяйстве, и неполные семьи с детьми чаще попадают в число бедных, чем полные. Несмотря на то, что в 2007 году были реализованы меры поддержки семей с детьми, разрыв между уровнем общей и детской бедности продолжал увеличиваться. Это

Рисунок 2.4. Уровень и глубина бедности в России в 2000–2009 годы



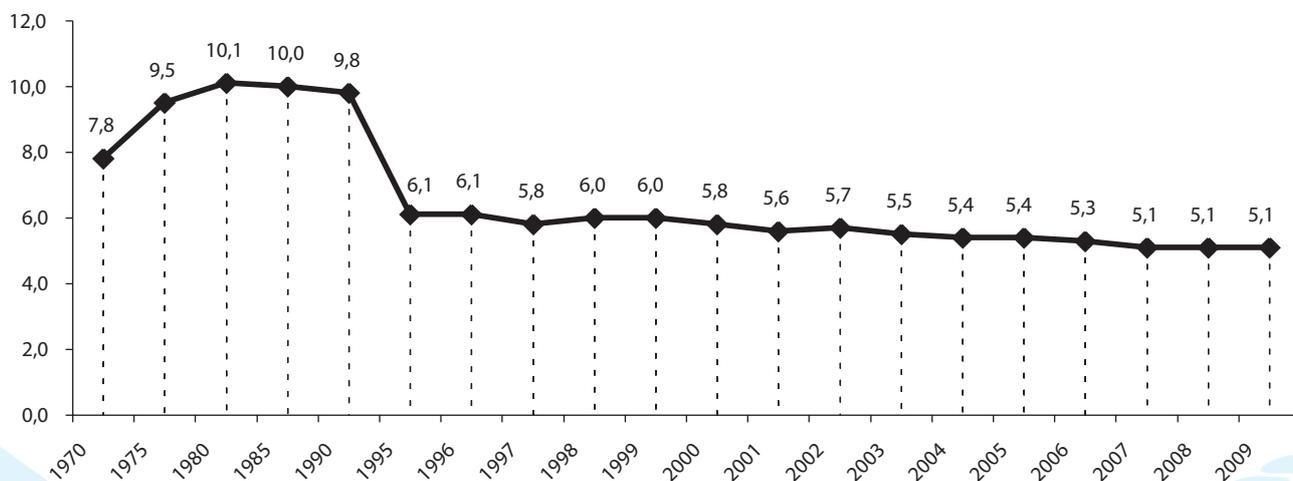
Таблица 2.4. Удельный вес отдельных категорий населения в общей численности бедных, все бедные =100%, %

Годы	2000	2005	2008
Все население	100	100	100
По возрастным группам			
Дети в возрасте до 16 лет, в том числе:	23,6	21,1	22,3
дети в возрасте до 7 лет	6,0	6,5	8,4
дети в возрасте от 7 до 16 лет	17,6	14,6	13,9
Молодежь в возрасте 16–30 лет	22,3	25,2	24,9
Мужчины в возрасте 31–59 лет	18,1	18,8	18,7
Женщины в возрасте 31–55 лет	21,1	21,1	20,6
Мужчины в возрасте 60 и более лет	4,3	3,8	3,7
Женщины в возрасте 50 и более лет	10,6	10,0	9,8
По месту проживания			
Проживающие в городах	-	61,4	58
Проживающие в сельской местности	-	38,6	42
По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и старше)			
Экономически активные, в том числе:	-	60,2	61,4
занятые в экономике	-	58,4	59,7
работающие пенсионеры	-	3,5	4,2
безработные	-	1,9	1,7
Экономически неактивное население, в том числе:	-	39,8	38,6
неработающие пенсионеры	-	15,0	14,3

означает, что меры стимулирования рождаемости не повлекли за собой сокращения бедности, способного изменить соотношение между общей и детской бедностью. Важно подчеркнуть, что ситуация, когда уровень детской бедности существенно превышает масштаб бедности для населения в целом, не характерна для всех стран. В частности, в скандинавских странах уровень бедности среди детей ниже, чем среди населения в целом, а в ряде европейских стран, например, во Франции, Германии, Греции и Словении, он сопоставим со средне-страновым.

- Пенсионеры, наоборот, характеризуются более низкими рисками бедности. И эта тенденция усиливалась в годы экономического подъема, несмотря на то, что в этот период темпы роста реальной пенсии отставали от темпов роста доходов и заработной платы. В основе данного противоречия лежат два фактора:
 - 1) треть пенсионеров работает;
 - 2) система социальной защиты сориентирована на приоритетную поддержку пожилых.
- В общей численности бедного населения широко представлены работающие. Их удельный вес среди бедных не сокращается, несмотря на политику ускоренного роста минимальной заработной платы. Данная группа перестанет лидировать среди бедных только тогда, когда минимальная заработная плата достигнет 150% от величины прожиточного минимума. Тогда из числа бедных будут выведены супружеские пары работников с минимальной оплатой труда, воспитывающие одного

Рисунок 2.5. Динамика доли денежных доходов 20% самых бедных в общем объеме доходов в 1970–2009 годы, в %



ребенка. При повышении минимальной заработной платы до величины прожиточного минимума – именно эта политика реализуется в настоящий момент – задача преодоления бедности не решается даже при минимальной иждивенческой нагрузке (один ребенок в семье с двумя родителями, получающими минимальную заработную плату). Сокращается дефицит дохода, но принадлежность к бедным сохраняется. По самым оптимистичным оценкам в апреле 2009 года у 25% работающих заработная плата была ниже данного уровня, и 70% среди них имели детей. Зарплату ниже уровня 200% от ПМ, гарантирующего минимальное потребление работнику и одному ребенку, получают 37,4% всех занятых, следовательно, при таких заработках, даже в случае если оба родителя работают, не обеспечивается потребление на уровне прожиточного минимума для двух детей. Размер минимальной заработной платы на уровне прожиточного минимума при занятости обоих родителей защищает одноподдетные и двухдетные семьи только от экстремальной бедности.

- В остальном профиль российской бедности соответствует традиционным характеристикам. Сельские жители в два раза чаще оказываются в числе бедных. Безработные, экономически неактивные, получатели социальных пенсий и пенсий по инвалидности отличаются максимальными рисками бедности.

В целом на фоне двукратного сокращения уровня бедности соотношение представительства основных социально-демографических групп в структуре бедного населения не изменилось. По-прежнему самая массовая категория бедных – это население в трудоспособном возрасте, среди которого по рискам бедности лидирует молодежь. Представительство молодых в кругу бедных выше, чем в общей численности населения. Дети отличаются максимальными рисками бедности, а пожилые, наоборот, имеют риск бедности ниже, чем в среднем по стране.

Показатель доли потребления 20% самых бедных в общем объеме потребления также ориентирован на измерение прогресса в содействии сокращению бедности. В целом он позволяет измерить как динамику бедности, так и неравенства. Чем меньшая доля ресурсов приходится на 20% самых бедных, тем выше уровень бедности и неравенства. Данные, представленные на Рисунке 2.5, свидетельствуют о том, что до 2000 года этот

Таблица 2.5. Уровень бедности среди отдельных групп населения, доля населения с располагаемыми ресурсами ниже величины прожиточного минимума, % от численности населения

Годы	2000	2005	2008
Все население	29,0	17,7	13,1
По возрастным группам			
Дети в возрасте до 16 лет	33,7	22,1	18,3
Дети в возрасте до 7 лет	26,9	17,4	15,3
Дети в возрасте от 7 до 16 лет	36,8	25,0	20,8
Молодежь в возрасте 16–30 лет	28,9	18,0	13,2
Мужчины в возрасте 16–30 лет	26,5	17,3	12,5
Женщины в возрасте 16–30 лет	31,2	18,7	13,9
Лица трудоспособного возраста старше 30 лет	30,5	18,3	13,2
Мужчины в возрасте 31–59 лет	27,7	16,9	12,2
Женщины в возрасте 31–55 лет	33,4	19,8	14,3
Население старше трудоспособного возраста	20,9	11,9	8,4
Мужчины в возрасте 60 и более лет	19,6	11,5	8,3
Женщины в возрасте 50 и более лет	21,5	12,1	8,4
По месту проживания			
Проживающие в городах	26,8	16,0	11,0
Проживающие в сельской местности	34,9	22,4	18,9
По отношению к экономической активности (для лиц от 15 лет и старше)			
Экономически активные	-	16,4	11,2
Занятые в экономике	-	16,0	11,0
Работающие пенсионеры	13,2	6,6	4,6
Безработные	-	42,5	27,7
Экономически неактивное население	-	20,1	17,8
Неработающие пенсионеры	-	18,5	15,2
Соотношение доли бедных среди детей в возрасте до 16 лет с долей бедных среди всего населения, раз	1,16	1,25	1,40
Соотношение доли бедных среди населения старше трудоспособного возраста с долей бедных среди всего населения, раз	0,72	0,67	0,64

показатель колебался в пределах 5,8–6,1%. Затем, несмотря на снижение бедности, наблюдается тенденция сокращения доли 20% самых бедных в общем объеме потребления. Это свидетельствует о том, что бедные не получили приоритетного доступа к результатам экономического роста, и, видимо, здесь скрыт некоторый потенциал сокращения бедности.

2.4. Возможные сценарии реализации стратегии содействия сокращению бедности в альтернативных условиях социально-экономического развития

Независимо от макроэкономических условий развития страны меры, способствующие снижению бедности, всегда представляют собой сочетание двух направлений деятельности:

- содействие росту экономической активности и мобильности трудоспособного населения с целью выведения из числа бедных семей работающих;
- создание эффективной системы поддержки социально уязвимых групп населения (престарелые, инвалиды, семьи с высокой иждивенческой нагрузкой, семьи в экстремальной ситуации – беженцы и т. п.), способствующей повышению их уровня жизни и социально-экономической активности.

В российских условиях для выхода из бедности трудоспособных слоев населения требуется изменение приоритетов социальной политики в следующих направлениях:

- от политики снижения безработицы – к политике эффективной занятости;
- от создания дешевых и неквалифицированных рабочих мест – к рабочим местам с достойной заработной платой и высокой квалификацией труда.

В настоящее время политика на рынке труда сводится к регулированию открытой (зарегистрированной) безработицы (2,6% экономически активного населения) с целью поддержания формально высокого

уровня занятости, но не преследует цели реструктуризации занятости (92% экономически активного населения). Превалируют меры консервации старых неэффективных рабочих мест над политикой создания высокопроизводительных рабочих мест. Сегодняшняя политика занятости, по сути, является политикой противодействия безработице, что приводит к сохранению архаичной структуры экономики, низкой производительности труда, формированию и хроническому воспроизводству группы «работающих бедных». Первым шагом на пути формирования эффективной занятости может стать введение в число критериев оценки инвестиционных проектов показателя «создаваемые рабочие места». Приоритетными должны стать те проекты, которые создают большее число рабочих мест с заработной платой, превышающей стоимость прожиточного минимума в три раза. В отношении безработных следует развивать качественные программы переобучения, преимущественно для постоянной занятости в инфраструктурных (строительство, ЖКХ, транспорт, связь и пр.) и сервисных (социальные услуги населению и пр.) секторах экономики.

Расширение доступа социально уязвимых групп населения к программам социальной защиты населения может быть достигнуто за счет:

- перехода от социальной защиты массовых категорий – к адресной поддержке социально уязвимых групп;
- развития активных форм поддержки бедных слоев населения.

ВСТАВКА 2.2. Социальный контракт

В соответствии с Поручением Президента Российской Федерации, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р, Основными направлениями антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год в отдельных субъектах Российской Федерации в 2010 году будет начат эксперимент по оказанию государственной социальной помощи малоимущим гражданам на основе социального контракта.

Предполагается, что регионы, желающие участвовать в эксперименте, организуют работу по оказанию социальной помощи нуждающимся на новых принципах – принципах заключения с получателями помощи социальных контрактов, а точнее, догово-

ров социальной адаптации. Органы социальной защиты по месту жительства граждан обязуются оказывать материальную поддержку семьям, которые будут предпринимать активные действия по поиску работы, вести здоровый образ жизни, заботиться о детях, не совершать асоциальные поступки и противоправные действия. Чрезвычайно важным в этой работе будет согласованность действий различных организаций муниципального уровня – социальной защиты, занятости, здравоохранения, образования, опеки и попечительства, органов правопорядка. Это необходимо для того, чтобы провести максимально эффективные и достаточно быстрые действия для поддержки бедных семей, оказания им полноценной медицинской помощи и, главное, вывода их из социальной изоляции.

По данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации

ВСТАВКА 2.3. Приоритеты государственной социальной политики содействия сокращению бедности

Стратегия снижения бедности должна основываться на комплексном подходе, предполагающем реализацию широкого спектра мер воздействия на различные формы ее проявления. Выделим следующие приоритетные направления государственной социальной политики.

1. Инвестиции в человеческий капитал, что обеспечивается развитием сектора государственных социальных услуг (образование, здравоохранение, физическая культура, жилье). Международный опыт показывает, насколько велика роль в сокращении бедности таких аспектов благосостояния, которые непосредственно не измеряются уровнем доходов.

2. Активная политика на рынке труда и государственная поддержка эффективной занятости:

- сокращение низкооплачиваемой занятости и маргинальных рабочих мест, реализация комплекса мер по созданию новых, высокооплачиваемых и защищенных рабочих мест, гарантирующих зарплату не ниже ПМ трудоспособного населения;
- усиление взаимосвязи рынка труда и профессионального образования, приспособление профессионального образования к потребностям рынка труда, многопрофильность образовательных программ, обучение и переобучение граждан интегрированным профессиям (специальностям);
- реализация превентивных мер против безработицы и социальная защита молодежи от безработицы;
- развитие малого и среднего бизнеса, предпринимательства и самозанятости;
- развитие АПК, и особенно предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции, обеспечение занятости на несельскохозяйственных работах – основной путь создания новых рабочих мест, расширения сферы занятости и, следовательно, роста доходов и снижения бедности сельского населения;
- в связи с тем, что профессиональные заболевания и травматизм на рабочем месте повышают степень риска «попадания» всей семьи в состояние бедности, важное значение имеет улучшение условий труда (защита здоровья и безопасность на рабочем месте, улучшение охраны труда).

3. Защита доходов населения – заработных плат, пенсий, пособий, стипендий:

- повышение размеров основных социальных гарантий, установленных российским законодательством, прежде всего направленных на поддержку детей, матерей, семьи, студенчества, пенсионеров;

- выравнивание МРОТ и ПМ;
- активизация механизмов социального партнерства;
- проведение политики «зарплатного паритета», или равновесия между работниками бюджетной и небюджетной сферы (сближение среднего размера оплаты их труда);
- более эффективное использование института налогообложения (переход от плоской к прогрессивной шкале налогов на заработную плату, введение налогов на покупку недвижимости, престижных и дорогих транспортных средств, введение (увеличение) налогов на собственность и доходы от нее).

4. Развитие института микрофинансирования, получившего широкое распространение в ряде стран мира, в том числе развитых, что позволило бы расширить возможности занятости, повысить доходы граждан, снизить уровень бедности. Речь идет о создании финансовых систем, которые оказывают услуги бедному населению. Его основная форма – микрокредитование, которое позволяет людям начать предпринимательскую деятельность, малый бизнес (чтобы прокормить себя и свою семью). В России этот институт находится на стадии становления.

5. Политика толерантности к неформальному сектору экономики, что особенно актуально в условиях экономических трудностей. Как показывает мировой опыт, именно в такие времена неформальный сектор экономики может выступать своего рода амортизатором и обеспечивать занятость и доходы не только для части официально работающих (через вторичную занятость), но и для значительной части работающих на условиях неполного рабочего времени или отправленных в административные отпуска). Неформальная занятость способствует заполнению непрестижных, непривлекательных с точки зрения условий и оплаты труда рабочих мест.

6. Социальная защита населения – одно из ключевых направлений сокращения бедности и снижения экономического неравенства населения. Она невозможна без существенного улучшения функционирования систем социального страхования и социальной помощи, расширения охвата и адресности. Необходим переход на предоставление адресной помощи на условиях социального контракта, когда обязательным условием предоставления тех или иных видов социальной помощи и льгот семье является участие трудоспособных ее членов в программах занятости и обучения.

7. Повышение адаптационных ресурсов домохозяйств, таких как уровень профессиональной подготовки и квалификации их членов, уровень и качество образования, способность к самообразованию, усиление трудовой мотивации, стимулирование производительности труда, психологическая подготовленность к смене места работы, профессии.

8. Оздоровление образа жизни населения в самом широком смысле. Государственная политика в этой области должна быть направлена на то, чтобы с самого раннего возраста дать людям равные возможности и создать мотивационный механизм для ведения здорового образа жизни (правильное питание, занятия физической культурой и спортом и др.),

помогать преодолевать вредные привычки (курение, алкоголизм, потребление наркотиков).

9. Инвестиции в развитие детей: программы развития в раннем возрасте, питание в школе, пособия многодетным семьям, политика в отношении беспризорных и безнадзорных детей, программы по противодействию маргинализации (бродяжничество, попрошайничество, наркомания, преступность).

10. Политика в отношении лиц без определенного места жительства и занятий (нищих, бездомных, бродяг и др.) должна исходить из признания их равноправными членами общества и посильной их интеграции в жизнь общества с помощью сетей социальной поддержки.

проф. Разумов А. А., д. э. н.

В условиях структурного кризиса 1990-х годов низкий уровень минимальной заработной платы и трудовой пенсии способствовали приоритетному развитию категориального подхода в оказании социальной помощи, призванного поддержать наиболее заслуженные и пострадавшие в ходе кризиса группы, независимо от уровня их доходной обеспеченности. В результате 60% российских домохозяйств оказались получателями категориальных социальных льгот и выплат. Монетизация льгот ликвидировала большинство нефинансируемых мандатов по льготным категориям, но сохранила категориальных льготников как главный контингент получателей денежных выплат и льгот. Сегодня на финансирование ежемесячной денежной выплаты вместо льгот направляется больше половины всех средств, расходуемых на все социальные пособия населению, включая страховые. Существование масштабной системы поддержки массовых категорий населения без контроля их доходов блокирует развитие адресных программ для бедных, являющихся неотъемлемой частью рыночной экономики, ориентированной на воспроизводство качественного человеческого потенциала и сохранение его в период сложных жизненных ситуаций, связанных с потерей доходов (рождение детей, периоды нетрудоспособности, высокий уровень иждивенческой нагрузки, длительная безработица). Более половины бедных домохозяйств не имеют права на участие в адресных программах поддержки бедных (жилищные субсидии, пособия для детей из бедных семей, региональные пособия по нуждаемости). Развитие адресных программ для бедных станет приоритетным только тогда, когда реально начнут сокращаться программы социальной поддержки, действующие без контроля доходов получателей помощи.

Ориентация социально-экономического развития на модернизационный сценарий требует имплементации элементов развития во все социальные и экономические программы, включая и программы поддержки бедного населения. В настоящее время в кругу бедных семей – получателей адресных пособий – широко распространена незанятость или частичная занятость трудоспособных. Пассивный характер программ социальной поддержки способствует росту иждивенческих настроений, с одной стороны, и нежеланию местных властей повышать размер пособий, с другой стороны. Преодолеть данную проблему позволит введение принципа оказания социальной поддержки при условии заключения социального контракта по социальной адаптации трудоспособных незанятых членов домохозяйства (обязательные этапы адаптации – получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы через службу занятости и т. п.). Условия социального контракта должны основываться на принципе «прежде всего – возможность трудиться», что будет стимулировать трудоспособных индивидов совершенствоваться и использовать свой трудовой потенциал. Данные условия могут включать поиск работы, временное участие в общественных работах, участие в программе реабилитации для индивидов с алкогольной зависимостью, участие в программе переподготовки или выполнение хотя бы какой-нибудь работы. Контракты социальной адаптации могут сочетать низкооплачиваемую занятость и пособия из системы социальной защиты, поэтому в этом случае их называют «зарплата + пособие». Сокращение числа небедных участников программ социальной поддержки и активизация трудового потенциала бедных – два основных преимущества

данного концептуального подхода к организации социальной защиты населения.

При реализации обозначенных векторов стратегии содействия сокращению бедности удастся добиться существенного снижения уровня бедности и неравенства и ликвидировать формы экстремальной бедности. Система показателей, отображающих прогресс в решении данных задач, и динамика их значений к 2020 году представлены в Приложении, Таблица 2.1.1.

2.5. Выводы и рекомендации

Взгляд на динамику показателей уровня жизни и социально-экономическую политику в России через призму прогресса в достижении целей развития тысячелетия позволяет сделать вывод о снижении уровня бедности за счет эффектов экономического подъема. Рост реальной заработной платы и пенсий способствовал выведению из числа бедных тех, кто находился рядом с линией бедности. В основном это семьи работающих бедных, представляющих самую многочисленную группу среди тех, кто имеет доходы ниже прожиточного минимума, и пенсионеров.

Политика ускоренного роста минимальной заработной платы и пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет, введение ежемесячной денежной выплаты для отдельных льготных категорий населения и незначительный рост пособий для детей из бедных семей способствовали ликвидации в России таких форм экстремальной бедности, как текущее потребление ниже уровня 1 долл. в день и 2,15 долл. в день, пересчитанных в национальную валюту по паритету покупательной способности. Вместе с тем в существующей системе социальной поддержки нет механизмов, блокирующих возрождение данных форм бедности в условиях ухудшения экономической ситуации, что нашло свое подтверждение в период начала кризиса 2008 года. Гарантии полной ликвидации данных форм бедности возникают при приоритетном развитии адресных программ для бедных.

Соответствующий вклад в развитие адресных программ для бедных внесет стартовавшая в 2010 году

программа пособий для пенсионеров, у которых размер назначенной пенсии ниже уровня регионального прожиточного минимума. Данное пособие устанавливается на уровне разницы между региональным ПМ и получаемой пенсией. Однако в России наиболее высокими рисками бедности отличаются дети, в 2008 году 6% детей не получали питания нужной калорийности. Данный результат свидетельствует о том, что перспективы развития, направленного на противодействие бедности, должны быть связаны с развитием адресных программ для семей с детьми, гарантирующих хотя бы питание на уровне минимально приемлемых норм энергетической ценности.

Формы адресной социальной поддержки семей с детьми должны базироваться на принципах, сочетающих социальные выплаты со стимулированием экономической активности неработающих трудоспособных родителей, что, в свою очередь, противодействует развитию иждивенческих настроений. Такие функции выполняют программы, действующие на основе социального контракта, когда семья, претендующая на помощь, берет на себя определенные дополнительные обязательства по обеспечению и воспитанию детей. Система социального контракта или социальной адаптации предполагает вхождение в эту программу семей, имеющих определенный трудовой (наличие неработающих взрослых или работающих неполное рабочее время членов семьи трудоспособного возраста) и (или) имущественный потенциал (участок земли, второе жилье, автомобиль, гараж и т. п.). Принципиально важно, что субъектом социального контракта со стороны населения должно выступать домохозяйство, а не индивид. Обязательность заключения социального контракта при оказании адресной помощи малоимущим семьям отсекает определенный процент случаев, когда присутствует скрытая занятость. Наряду с денежной выплатой должен предлагаться комплекс социальных услуг по социальной адаптации и выходу из трудной жизненной ситуации. Пути вывода семьи из кризиса зависят от специфики трудной жизненной ситуации, в которой оказалась семья, и тех усилий, которые она может приложить в тесном взаимодействии со специалистами социальной защиты к решению той или иной семейной проблемы.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 2.1.1. Сокращение бедности и обеспечение продуктами питания

Задачи ЦРТ	Задачи ЦРТ для России	Показатели прогресса в достижении цели	Показатели прогресса в достижении цели для России	2000 г.	2009 г.	Целевой показатель на 2015 г.	Целевой показатель на 2020 г.
Задача 1. Сократить к 2015 году в два раза долю населения с доходами ниже 1 долл. США (ППС) в день	Задача 1. Сократить к 2015 году уровень общей бедности в два раза и ликвидировать экстремальную бедность среди немаргинальных групп населения	Доля населения, имеющего ресурсы на текущее потребление меньше 1 долл. в день	Доля населения, имеющего доходы, ниже прожиточного минимума, % от численности населения	29	14	10	10
		Дефицит ресурсов бедных при использовании линии бедности на уровне 1 долл. в день	Доля населения с расходами на продукты питания в месяц меньше 50% от величины прожиточного минимума, % от численности населения	17	4	0	0
Задача 2. Сократить вдвое к 2015 году долю населения, страдающего от голода	Задача 2. Обеспечить бедному населению доступ к продуктам питания	Доля потребления 20% самых бедных в общем объеме потребления	Доля доходов 20% самых бедных в общем объеме доходов, % от общего объема доходов	5,8	5,1	6,1	6,3
		Доля детей младше 5 лет с недостатком веса	Доля детей младше 5 лет с недостатком веса из-за отсутствия средств, % от численности детей в возрасте до 14 лет	5-7	нет данных	0	0
		Доля населения с уровнем потребления калорий ниже минимального	Доля населения с уровнем потребления калорий ниже 1500 ккал в день	3	2	0	0
		Доля населения с уровнем потребления калорий ниже 2237 ккал в день	Доля населения с уровнем потребления калорий ниже 2237 ккал в день	15	7	5	0

ГЛАВА 3.

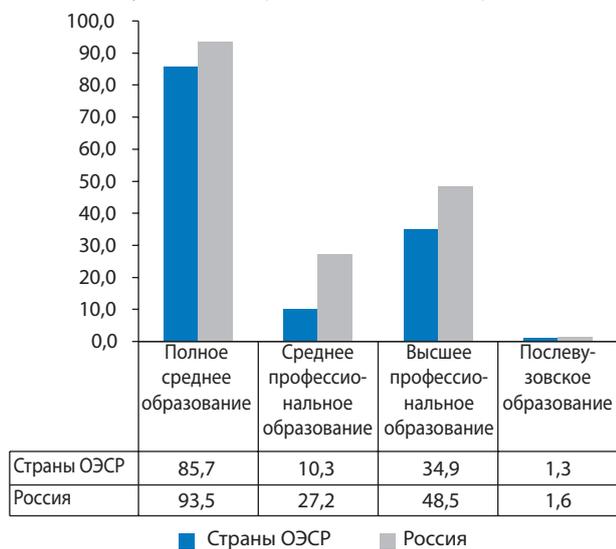
РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В СВЕТЕ ЦРТ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

3.1. Российское образование и Цели развития тысячелетия

В перечне Целей развития тысячелетия образованию уделено особое внимание. Образование как ключевой ресурс развития человеческого потенциала, экономики, повышения личного благосостояния и снижения социального неравенства по приоритетности уступает только целям ликвидации нищеты и голода. Помимо этого вопросы образования включены в другие цели: равенство доступа мальчиков и девочек к начальному и среднему образованию, равенство между девушками и юношами в области грамотности предусмотрены в рамках Цели 3 «*Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав*».

Если рассматривать достижение Целей развития тысячелетия буквально, то в России они достигнуты. По уровню образования населения и масштабам его участия в образовании Россия занимает ведущие позиции в мире. Достаточно сказать, что по доле населения, имеющего образование не ниже среднего профессионального Россия с показателем 47%, уступает только Канаде (48%), значительно опережая все

Рисунок 3.1. Доля населения, получившего образование в 2006 году в общей численности населения соответствующего возраста в России и странах ОЭСР



остальные страны, а по доле населения с высшим образованием превышает средние показатели для стран ОЭСР¹. Россия также опережает страны ОЭСР и по доле населения, успешно завершившего обучение на всех уровнях (Рисунок 3.1).

Вопросы равенства доступа к образованию по гендерному признаку для России также не являются актуальными – участие мальчиков и девочек в образовании на всех уровнях, кроме высшего, примерно одинаково, а по охвату высшим образованием девушки превосходят юношей почти в 1,5 раза.

Однако повышение уровня образования населения и равенства доступа к образованию, заявленные в числе приоритетных Целей развития тысячелетия, важны не сами по себе. Уровень и доступность образования в современном мире становится важнейшим источником экономического роста и повышения благосостояния граждан, выравнивания шансов для представителей всех социальных групп.

Поэтому оценка уровня достижения Целей развития тысячелетия с позиций не буквы, а духа ЦРТ предполагает ответ на вопрос, в какой степени система образования способствует снижению социального неравенства и росту благосостояния граждан. Для России это означает анализ того, почему при таком высоком уровне образования населения и почти поголовном охвате мальчиков и девочек средним образованием и массовом профессиональном образовании социальное неравенство в России не снижается, а уровень жизни населения далек от средних показателей стран ОЭСР?

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо выяснить:

- 1) Действительно ли обеспечено равенство доступа к образованию одинакового качества всем группам населения?
- 2) Насколько содержание и качество массового образования соответствует современным представлениям?

Именно с этих позиций задачи достижения ЦРТ для России (ЦРТ+) были сформулированы российскими экспертами² и учреждениями системы ООН следующим образом³:

- Вовлечение в образование и социализация социально незащищенных групп населения;

¹ Здесь и далее международные сравнительные данные приводятся по «Российское образование в контексте международных индикаторов - 2009. Сравнительный доклад». М., 2010.

² HDR-2005.

³ Цели развития тысячелетия в контексте России / Документ подготовлен учреждениями системы ООН в Российской Федерации в декабре 2004 года.

- Обеспечение доступа к дошкольному образованию детей из малообеспеченных семей и детей, проживающих в сельской местности;
- Выравнивание финансирования и доступности образования между регионами и в пределах регионов;
- Обновление содержания образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний;
- Ориентация системы профессионального образования на требования современной экономики и рынка труда.

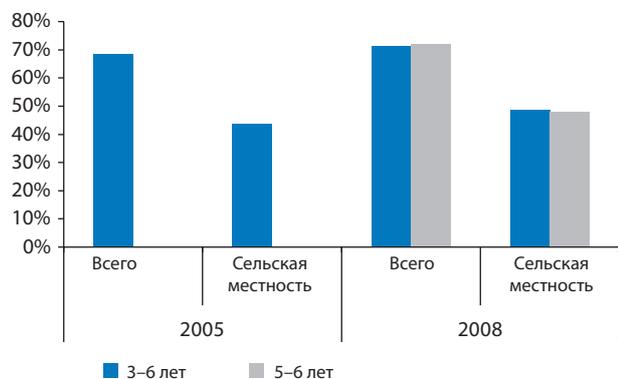
3.2. Цели и задачи развития российского образования в духе ЦРТ: оценка результатов и перспектив достижения

Рассмотрим, что было сделано в направлении решения задач по достижению Целей развития тысячелетия за последние годы и каких результатов можно ожидать в ближайшей и более отдаленной перспективе.

Вовлечение в образование и социализация социально незащищенных групп населения

К сожалению, статистика не позволяет непосредственно оценить уровень охвата образованием детей с ограниченными возможностями – имеются данные о детях, которые обучаются на дому и в учебных заведениях различных типов, а также о тех, кто не подлежит обучению. В то же время нет организованного в масштабах страны учета детей со специальными образовательными потребностями

Рисунок 3.2. Охват дошкольным образованием детей в возрасте 3–6 лет, %



ми и это не позволяет точно рассчитать охват образованием таких детей. По данным Министерства образования Российской Федерации⁴, 97% зарегистрированных детей со специальными потребностями вовлечены в образование, остальные 3% не подлежат обучению. Но, подчеркнем, что это – зарегистрированные дети. О действительной численности детей с ограничениями по здоровью в РФ точных данных нет. Статистика здравоохранения и социальной защиты не стыкуется со статистикой образования, и в результате министр здравоохранения и социального развития Российской Федерации Татьяна Голикова на заседании президиума Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике 14 августа 2009 года назвала цифру детей-инвалидов 545 тысяч, что на 8,5 тысячи меньше, чем по данным Министерства образования и науки РФ.

Для детей с ограниченными возможностями не менее важным для дальнейшей жизни, чем образование, является социализация. Мировая практика показывает, что наиболее эффективный инструмент социализации таких детей – инклюзивное образование, то есть обучение совместно с обычными детьми. В России в обычных классах обучается четверть детей с ограничениями по здоровью, еще 28% учится в коррекционных классах обычных школ. Для сравнения отметим, что в странах ОЭСР доля детей со специальными потребностями, которые обучаются в обычных классах, в общей численности таких учащихся варьируется значительно – от 80% в Испании до 15% в Германии, но в большинстве стран она составляет более 40%⁵.

Обеспечение доступа к дошкольному образованию детей из малообеспеченных семей и детей, проживающих в сельской местности

В целом ситуация с доступностью дошкольного образования за последние годы изменилась к лучшему – увеличилась, хотя и незначительно доля детей, охваченных дошкольным образованием (Рисунок 3.2). В то же время необходимо отметить, что уровень вовлечения в дошкольное образование сельских детей очень низок и почти в два раза уступает по охвату дошкольным образованием в городах.

⁴ Интервью министра образования А. Фурсенко «Новой Газете», 10 сентября 2009 года.

⁵ Students with Disabilities, Learning Difficulties and Disadvantages – Statistics and Indicators – ISBN – 92-64-00989-9 © OECD 2005

Выравнивание финансирования и доступности среднего образования между регионами и в пределах регионов

Наличие значительных (и не сокращающихся) различий между регионами в уровне социально-экономического развития порождает и дифференциацию уровня образовательных систем по ресурсной обеспеченности и качеству образования. Таким образом, создается замкнутый круг: депрессивные регионы имеют системы образования, хуже обеспеченные ресурсами и предоставляющие образовательные услуги более низкого качества, чем развитые. Это приводит к дальнейшей дифференциации человеческого потенциала, конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности регионов и в конечном счете дальнейшей дифференциации социально-экономического развития.

Уровень дифференциации ресурсного обеспечения региональных образовательных систем можно оценить по различиям в финансировании образования.

Зависимость расходов на одного учащегося от уровня экономического развития региона хорошо иллюстрирует следующий график (Рисунок 3.3). Чем выше уровень экономического развития территории, тем больше расходуется средств на образование. На самом деле ситуация еще более острая. Депрессивные регионы, как правило, менее урбанизированные, школы там меньшего размера, что объективно требует больших расходов в расчете на одного ученика. Ученик маленькой сельской школе «стоит» в несколько раз больше, чем ученик крупной городской школы.

Для решения проблемы выравнивания расходов на образование был предпринят ряд мер, в частности, с 2005 года обязанности по финансированию учебных расходов были переданы с местных бюджетов на региональные, был реализован ряд федеральных программ по обеспечению школ, в первую очередь сельских, компьютерами и другим оборудованием. Однако это не привело к снижению дифференциации в ресурсном обеспечении: если в 2005 году в 10% самых богатых регионов тратили в среднем в расчете на одного учащегося в 1,7 раза больше, чем 10% самых бедных регионов, то в 2008-м – в 1,8 раза больше.

Неравенство в ресурсном обеспечении порождает неравенство в доступе к качественному образованию. В настоящее время в России имеется только один инструмент, который позволяет сравнить качество образования по регионам, – это Единый государственный экзамен (ЕГЭ). Сразу оговоримся, что

Рисунок 3.3. Уровень экономического развития региона и расходы на образование в расчете на одного учащегося

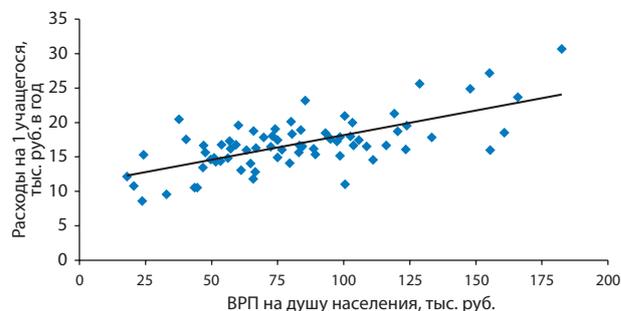
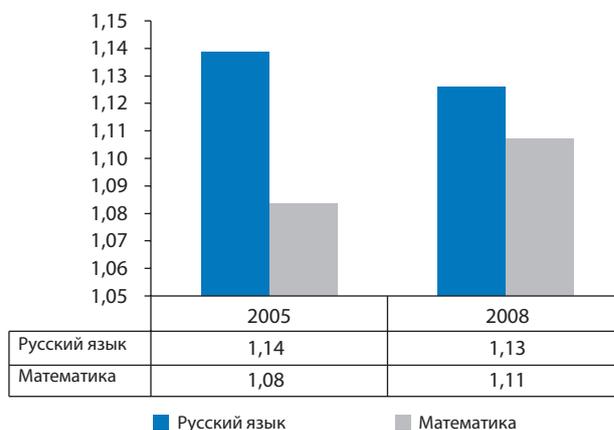


Рисунок 3.4. Отношение среднего балла по ЕГЭ в 10% самых бедных регионов к среднему баллу по ЕГЭ в 10% самых богатых регионов



ЕГЭ оценивает не качество образования, а уровень освоения образовательных стандартов. Имеется еще ряд факторов, не позволяющих рассматривать ЕГЭ в качестве полноценного и тем более единственного инструмента оценки качества образования. Однако при всех ограничениях сегодня в России ЕГЭ является единственной независимой внешней и одинаковой для всех оценкой уровня знаний и в этом качестве может быть использован для анализа региональных образовательных систем.

К сожалению, различия в уровне образования между регионами-донорами и депрессивными регионами за последние годы не сгладились: если по русскому языку средний балл по ЕГЭ в бедных и богатых регионах несколько сблизился, то по математике разрыв существенно увеличился (Рисунок 3.4).

ЕГЭ проверяет уровень усвоения образовательного стандарта. Но не менее, если не более, чем уровень знаний, важно содержание этих знаний. Поэтому в рамках ЦРТ+ для России и была сформули-

Рисунок 3.5. Средний балл по результатам обследования качества образования PISA 15-летних учащихся в России и странах ОЭСР

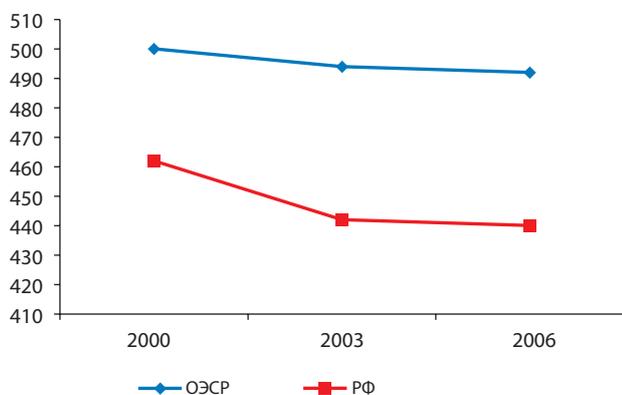
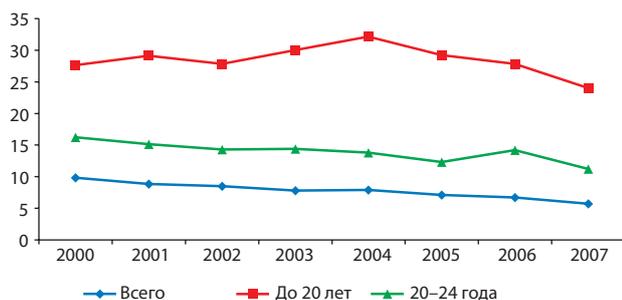


Рисунок 3.6. Уровень безработицы по возрастным группам, % от экономически активного населения соответствующей возрастной группы



рована задача **обновления содержания образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний.**

Международные исследования качества образования зафиксировали высокий уровень российских учащихся, особенно учеников начальной школы, в овладении предметными знаниями. Значительно слабее российские учащиеся в овладении общеучебными навыками, умении работать с информацией, применении знаний в реальных жизненных ситуациях. Международное исследование PISA, посвященное оценке именно этих аспектов результатов обучения учащихся 15-летнего возраста, проводится с 1995 года каждые три года и позволяет оценить динамику результатов. К сожалению, приходится отмечать, что качество образования российских школьников в части развития умений и навыков, необходимых в повседневной жизни, не улучшается. С 2000 по 2006 год разрыв между результатами российских учащихся и их сверстников в странах ОЭСР значительно увеличился (Рисунок 3.5).

В настоящее время заканчивается разработка стандартов среднего образования нового поколения, которые, по утверждению авторов, ориентированы на освоение навыков, необходимых в повседневной жизни, и остается надеяться, что с их внедрением ситуация изменится к лучшему.

Еще одна задача, сформулированная в рамках ЦРТ+, – **ориентация системы профессионального образования на требования современной экономики и рынка труда.**

Постановка этой задачи в числе приоритетных для России обусловлена тем, что в системе профессионального образования сложился ряд диспропорций и негативных тенденций, которые не могут не настораживать. При стремительно растущих охватах высшим образованием снижаются охваты начальным и средним образованием, в результате возникает эффект «crowded out» – вытеснение с рынка труда людей с более низким уровнем образования и занятие рабочих мест теми, кто, по крайней мере формально, обладает избыточной квалификацией. К тому же, значительная часть выпускников учреждений профессионального образования работает не по специальности.

Несоответствие системы образования структуре и требованиям рынка труда приводит к повышенному уровню молодежной безработицы: уровень безработицы в возрастной группе до 20 лет (выпускники школ и учреждений начального профессионального образования) превышает средний уровень безработицы по стране в четыре раза, в возрасте 20–24 (выпускники учреждений среднего и высшего профессионального образования) – в два раза (Рисунок 3.6). Экономический кризис существенно понизил шансы на трудоустройство выпускников образовательных учреждений всех уровней.

Определенную обеспокоенность вызывает и качество российского профессионального образования. В высшем профессиональном образовании отсутствуют такие инструменты сравнительной оценки качества, как в общем среднем образовании, поэтому о качестве высшего образования можно судить только по косвенным показателям. К таким показателям, в первую очередь, можно отнести позицию национальной системы образования на мировом рынке образовательных услуг. В настоящее время доля иностранных студентов, обучающихся в России составляет менее 2% от общего числа иностранных студентов в мире и имеет тенденцию к снижению.

В условиях мирового бума высшего образования и международной студенческой мобильности РФ постепенно утрачивает свои позиции на международном рынке образовательных услуг и сегодня по доле иностранных студентов, обучающихся в стране, стоит в одном ряду с такими странами, как Испания или Южная Африка, которые существенно уступают России как по масштабам образовательных систем, так и по международной признанности отдельных научных школ. Это обусловлено не только проблемами языка обучения и условий проживания, а также исчерпанием ресурса русскоязычных абитуриентов из бывших республик СССР, но и качеством высшего образования в России. Можно не соглашаться с международными рейтингами университетов, но вовсе не учитывать их результаты нельзя. А по этим рейтингам лучший из российских университетов МГУ им. М. Ломоносова находится в середине второй сотни⁶. Можно, конечно, возражать и строить свой рейтинг, по которому МГУ стоит на пятом месте (рейтинг российского агентства «Рейтор»⁷), но нужно еще, чтобы с этим рейтингом согласились в мире.

Однако качество профессионального образования в конечном счете оценивается рынком труда, тем, насколько успешно трудоустраиваются выпускники программ начального, среднего и высшего профессионального образования. И здесь приходится отмечать, что положение выпускников на рынке труда ухудшается. По данным выборочного обследования населения по проблемам занятости, при общем снижении безработицы с 2000 по 2007 годы молодежная безработица снижалась медленнее. При этом выпускники учреждений начального профессионального образования при хроническом дефиците рабочих кадров трудоустраивались хуже, чем выпускники ВУЗов.

Для оценки уровня достижения и мониторинга решения рассмотренных выше задач ЦРТ, модернизированных для России, была предложена система показателей, основанных на данных статистики (Таблица 3.1 в Приложении). Анализ динамики этих показателей позволяет сделать вывод, что если по показателям доступности и масштабам образования имеется определенный прогресс, то показатели качества образования за период с 2000 года ухудшились. Таким образом, вопросы качества выходят на первый план в рамках достижения целей ЦРТ для России в области образования.

3.3. Политика правительства РФ в области образования, целевые показатели прогресса в достижении ЦРТ 3

На протяжении последних лет правительство РФ инициировало ряд программ, цель которых – повысить качество и доступность образования. Важнейшие из них:

- концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года;
- новая модель образования;
- стратегические направления развития образования;
- приоритетный национальный проект «Образование».

Вопросам обеспечения равенства доступа к образованию, и особенно проблемам повышения качества в этих стратегических документах, уделено особое место.

Вовлечение в образование и социализация социально незащищенных групп населения

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года ставит задачу создания образовательной среды, обеспечивающей доступность качественного образования и успешную социализацию для лиц с ограниченными возможностями здоровья через расширение к 2020 году возможностей обучения детей с ограниченными возможностями здоровья в неспециализированных образовательных учреждениях. В современной модели образования эта задача конкретизирована: предполагается, что доля неспециализированных образовательных учреждений, в которых созданы условия для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья, составит к 2016 году 70%, а к 2020 году доля лиц с ограниченными возможностями здоровья, получающих образовательные услуги в неспециализированных учреждениях, достигнет 70%.

Стратегическими направлениями развития образования предусмотрена разработка комплекса мер и нормативно-методических документов по развитию инклюзивного образования, повышению доступности образования для детей с ограниченными возможностями здоровья, повышению качества и ресурсной обеспеченности этого образования.

⁶ См., например, Topuniversity Ranking (<http://www.topuniversities.com/world-university-rankings>).

⁷ <http://www.reitor.ru/>

В рамках приоритетного национального проекта «Образование» в 2009–2012 годы предполагается стимулировать во всех субъектах Российской Федерации реализацию программ по развитию дистанционного образования детей-инвалидов и предоставление всем детям-инвалидам широких возможностей получения качественного образования

В то же время необходимо отметить, что ни одним из перечисленных документов не предусмотрены меры по выявлению детей с ограниченными возможностями, что существенно затрудняет оценку решения задачи вовлечения в образование и социализацию детей-инвалидов.

Обеспечение доступа к дошкольному образованию детей из малообеспеченных семей и детей, проживающих в сельской местности

В Концепции долгосрочного экономического развития России поставлена задача создания системы образовательных услуг, обеспечивающих раннее развитие детей независимо от места их проживания, состояния здоровья, социального положения, при этом планируется, что к 2020 году каждому ребенку до поступления в первый класс будет обеспечена возможность освоить программы дошкольного образования и полноценно общаться на языке обучения.

Современная модель образования предусматривает для решения этой задачи расширение спектра услуг по дошкольному образованию и организационных форм, включая государственную поддержку семейного воспитания и разнообразных учреждений, оказывающих услуги дошкольного образования, а также целевые программы для сопровождения детей из семей групп риска.

Выравнивание финансирования и доступности образования между регионами и в пределах регионов

Снижению меж- и внутрирегиональной дифференциации в качестве образования и его ресурсном обеспечении также уделена определенная роль в стратегических документах, разработанных в последнее время Правительством РФ и Министерством образования и науки РФ. Однако речь в них идет главным образом об обеспечении каждо-

му учащемуся возможности получить образование в современных условиях⁸. Здесь же рассматривается расширение доступа учащихся к электронным образовательным и информационным ресурсам. Представляется, что этого недостаточно. Создание в школах «современных условий» наиболее актуально для регионов с высокой долей сельского населения, которые, как правило, одновременно, являются и экономически отсталыми. Собственных средств на решение задачи переоснащения школ и привлечение квалифицированных педагогических кадров этим регионам не хватит, а действующий Бюджетный кодекс крайне затрудняет прямую поддержку среднего образования из государственного бюджета. Опыт приоритетного национального проекта «Образование», в рамках которого региональные образовательные системы, школы и учителя получали гранты на конкурсной основе, показал, что поощрение лучших, при всех достижениях нацпроекта, одновременно усиливает дифференциацию региональных систем и школ. И если в высшем образовании поощрение лучших может быть оправдано, то в среднем образовании, которое является обязательным и имеет единые для всей страны образовательные стандарты, такой подход представляется по меньшей мере спорным.

Обновление содержания образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний

В основных направлениях деятельности правительства РФ до 2012 года предусмотрены разработка и внедрение федеральных государственных образовательных стандартов нового поколения, которые обеспечат освоение учениками фундаментальных знаний и компетентностей. В рамках содействия реформированию образования будет поддержано развитие сети учреждений, обеспечивающих реализацию стандартов нового поколения, в том числе формирование «школ ступеней», расширение дополнительных образовательных программ.

В части профессионального образования стратегические документы правительства РФ предусматривают широкий спектр мер по повышению качества образования. К наиболее крупным из этих мер относятся:

⁸ Современные условия получения образования предусматривают полную оснащенность образовательного процесса комплексом современного учебного и компьютерного оборудования, укомплектованность педагогическими кадрами, имеющими необходимую квалификацию, соответствие требованиям действующих Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов и Строительных норм и правил и другим документам, определяющим современный уровень организации образовательного процесса.

- формирование сети исследовательских университетов – к 2020 году должно быть создано не менее 10–12 научно-образовательных комплексов мирового уровня, интегрирующих передовые научные исследования и образовательные программы;
- формирование национальной квалификационной структуры с учетом перспективных требований опережающего развития инновационной экономики и профессиональной мобильности граждан и развитие системы оценки качества профессионального образования с привлечением работодателей.

Ориентация системы профессионального образования на требования современной экономики и рынка труда

Судя по тому, какое внимание уделено в стратегических документах вопросам модернизации профессионального образования, проблема его несоответствия по структуре, содержанию и качеству подготовки потребностям современной экономики и рынка труда осознана и правительством РФ и Министерством образования и науки РФ в полной мере.

В стратегических документах правительства РФ предусмотрен широкий комплекс мер – от организационной перестройки системы профессионального образования до создания системы внешней независимой сертификации профессиональных квалификаций. Планируется также осуществить существенную поддержку сектора дополнительного профессионального образования (повышение квалификации, переподготовка).

В соответствии с Концепцией социально-экономического развития Российской Федерации к 2020 году должны быть обеспечены:

- создание условий для обеспечения участия в непрерывном образовании не менее 50% граждан трудоспособного возраста ежегодно;
- наличие квалификационных сертификатов не менее чем у 50% мигрантов трудоспособного возраста;
- аккредитация не менее 15% программ профессионального образования в международных ассоциациях, действующих в Российской Федерации.

Одновременно с этим предполагается создание системы прикладного бакалавриата, обеспечивающего современную квалификацию специалистов массовых профессий, наиболее востребованных

инновационной экономикой. Предполагается, что к 2020 году доля студентов, обучающихся по программам прикладного бакалавриата, составит 10% от общего числа.

3.4. Сценарии и оценка перспектив

Как уже отмечалось, весь набор мер очень широк и охватывает почти все аспекты функционирования системы профессионального образования. В случае их успешной реализации, которую можно рассматривать как оптимистический сценарий, образование в России действительно выйдет на новый качественный уровень. Отсутствие или частичный характер образовательных реформ могут рассматриваться как инерционный сценарий, реализация которого может негативно повлиять на общий уровень образования в стране и на качество человеческого потенциала. В контексте ЦРТ результаты, которые могут быть достигнуты к 2020 году в случае реализации оптимистического сценария, представлены в форме количественных показателей в Таблице 3.1 Приложения. Однако реальная модернизация образования в этом случае потребует не только значительных финансовых вложений, связанных с коренной перестройкой профессионального образования, развитием сети дошкольных учреждений, обновлением содержания и кадрового обеспечения среднего образования, изменением механизмов и объемов финансирования. Реализация этого сценария, вероятно, натолкнется на сопротивление наиболее консервативной части общества, особенно той, которую устраивает существующее положение, и, скорее всего, вызовет недовольство части населения. Поскольку образование в России – предмет особенного отношения со стороны населения, а недостатки реализации реформ последних лет, умело подогреваемые их противниками через СМИ, уже выработали у населения стойкое негативное отношение к любым преобразованиям. Любые нововведения на начальном этапе понижают результативность системы, будь то падение рентабельности производства при переходе на новые технологии или снижение качества образования при обновлении содержания. И это послужит еще одним поводом к критике и сопротивлению реформам, и соответственно будет поддерживать инерционный сценарий развития.

При этом необходимо подчеркнуть, что даже в рамках оптимистического сценария для реальных

сдвигов в сглаживании региональных различий в масштабах, ресурсном обеспечении и качестве образования всех уровней необходимы дальнейшие шаги по перестройке системы финансирования, которые в правительственные стратегии и программы на сегодняшний день не заложены.

Помимо необходимости увеличения расходов на образование и преодоления сопротивления части профессионального сообщества и населения имеется еще несколько факторов, которые поддерживают инерционный сценарий и создают угрозу успешной реализации оптимистического сценария.

В первую очередь, это демографическая ситуация, причем для населения в возрасте получения дошкольного и среднего образования, с одной стороны, и профессионального, с другой, – она принципиально различна. Численность детей в возрасте получения дошкольного и начального, а потом и среднего образования будет возрастать. Фактически это будет означать увеличение потребности в финансировании для сохранения хотя бы сегодняшнего уровня ресурсного обеспечения. Есть определенные основания предположить, что в условиях выхода из экономического кризиса или, что еще хуже, рецессии средств на расширение системы дошкольного образования, обновление содержания среднего образования, то есть создание и обеспечение всех школ новыми учебными материалами, переподготовку преподавателей, реформу педагогического образования и т. д., может не хватить.

Совсем по-другому демографическая ситуация отразится на возможности реформирования профессионального образования. Численность населения в возрасте получения профессионального образования согласно демографическому прогнозу снизится в России к 2018 году по сравнению с 2007 годом почти в два раза. В этих условиях учреждения профессионального образования вынуждены будут бороться за выживание, то есть за студентов. Скорее всего, это приведет к тому, что высшее образование не только отберет часть студентов у среднего профессионального, но и вынуждено будет открыть свои двери практически всем желающим. В результате уровень подготовленности абитуриентов может снизиться, что скажется на качестве подготовки выпускников. В этих условиях реформирование системы будет существенно затруднено.

Помимо этого, высшее образование – это не только техническая оснащенность и методики, но и профессорско-преподавательский корпус, спо-

собный использовать эти передовые методики. Уровень оплаты труда в образовании не делает профессию преподавателя конкурентоспособной на рынке труда, и ситуация с кадрами в профессиональном образовании эту ситуацию отражает. Решить эту задачу предполагается вполне административными методами: «Разработка и внедрение образовательных программ подготовки и повышения квалификации педагогического и административно-управленческого персонала образовательных учреждений, отвечающего современным квалификационным требованиям. Доля педагогического и административно-управленческого персонала образовательных учреждений, прошедшего подготовку или повышение квалификации по программам, отвечающим современным квалификационным требованиям – 100% к 2015 году» (Современная модель образования). Можно, конечно, провести повышение квалификации, но кто будет аттестовать повысивших квалификацию? Возрастная структура профессорско-преподавательского состава (14% преподавателей ВУЗов старше 65 лет) ставит результативность этой меры под большое сомнение. Приглашение иностранных преподавателей, учитывая масштабы российской системы образования, не может решить вопрос коренным образом.

Учреждения профессионального образования безусловно будут оказывать сопротивление реформам и в значительной степени могут свести ее к модернизации на бумаге, то есть формально выполнить все требуемые процедуры, по сути ничего не меняя.

И, наконец, главная проблема. В условиях перенасыщения рынка работниками со средним и высшим профессиональным образованием, при котором на должность продавца всегда можно найти выпускника ВУЗа, рынок труда не дает сигнала системе образования, а система образования, в свою очередь, и не особенно интересуется этим сигналом, поскольку источник ее финансирования – средства федерального бюджета и деньги семей. Ни те, ни другие с рынком труда не связаны. Попытки привлечения работодателя к формулировке запроса, изменению содержания образования и оценке его качества конечно необходимы, но в условиях отсутствия реальной заинтересованности работодателя и его неготовности оплачивать труд на достаточно высоком уровне, также представляются мало результативными.

Перечисленные факторы, фактически являющиеся рисками, заставляют рассматривать в качестве ве-

рогатного и пессимистический сценарий, который заключается в том, что большинство запланированных мер будут реализованы «на бумаге», или заменены косметическими мерами, то есть фактически не затронут систему образования.

3.5. Выводы и рекомендации

Если рассматривать уровень достижения Целей развития тысячелетия в области образования с позиций показателей, закрепленных в международных документах, то в России эти цели достигнуты и ситуация более чем благополучная. Однако оценка уровня достижения ЦРТ с позиций не буквы, а их духа, предполагает ответ на вопрос, в какой степени система образования способствует росту человеческого потенциала, снижению социального неравенства и росту благосостояния граждан. С этой точки зрения ЦРТ для России были модернизированы и зафиксированы в Докладе о развитии человеческого потенциала за 2005 год. Акцент смещается с показателей доступности образования на показатели качества образования и равенства доступа к качественному образованию.

Анализ прогресса Российской Федерации в достижении ЦРТ+ с 2000 года показывает, что в направлении выравнивания доступа к качественному образованию наметились определенные позитивные сдвиги, хотя и не по всем показателям. Вместе с тем качество образования демонстрирует негативную

динамику. Актуальными остаются проблемы выравнивания качества общего среднего образования между регионами, отставания содержания и качества общего среднего образования от современных тенденций, соответствие содержания и качества профессионального образования запросу рынка труда и современной экономики.

Российское правительство в полной мере осознает эти проблемы, за исключением, быть может, вопросов межрегиональной дифференциации качества среднего образования. В разработанных и утвержденных правительством РФ и Министерством образования и науки РФ документах запланированы масштабные шаги, которые, как предполагается, кардинально изменят ситуацию уже к 2020 году.

В то же время представляется, что в числе этих мер нет тех, которые необходимы для снижения межрегиональной дифференциации в качестве образования, в частности, изменений в бюджетном законодательстве, которые позволили бы осуществлять целевую финансовую поддержку региональных и муниципальных образовательных систем из федерального бюджета.

Имеется и ряд факторов, которые могут значительно снизить результативность намечаемых мер по перестройке системы профессионального образования. И успех этих мер в значительной степени будет зависеть от того, насколько эффективно удастся учесть эти факторы и снизить риски при реализации мер, направленных на модернизацию профессионального образования.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 3.1. Задачи и показатели ЦРТ 2 «Обеспечение доступности образования»

Задача	Показатель	Динамика показателя			Целевое значение на 2015 г.	Целевое значение на 2020 г.
		2000	2005	2009		
1. Вовлечение в образование и социализация социально незащищенных групп населения	Доля детей с ограничениями по здоровью, обучающихся в общеобразовательных школах в общей численности обучающихся детей с ограничениями по здоровью	43%	49%,	63%	65%	70%
2. Обеспечение доступа к дошкольному образованию детей из малообеспеченных семей и детей, проживающих в сельской местности	Коэффициент охвата детей в возрасте 1–6 лет программными дошкольного образования, в том числе в сельской местности	55,0% -	57,3%	71%	80%	90%
3. Выравнивание финансирования и доступности образования между регионами и в пределах регионов	Дифференциация расходов на одного учащегося по регионам, а в рамках регионов – по муниципальным образованиям (отношение средних значений для верхнего и нижнего децелей)	2,5 раза	3,2 раза	2,7	2,5	1,5
4. Обновление содержания образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний	Дифференциации результатов обучения (отношение среднего балла по ЕГЭ в 10% «богатых» регионов к 10% «бедных»)	-	1,09	1,08*	1,07	1,05
	Русский язык	-	1,08	1,13*	1,10	1,05
	Математика	0,92	0,89**	н.д.	0,95	1
5. Ориентация системы профессионального образования на требования современной экономики и рынка труда	Отношение среднего балла российских учащихся в международном исследовании PISA к среднему баллу по странам ОЭСР					
	Отношение уровня молодежной безработицы к среднему уровню безработицы по РФ					
	До 20 лет	2,8	4,1	4,2***	3,0	1,5
	20–24 года	1,7	1,7	2,0***	1,5	1,2

* Данные за 2008 г.

** Данные за 2006 г.

*** Данные за 2007 г.

ГЛАВА 4.

СОДЕЙСТВИЕ В ДОСТИЖЕНИИ РАВЕНСТВА МУЖЧИН И ЖЕНЩИН И РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЖЕНЩИН



В своем изначальном виде гендерная ЦРТ «Содействие в достижении равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин» была нацелена в первую очередь на расширение возможностей женщин в получении образования – как базового условия достижения гендерного равенства. Поэтому гендерная ЦРТ включала только одну задачу – «ликвидацию, желательно к 2005 году, неравенства между полами в сфере начального и среднего образования, а не позднее, чем к 2015 году – на всех уровнях образования», хотя группа показателей прогресса решения этой задачи была тематически существенно шире. В эту группу входили не только данные о соотношении девочек и мальчиков в начальной, неполной средней и средней школе и о соотношении грамотных девушек и юношей в возрастной группе 15–24 лет, но и данные о доле женщин среди занятых в несельскохозяйственном секторе и доле женщин среди парламентариев.

В предыдущем докладе 2005 года было показано, что такая постановка задачи и предложенная система показателей прогресса выполнения ЦРТ 3 не вполне соответствует гендерной ситуации, которая сложилась сегодня в России. С одной стороны, большая часть проблем, на решение которых направлена ЦРТ 3, в нашей стране не актуальна. Вопрос доступности для женщин любого уровня образования, как общего, так и профессионального, давно решен, масштабы участия женщин и мужчин в профессиональной занятости чрезвычайно близки, а оплачиваемая занятость сельскохозяйственным трудом во все большей степени приобретает «мужское» лицо. С другой стороны, ни высокий уровень образования и профессиональной занятости, ни вовлеченность женщин в несельскохозяйственные виды экономической деятельности не решили до сих пор проблем широчайшего распространения традиционного разделения труда между мужчинами и женщинами, более низкого социального статуса женщин, невысокого уровня оплаты их труда и недостаточной представленности в сфере принятия решений.

Важной особенностью гендерной ситуации в России является также и то, что в нашей стране гендерные проблемы стоят остро не только перед женской, но и перед мужской частью населения. Наиболее острыми «мужскими» гендерными проблемами являются крайне низкий уровень продолжительности жизни мужчин, снижающийся (относительно женщин) уровень образования, высокий уровень занятости в неблагоприятных условиях труда.

Более того, можно утверждать, что гендерная асимметрия пронизывает сегодня фактически всю жизнедеятельность российского общества (в одних сферах эта асимметрия имеет очевидное «женское», в других – «мужское» преломление). При этом подавляющее большинство «мужских» и «женских» гендерных проблем настолько сильно взаимосвязаны, что их автономное решение практически невозможно.

Специфика гендерной ситуации, сложившейся в России, потребовала разработать для нашей страны дополнительные (адаптированные) задачи в рамках ЦРТ 3, решение которых способствовало бы решению как женских, так и мужских гендерных проблем, более широкому распространению эгалитарных отношений как в семье, так и в обществе, достижению гендерного равенства.

Учитывая остроту тех или иных гендерных проблем в стране, а также их значимость для достижения гендерного равенства, адаптированная для России гендерная ЦРТ в Докладе 2005 года включила в себя следующие пять задач:

- ликвидировать, желательно к 2005 году, неравенство между полами в сфере начального и среднего образования, а не позднее, чем к 2015 году, на всех уровнях образования;
- обеспечить выравнивание возможностей для доступа женщин и мужчин к политическим институтам;
- ликвидировать дискриминационную практику в области труда и занятости;
- создать систему реальных механизмов предотвращения насилия в отношении женщин;
- снизить воздействие неблагоприятных социально-экономических факторов на здоровье и продолжительность жизни, особенно мужчин.

4.1. Трансформация российской государственной политики в отношении женщин

Сегодня та часть государственной социальной политики, которая с определенными оговорками может считаться политикой в отношении женщин, оказалась целиком встроена в семейную, демографическую политику, политику сокращения бедности, развития здравоохранения и пр. В условиях усиления государственной социальной политики такой подход позволил снизить остроту целого ряда проблем, с которыми сталкиваются мужчины и женщины. Так



постепенно стала увеличиваться доля женщин среди депутатов Государственной думы, выросла (хотя и незначительно) продолжительность жизни населения (причем у мужчин в большей степени, чем у женщин, что привело к сокращению разницы в продолжительности их жизни). Кроме того, наметилась тенденция сокращения гендерного разрыва в уровне оплаты труда и пенсионного обеспечения. Уменьшилось число преступлений сексуального характера.

Но отсутствие в государственной политике гендерной составляющей, во-первых, вычеркивает из сферы интересов государства такие важнейшие для развития страны и демократии вопросы, как искоренение в стране дискриминации по признаку пола, социального неравенства, преодоление традиционных стереотипов в отношении гендерных ролей в обществе, соблюдение конституционного права мужчин и женщин не только на равные права, но и на равные возможности и т. д., а во-вторых, снижает эффективность самой социальной политики.

Сегодня государственная политика в отношении женщин претерпевает очередную трансформацию. Даже на формальном уровне, отойдя от задачи формирования общества гендерного равенства, декларировавшейся в 1990-е годы и в начале нового тысячелетия, она окончательно возвращается к задаче создания наиболее благоприятных условий для сочетания женщинами их профессиональных и семейно-бытовых обязанностей, сформулированной еще в социалистический период развития страны.

В основе современной государственной политики в отношении женщин все чаще лежит новое (старое) предположение о том, что

- традиционное разделение труда между мужчинами и женщинами (когда мужчина считается кормильцем семьи, а женщина совмещает зарабатывание денег для той же семьи с работой по ведению домашнего хозяйства и воспитанием детей) является единственно возможным и общественно приемлемым;
- все проблемы женщин как социальной группы ограничены проблемами женщин с несовершеннолетними детьми.

4.2. Национальный механизм по повышению статуса женщин в РФ

Успешности реализации Российской Федерацией ЦРТ 3 во многом способствовало бы наличие в

стране Национального механизма по повышению статуса женщин. Россия после подписания Декларации и Платформы действий, принятых на Четвертой Всемирной конференции ООН по положению женщин (Пекин, 1995 г.), взяла на себя обязательство на самом высоком уровне создать такой Национальный механизм как самостоятельный полномочный орган, который должен иметь право оказывать прямое воздействие на формирование правительственной политики по вопросам улучшения положения женщин, участвовать в законотворческом процессе, иметь свой бюджет.

В последующие пять лет было создано несколько государственных структур, являющихся элементами такого механизма. Разработаны, приняты и частично реализованы два «Национальных плана действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе» (на 1996-2000 и 2000-2005 гг.). Однако в дальнейшем работа по созданию Национального механизма фактически прекратилась.

Правовая база Национального механизма по повышению статуса женщин в РФ отвечает международным требованиям и за последние годы не претерпела никаких изменений. В ее основе лежат Конституция РФ (ст. 19 п. 3), согласно которой мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации, Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции и Рекомендации МОТ, ратифицированные РФ, целый ряд законов Российской Федерации, указов Президента РФ, постановлений правительства РФ.

Организационная основа Национального механизма на федеральном уровне за последние годы оказалась фактически утрачена. Ее демонтаж был начат в ходе административной реформы (2004 г.), когда прекратило свое существование центральное звено Национального механизма – Комиссия по вопросам положения женщин в Российской Федерации. Вместо нее в 2005 году была создана Межведомственная комиссия по вопросам обеспечения равенства мужчин и женщин в РФ, но и она была расформирована в 2007 году в связи со сменой правительства.

Одновременно в государственных структурах исполнительной власти были реорганизованы подразделения, в прямые обязанности которых входило проведение политики в отношении женщин и политики гендерного равенства. Так, в Министерстве здравоохранения и социального развития РФ был реорганизован Департамент медико-социальных

проблем семьи, в состав которого входил отдел социальной политики семьи, женщин и детей. Сегодня в министерстве остался только Департамент организации социальной защиты населения, у которого обязанность решать проблемы женщин или гендерные проблемы является хотя и прописанной, но во многом факультативной.

В законодательной ветви власти из структур, ранее входивших в состав Национального механизма, сохранились и работают только Комитет по социальной политике и здравоохранению Совета Федерации (но он рассматривает проблемы улучшения положения женщин и гендерного равенства только через призму государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства) и Комиссия по делам семьи, женщин и детей Государственной думы.

В Общественной палате РФ, призванной способствовать более тесному сотрудничеству органов власти с гражданским обществом, в том числе с женскими организациями, нет структуры, главным направлением работы которой были бы вопросы, связанные с проблемами статуса женщин или гендерного равенства.

Важнейший инструмент в работе Национального механизма – «Национальный план действий по улучшению положения женщин РФ» на федеральном уровне не разрабатывается, начиная с 2005 года. На региональном уровне на новый период он был принят только в нескольких субъектах федерации, в том числе Иркутской и Ленинградской областях¹; в Санкт-Петербурге была принята Концепция гендерной политики Санкт-Петербурга на период до 2015 года.

Еще один инструмент Национального механизма – гендерная статистика, позволяющая отслеживать положение мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности, проводить международные сопоставления, обеспечивать информационный контроль и оценку эффективности выполнения властных решений и реализацию политики равных прав и равных возможностей. Несмотря на совершенствование этой отрасли государственной статистики, пока она не получила развития адекватного потребностям в ней. Настораживает постепенное сокращение числа российских территориальных органов Росстата, выпускающих региональные статистические сборники по гендерной проблематике. В 2007 году такие сборники были выпущены в 28 регионах, в 2008 году – в 11, в 2009 году только в 9, хотя часть показателей, диффе-

ренцированных по признаку пола, присутствует в других статистических сборниках и бюллетенях.

Рассмотрим более подробно перечисленные выше задачи и их целевые показатели в рамках гендерной ЦРТ, которые в сводном виде приведены в Приложении в Таблице 4.6.

4.3. Ликвидация неравенства между полами в сфере образования

В России уровень образования мужчин все больше отстает от уровня образования женщин (Рисунок 4.1). Поэтому выравнивание гендерной асимметрии состава учащихся, в первую очередь в профессиональной школе, стало одной из задач ЦРТ 3, адаптированных для России. Показателями успешности выполнения задачи стали «доли юношей и девушек среди учащихся учебных заведений различного уровня», а в качестве базовых значений показателей выступали данные 2003 года, согласно которым доля женщин среди студентов высших учебных заведений составляла 57%, мужчин – 43%. За целевое значение показателя было выбрано «равное представительство юношей и девушек среди студентов учреждений высшего профессионального образования».

В настоящее время гендерная асимметрия учащихся остается в России достаточно высокой фактически на всех уровнях образования, кроме обязательного (начальной и средней ступени общеобразовательной школы).

В последние годы наметилась слабая тенденция к выравниванию гендерного состава учащихся, как на третьем уровне общеобразовательных школ (старшие классы), так и в учреждениях профессионального образования. Однако изменения пока не достаточны.

В старших классах (10–11-е классы) общеобразовательной школы юноши пока остаются в меньшинстве, хотя за 2000–2008-е годы их доля среди учеников выросла (среди 17-летних учеников эта доля увеличилась с 44,1 до 45,5%, среди 16-летних – с 44,3 до 46,0%, среди 15-летних – с 47,3 до 49,5%). Это свидетельствует о некотором повышении интереса юношей к получению полного общего образования.

Юноши и девушки в учреждениях профессионального образования. В профессиональной школе направление гендерной асимметрии зависит от уров-

¹ <http://www.irklaws.ru/index.php?ds=177734>, <http://www.civilian-law.ru/index.php?name=news&op=view&id=5568>

Таблица 4.1. Доля юношей и девушек в составе студентов учебных заведений начального, среднего и высшего образования, %

	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Начальное профессиональное образование*				
Юноши	64,1	64,5	65,5	65,4
Девушки	35,9	35,5	34,5	34,6
Среднее профессиональное образование				
Юноши	49,0	49,6	49,8	49,9
Девушки	51,0	50,4	50,2	50,1
Высшее профессиональное образование				
Юноши	41,8	41,8	41,8	42,2
Девушки	58,2	58,2	58,2	57,8

* По данным Рособразования на конец 2005, 2006, 2007, 2008 годов соответственно

ня образования: чем выше уровень образования, тем больше доля женщин среди учащихся (Таблица 4.1). Система начального профессионального образования (система подготовки рабочих кадров) – наименее динамично развивающаяся ступень профессионального образования России. Здесь обучаются преимущественно мальчики и за последнее время их доля среди учащихся только возросла: в 2005 году эта доля составляла 64,1%, в 2008 году – 65,4%.

Среднее специальное образование – в прошлом наиболее феминизированный уровень образования, в последние годы стал пользоваться у девушек меньшей популярностью. В настоящее время доли девушек и юношей среди студентов здесь фактически сравнялись.

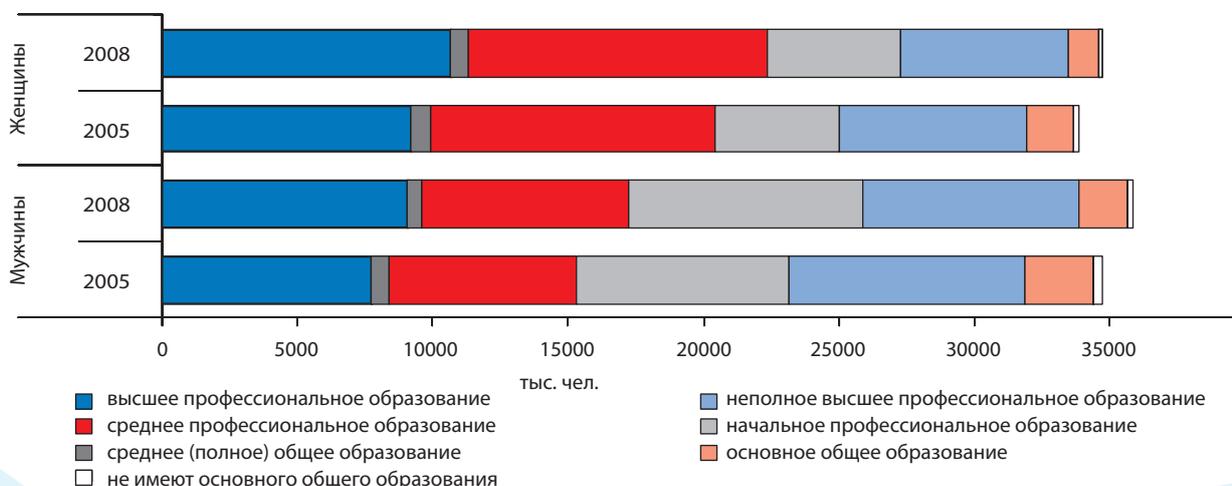
Высшее профессиональное образование было и остается высоко феминизированным. Доля юношей среди студентов ВУЗов растет крайне низкими темпами (за 2005–2008 годы она выросла только с 41,8 до 42,2%).

При существующих темпах сглаживания гендерной асимметрии состава студентов этого уровня образования понадобится почти 60 лет для достижения заявленного «равного представительства юношей и девушек среди студентов учреждений высшего профессионального образования».

В целом тенденции изменений гендерного состава учащихся профессиональных учебных заведений свидетельствуют о том, что задача выравнивания гендерного состава учащихся профессиональных учебных заведений не будет достигнута к 2015 году, и, следовательно, гендерный разрыв в уровне образования мужчин и женщин будет увеличиваться, хотя темпы этого увеличения сократятся.

Сегрегация по специальностям обучения. Гендерная асимметрия в системе профессионального образования проявляется также и в неравномерном распределении юношей и девушек по специальностям обучения, многие из которых четко делятся на преимущественно «женские» либо «мужские». К первым в первую очередь относятся социальные науки, образование, здравоохранение, культура и искусство и т.д. (в ВУЗах, например, в 2008/2009 учебном году среди учащихся, проходящих подготовку по этим специальностям, доля девушек колебалась от 73,9 до 81,5%), ко вторым – геология, энергетика, металлургия авиационная и космическая, морская техника и

Рисунок 4.1. Изменение численности занятых мужчин и женщин по уровню образования 2005–2008 годы, тыс. чел.



т. д. (в ВУЗах в 2008/2009 учебном году среди учащихся, проходящих подготовку по этим специальностям, доля юношей колебалась от 79,1 до 93,8%).

Несмотря на некоторые подвижки, распределение юношей и девушек по специальностям обучения остается достаточно устойчивым, что является важнейшим фактором воспроизводства сложившейся отраслевой и профессиональной сегрегации в сфере занятости и, соответственно, основой для формирования гендерных различий в оплате труда.

4.4. Обеспечение выравнивания возможностей для доступа женщин и мужчин к политическим институтам

Проблема высокой степени асимметричности представительства интересов мужчин и женщин в сфере принятия решений во всех ветвях власти и на всех ее уровнях весь постперестроечный период оставалась чрезвычайно острой для нашей страны. Сложилась парадоксальная ситуация: в стране, в которой женщины проживают почти на 11 млн чел. больше, чем мужчин, в которой женщины составляют почти половину всех профессионально занятых (49,6%), а уровень их образования выше уровня образования мужчин, принятие решений оказалось фактически мужской сферой деятельности. Отсутствие у женщин своих представителей во властных структурах серьезно ограничивает не только возможности самих женщин в защите и продвижении своих интересов, но и развитие демократии вообще.

Поскольку для Российской Федерации характерна недопредставленность женщин во всех ветвях власти, то в рамках задач ЦРТ 3, адаптированных для нашей страны, международный показатель «доля женщин-парламентариев» был дополнен еще двумя показателями: «доля женщин среди членов правительства» и «доля женщин среди членов Конституционного и Верховного суда». Целевые значения этих показателей на 2020 год (в каждом показателе – равные доли женщин и мужчин среди представителей высшего эшелона власти) были приняты, исходя из идеи достижения в России гендерного равенства.

За последние годы государство не проводило какой-либо целенаправленной работы по выравниванию реального доступа российских женщин и мужчин к политическим институтам. Теоретически решению этой проблемы должен был способствовать закон «О государственных гарантиях равных

прав и свобод мужчин и женщин и равных возможностей для их реализации». Его проект был внесен на рассмотрение группой депутатов Государственной думы 3-го созыва и принят в первом чтении в апреле 2003 года. Однако до сих пор дальнейшее рассмотрение этого законопроекта не было осуществлено ни Думой 4-го, ни Думой 5-го созывов.

Тем не менее представительство женщин в сфере принятия решений несколько увеличилось, хотя достигнутый прогресс оказался весьма скромным и затронул не все ветви и уровни власти.

Исполнительная власть. С началом экономического кризиса в правительстве РФ три женщины были назначены федеральными министрами (всего в правительстве 17 федеральных министров). Женщины заняли посты министра экономики, министра здравоохранения и социального развития, министра сельского хозяйства. В 2010 году назначена женщина на должность руководителя Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств. Среди восьми полномочных представителей Президента РФ в Федеральных округах женщин нет и никогда не было. Число женщин-руководителей субъектов Федерации удвоилось: если раньше среди 83 губернаторов была только одна женщина, теперь их две.

Законодательная власть. Среди членов Совета Федерации РФ женщин стало меньше как в абсолютных, так и в относительных показателях: если на 1.01.2005 среди 175 членов Совета Федерации было 10 женщин (или 5,7%), на 1.10.2009 – среди 164 сенаторов было 7 женщин (или 4,3%). При этом Совет Федерации РФ по-прежнему возглавляет мужчина, а гендерный состав заместителей Председателя Совета Федерации РФ за эти годы не изменился: среди четырех заместителей – одна женщина.

Число женщин и их доля среди депутатов Государственной думы РФ (нижняя палата российского парламента) нового созыва (2008–2011 годы) увеличились по сравнению с предыдущим созывом с 9,8 до 14,0%. Однако по данным Межпарламентского союза (Inter Parliamentary Union) Россия по-прежнему занимает 84-е место по этому показателю (среди 134 стран). В руководящем составе Государственной думы РФ гендерная асимметрия также высока: Председателем думы как всегда избран мужчина, а среди десяти его заместителей только три женщины.

Существенное увеличение численности женщин среди депутатов законодательных собраний феде-

рального уровня и уровня субъектов Федерации в ближайшее время вряд ли возможно, поскольку в повестке дня всех политических партий, кроме партии «Яблоко», вопросы гендерного равенства отсутствуют (в том числе и вопросы гендерного паритета в руководстве самих партий).

Единственным уровнем в сфере принятия решений, где женщины занимают значимое место, является нижний уровень – органы местного самоуправления.

Судебная власть. Значение показателя «доля женщин среди судей Конституционного суда» остается низкой (17%).

Современные значения целевых индикаторов, характеризующих уровень представленности женщин в сфере принятия решений, показывают, что при сложившихся темпах поставленная задача может быть выполнена только далеко за пределами горизонта существующих ЦРТ.

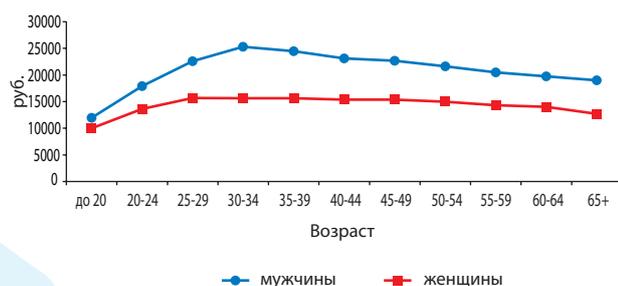
4.5. Ликвидация дискриминационной практики в области труда и занятости

Показателем прогресса решения этой задачи стала динамика гендерных различий в заработной плате. Одна из главных «женских» проблем российской сферы занятости – значительный гендерный разрыв оплаты труда – оказалась крайне устойчива к изме-

Таблица 4.2. Отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин по обследованным видам экономической деятельности (по результатам выборочных обследований организаций за октябрь, %)

	2005	2007	2009
Всего по обследованным видам экономической деятельности	60,7	63,1	65,3

Рисунок 4.2. Возрастной профиль средней начисленной заработной платы мужчин и женщин (2009 г.)



нениям политической и экономической ситуации в стране. Различия средней заработной платы мужчин и женщин и в годы экономического кризиса, и в годы экономического роста колебались в диапазоне 30–40% (Таблица 4.2). В настоящее время согласно официальным данным отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин составляет 65,3%.

Возрастной профиль гендерных различий в заработной плате также много лет остается неизменным: самые большие различия в оплате труда приходятся на возраст 30–45 лет, минимальные – на самые молодые и самые пожилые возраста экономической активности (Рисунок 4.2).

В российском обществе сложилось терпимое отношение к существованию гендерного разрыва в оплате труда. И властные структуры, и население склонны рассматривать его не как социальную проблему, порожденную дискриминацией женщин в сфере труда, а скорее как социальную норму – естественное последствие «большей природной предрасположенности женщин к ведению домашнего хозяйства и воспитанию детей, чем к профессиональной занятости». Законодательство России (как национальное, так и ряд международных договоров, ратифицированных Россией) запрещает дискриминацию, в том числе и дискриминацию по признаку пола, но из-за отсутствия реальных механизмов обеспечения защиты от дискриминации это явление имеет широкое распространение.

Анализ показывает, что гендерный разрыв в оплате труда в России формируется под воздействием целой системы факторов, подавляющее число которых являются результатом распространения прямых или косвенных дискриминационных практик в отношении женщин (при приеме на работу и увольнении с нее, при продвижении по службе, просто разной оплате за труд равной ценности) и традиционного разделения труда между мужчинами и женщинами.

Среди этих факторов эксперты в первую очередь называют сосуществование, с одной стороны, большой дифференциации в оплате труда по видам экономической деятельности, а с другой – сегрегации по ним (неравномерного распределения мужчин и женщин по видам экономической деятельности). В результате женщины оказываются значительно чаще заняты в малооплачиваемых видах деятельности. В 2008 году 71,2% всех профессионально занятых женщин и только 51% мужчин были заняты в тех видах

экономической деятельности, в которых средний уровень оплаты труда был ниже общероссийского. В целом вклад сегрегации в российские гендерные различия оплаты труда оценивается в 30–40%².

Еще один фактор гендерных различий в оплате труда – профессиональная и вертикальная сегрегации (которая часто является следствием дискриминации женщин в профессиональном продвижении), в результате которых женщинам становятся малодоступны хорошо оплачиваемые профессии, должности и рабочие места. Поэтому гендерные различия в уровне оплаты есть во всех отраслях экономики: и феминизированных, и там, где среди работающих большинство – мужчины (максимальные различия в обрабатывающих производствах – 32,8%, минимальные в образовании – 10,7%).

Следует особо подчеркнуть, что вертикальная сегрегация формируется в условиях более высокого уровня профессионального образования у женщин по сравнению с мужчинами. Это говорит о том, что в российском обществе и в российской экономике образование не выполняет для женщин одну из важнейших своих функций – «социального лифта».

Изменению гендерного разрыва в оплате труда, связанного с отраслевой, профессиональной и вертикальной сегрегацией, могли бы способствовать государственные меры по повышению оплаты труда

наименее оплачиваемым работникам, предпринятые в рамках национальных проектов «Образование» и «Здоровье», стартовавших в 2006 году, и при повышении минимального размера оплаты труда и тарифной ставки 1-го разряда ЕТС и ряд других мер.

Актуальность этих мер для сокращения гендерного разрыва оплаты труда обусловлена тем, что эти повышения априори касались преимущественно женщин. В здравоохранении и образовании – феминизированных сферах высококвалифицированного труда – работает каждая четвертая женщина, а основными получателями минимальной заработной платы и самых низких окладов также являются, как правило, женщины.

Реализованное селективное повышение оплаты работников образования и здравоохранения, а также многоэтапное повышение МРОТ способствовало главным образом абсолютному увеличению оплаты труда женщин. В относительных показателях проблема незначительно снизила свою остроту. Если в 2005 году средняя оплата труда в образовании составляла 63% от общероссийского уровня, то в 2009 году – 66%, в здравоохранении соответственно 69 и 73%.

Существует и прямая дискриминация в оплате труда по признаку пола, хотя законодательство России не содержит и никогда не содержало норм по оплате труда дискриминационных по признаку пола, а в современном Трудовом кодексе Российской Фе-

ВСТАВКА 4.1. Женщины-руководители в российских компаниях

42% руководящих постов в российских компаниях, управляемых собственниками, принадлежит женщинам, утверждает в новом опросе Grant Thornton International, опросившей более 7000 компаний из 36 стран мира, включая Россию. Больше женщин-менеджеров лишь на Филиппинах (47%). Для сравнения, в США – 20%, а во Франции – 18%. Российский показатель вдвое выше среднемирового (24%). Меньше всего руководить бизнесом доверяют женщинам в Японии (только 7% руководящих постов принадлежат женщинам), Бельгии (12%) и Дании (13%).

Позиции женщин в России заметно укрепились по сравнению с 2007 годом – тогда лишь 34% респондентов заявляли о присутствии женщин-руководителей в высшем руководстве компании. Больше всего женщин-руководителей в России оказалось в Новосибирске – 65% респондентов заявили

там, что в высшем руководстве компании задействовано от трех и более женщин. Самым же «суровым» по отношению к слабому полу можно считать Санкт-Петербург, где топ-менеджерами 16% компаний оказались исключительно мужчины. Для сравнения, в Москве, Нижнем Новгороде и Екатеринбурге этот показатель не превышает 8%.

Высокое положение России среди других стран по числу женщин-руководителей эксперты Grant Thornton International объясняют тем, что в России есть целый ряд высших руководящих должностей, традиционно занимаемых женщинами, – главный бухгалтер, директор по маркетингу, директор по персоналу. «Однако, если посчитать соотношение мужчин и женщин на посту генеральных директоров компаний, женщины окажутся не в выигрышном положении. В этом отношении России есть еще куда стремиться», – считает менеджер по персоналу Grant Thornton в России Людмила Гайдай.

Ведомости, 05.03.2009

² Заработная плата в России. Эволюция и дифференциация. М.: ГУ-ВШЭ. С. 283, 292. *Роцин С., Горелкина О.* Гендерные различия в заработной плате: микроэкономический анализ факторов и тенденции.

дерации зафиксирована обязанность работодателя по обеспечению работникам равной оплаты за труд равной ценности. Ее составляющая в общей дифференциации заработной платы мужчин и женщин оценивается разными экспертами в диапазоне 7–18%³.

В целом гендерный разрыв в оплате труда за последние годы сократился крайне незначительно: с 36,9 до 34,8 пп. При существующих темпах его изменения выравнивание уровня оплаты труда мужчин и женщин до 2020 года мало вероятно.

В некоторых областях занятости наметились позитивные сдвиги в области сокращения гендерного неравенства. В частности, это касается очень высокой доли женщин в руководстве российских частных компаний (42%), что является одним из самых высоких показателей в мире (Вставка 4.1).

4.6. Создание системы реальных механизмов предотвращения насилия в отношении женщин

Показателем, характеризующим прогресс в решении поставленной задачи, стало «количество случаев насилия против женщин, зарегистрированных в учреждениях социального обслуживания населения и МВД».

В Конституции РФ (гл. II, ст. 21, пп. 2,1) провозглашается, что «никто не должен подвергаться... насилию» и что «достоинство личности охраняется государством». Кроме того, Россия ратифицировала целый ряд международных документов, действие которых направлено, в том числе и на искоренение насилия.

Но насилие в отношении женщин остается актуальной проблемой для российского общества. По данным Национальной независимой комиссии по правам женщин и проблеме насилия в отношении женщин в России, в стране каждый час одну женщину убивает муж или партнер, каждые тридцать минут происходит изнасилование, тысячи женщин ежегодно становятся жертвами современных работорговцев⁴.

Одним из наиболее распространенных проявлений насилия в отношении женщин, зафиксированных офи-

циальной статистикой, являются преступления сексуального характера (изнасилования и насильственные действия сексуального характера). В период 2003–2010 годов динамика числа таких преступлений была неравной (Таблица 4.3). До 2005 года фиксировался рост числа подобных преступлений 8,0 тыс. до 9,2 тыс. случаев, затем последовало снижение их числа до 5,4 тыс. Тем не менее эксперты отмечают высокий уровень латентности проблемы, связанный как с нежеланием жертв насилия обращаться за помощью, так и с нежеланием правоохранительных органов возбуждать дела по такого рода преступлениям. Скрытость проблемы от глаз крайне мешает не только борьбе с насилием, но и пониманию обществом реального положения дел.

Еще более распространенной и латентной проблемой остается проблема насилия в семье, которая касается прежде всего женщин. Эта проблема и сегодня фактически не получает никакого статистического освещения. Ситуация осложняется еще и тем, что и сотрудники правоохранительных органов, да и само население часто рассматривают домашнее насилие не как преступление против личности, а только как частный конфликт между супругами.

Острой проблемой остается и недостаточное количество специализированных организаций, оказывающих помощь женщинам, пострадавшим от насилия, в том числе домашнего. В целом по стране работало около 50 кризисных центров на базе неправительственных организаций, однако в последние годы их число сокращается из-за отсутствия государственной заинтересованности и поддержки. Число государственных учреждений, оказывающих помощь женщинам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, наоборот, постепенно увеличивается. В 2009 году в России работало только 21 убежище (социальная гостиница), оказывающее специализированную помощь женщинам, пострадавшим от домашнего насилия. Очевидно, что такое количество центров и убежищ крайне недостаточно, учитывая численность населения страны, к тому же территориальное распределение их неравномерно.

Приходится констатировать, что сегодня в России не существует целостного механизма, защиты женщин от насилия в быту. В Государственной думе РФ с 1995 года

Таблица 4.3. Число преступлений: изнасилование, покушение на изнасилование

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Российская Федерация	8 085	8 795	9 222	8 871	7 038	6 208	5 398

³ Там же.

⁴ Национальная независимая комиссия по правам женщин и проблеме насилия в отношении женщин в России представила свой первый доклад «Территория молчания» - М. 2009 www.anna-center.ru/ru/component/

находится проект Федерального закона РФ «Об основах социально-правовой защиты от насилия в семье», однако его рассмотрение и принятие не предусмотрено ни в ближайшем, ни в среднесрочном будущем.

4.7. Снижение воздействия неблагоприятных социально-экономических факторов на здоровье и продолжительность жизни, особенно мужчин

Низкая продолжительность жизни мужчин по-прежнему остается главной мужской гендерной проблемой страны. В качестве индикаторов, указывающих на успешность решения этой задачи, приняты следующие показатели:

- ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин, гендерные различия в ожидаемой продолжительности жизни;
- уровень и гендерные различия смертности от несчастных случаев, травм, убийств, самоубийств, алкоголизма.

В целом продолжительность жизни россиян, и в первую очередь мужчин в трудоспособном возрасте, остается крайне низкой, хотя в последние годы здесь наметились позитивные изменения.

Ожидаемая продолжительность жизни

За 2005–2008 годы ожидаемая продолжительность жизни мужчин при рождении увеличилась на 3 года и стала составлять 61,8 лет. У женщин изменения оказались менее существенны: их ожидаемая продолжительность жизни при рождении выросла на 1,8 лет, достигнув 74,2 лет.

При этом значения показателя «ожидаемая продолжительность жизни при рождении» по регионам России по-прежнему варьируется в очень широких пределах как у мужчин, так и у женщин. Размах этих значений столь велик, что максимальная по регионам ожидаемая продолжительность жизни при рождении для мужчин перекрывает минимальные региональные значения этого показателя для женщин.

Так, в 2008 году максимальную ожидаемую продолжительность жизни при рождении имели мужчины, живущие в закавказских республиках – Ингушетия (76,3 лет), Чечня (71,3 лет), Дагестан (70,5 лет), а также в Москве (68,5 лет). В то же время продолжительность жизни женщин Республики Тыва составляла 66 лет, а Чукотского автономного округа – 64,2 года.

Таким образом, целевое значение показателя «ожидаемая продолжительность жизни при рожде-

нии» для женщин – 74 года – оказалось достигнуто досрочно по сравнению с целевым индикатором Доклада 2005 года. Совершенно иная ситуация складывается у мужчин. У них при существующих темпах роста значений этого показателя его целевое значение (71 год) будет достигнуто только к 2017 году.

Гендерный разрыв в ожидаемой продолжительности жизни

В России гендерный разрыв в ожидаемой продолжительности жизни при рождении до сих пор остается одним из самых значительных в мире.

Немного более высокие темпы роста ожидаемой продолжительности жизни у мужчин привели к некоторому сокращению гендерного разрыва значений показателя (за 2005–2008 годы на 1,19 года) (Таблица 4.4). Но в абсолютных значениях этот разрыв все равно остается беспрецедентно большим – 12,3 года. В европейских странах и странах Центральной Азии близкие значения показателя имеют только Беларусь, Литва, Украина (по 11,7 лет) и Казахстан (11,9 лет), а минимальные (до 5 лет) – Дания, Норвегия, Великобритания, Швеция.

Сверхсмертность российских мужчин

Основной причиной российского гендерного разрыва в продолжительности жизни является более высокий уровень смертности мужчин по сравнению с женщинами во всех возрастах, но особенно в возрасте 20–55 лет. За последние годы это превышение несколько сократилось, причем самые значительные изменения произошли в возрастах 20–55 лет: если в 2005 году коэффициент смертности в этих возрастах у мужчин превышал аналогичный показатель у женщин 3,3–4,1 раза, то в 2008 году – только в 3,2–3,6 раза.

Таблица 4.4. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (число лет)

Годы	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет)		Гендерный разрыв в ожидаемой продолжительности жизни при рождении
	Мужчин	Женщин	
1990	63,73	74,30	10,57
1995	58,12	71,59	13,47
2000	59,03	72,26	13,23
2005	58,87	72,39	13,52
2006	60,37	73,23	12,86
2007	61,39	73,9	12,51
2008	61,83	74,16	12,33

Смертность от внешних причин

Сверхсмертность российских мужчин только частично можно объяснить действием биологических факторов (обычно говорят о 5–7 годах женской «форы»), однако большая часть гендерных различий в режимах смертности обусловлена влиянием социально-экономических и поведенческих факторов (более подробно проблема предотвратимой смертности рассматривается в Главе 5.4). Об этом, в частности, свидетельствует стабильность коэффициентов сверхсмертности мужчин в детских и пенсионных возрастах и огромное (выше чем где бы то ни было в мире) различие уровней смертности мужчин и женщин от внешних причин в трудоспособных возрастах.

В последние годы сокращение высокого уровня смертности (прежде всего от причин, связанных с употреблением алкоголя, несчастных случаев в дорожно-транспортных происшествиях и пр.) стало предметом особого внимания со стороны государства, начавшего проведение демографической политики с целью предотвращения снижения численности населения страны.

Эти и смежные вопросы были включены в целый ряд программ и проектов, законодательных актов правительства страны: национальный проект «Здоровье», Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и ряд других.

Началась работа по снижению потребления населением алкоголя. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 2128-р одобрена Концепция реализации государственной политики

по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, которая направлена на снижение объемов потребления алкогольной продукции, в том числе слабоалкогольных напитков, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, улучшение демографической ситуации в стране, увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, формирование стимулов к здоровому образу жизни.

В 2010 году будет подготовлена к принятию Национальная стратегия по борьбе против табака на период до 2014 года, внесены изменения в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с присоединением Российской Федерации к Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака.

С целью сокращения уровня травматизма и смертельных случаев на дорогах ужесточены правила дорожного движения и повышены штрафы за их нарушение, более строгим стало наказание за вождение автомобиля в нетрезвом виде.

Как показывает статистика, в последние годы уровень смертности от внешних причин уменьшился, причем темпы его снижения были фактически одинаковыми и у мужчин, и у женщин. В наибольшей степени снизилась смертность от случайных отравлений алкоголем (у мужчин значение коэффициента смертности в трудоспособном возрасте от этой причины в 2008 году составило только 58% в сравнении со значением 2005 года, у женщин – 57%).

Смертность от всех видов транспортных несчастных случаев за 2005–2008 годы сократилась существенно меньше (у мужчин и у женщин значение коэффициента смертности в трудоспособном возрасте от этой причины

Таблица 4.5. Коэффициенты смертности населения в трудоспособном возрасте по полу и внешним причинам смерти*

Число умерших на 100 000 человек населения соответствующего пола и возраста	Мужчины			Женщины		
	2005	2008	2008/2005	2005	2008	2008/2005
Умершие от всех причин	1300,7	1071,9	0,82	337,6	281,6	0,83
Смертность от внешних причин	444,1	339,3	0,76	88,9	68,5	0,77
из них:						
от случайных отравлений алкоголем	60,3	35,1	0,58	13,4	7,7	0,57
от всех видов транспортных несчастных случаев	53,8	48,5	0,90	14,3	12,9	0,90
от самоубийств	70,0	56,5	0,81	9,4	8,9	0,95
от убийств	51,5	34,9	0,68	13,2	8,7	0,66

* Мужчины 16–59 лет, женщины 16–54 года.

сократилось на 10%). Самые значительные гендерные расхождения сформировались в динамике показателей смертности от самоубийств (у женщин соответствующий коэффициент сократился на 5%, у мужчин – на 19%).

Сложившаяся динамика показателей смертности от внешних причин свидетельствует о сохранении гендерной асимметрии в этом сегменте, правда, на более низком уровне, чем несколько лет назад (Таблица 4.5).

Современная государственная политика снижения смертности формулируется как гендерно нейтральная, направленная на население в целом (с выделением в лучшем случае молодежи как группы, требующей особого внимания), с целевыми показателями увеличения продолжительности жизни, рассчитанными без дифференциации по признаку пола. Таким образом, эта политика оказалась не ориентирована на нивелирование гендерных различий в продолжительности жизни до значений, приемлемых с мировой точки зрения.

Представляется, что эта политика была бы эффективнее, если бы учитывала особенности положения и стереотипы поведения мужчин и женщин, различия в их приверженности к практикам самосохранного поведения, в большей степени фокусируясь на тех факторах риска, которые характерны для каждого из полов.

Занятость во вредных условиях труда сегодня является преимущественно мужской гендерной проблемой сферы труда современной России. В стране до сих пор сохраняются традиции, принятые еще в советский период, по которым охрана труда нацелена в первую очередь на охрану материнства. Этим объясняется существование запрета на работу женщин почти по 600 профессиям.

В результате занятость женщин и мужчин во вредных условиях различается фактически в два раза. Число женщин и мужчин, пострадавших на производстве, превышено в три раза, число женщин и мужчин, пострадавших на производстве от несчастных случаев со смертельным исходом, – в 17 раз.

Занятость во вредных условиях труда продолжает оставаться одним из факторов низкой продолжительности жизни российских мужчин.

4.8. Гендерные аспекты в сценариях развития

В предстоящий период успешность решения гендерных проблем в России во многом будет определяться наличием в государственной социальной политике ген-

дерной составляющей. Поэтому вполне правомерно рассматривать два сценария развития гендерной ситуации.

Первый сценарий – инерционный (он же – пессимистический). В его основе лежит предположение о консервации сложившейся в последние годы практики разработки государственной социальной политики без включения в нее гендерного компонента. Когда все проблемы, с которыми сталкиваются мужчины и женщины, рассматриваются только через призму проблем семьи, демографии, бедности, развития экономики, здравоохранения, образования и пр. При этом игнорируется широчайшее распространение в российском обществе традиционных патриархальных гендерных стереотипов, дискриминации по признаку пола, несоблюдение конституционного права мужчин и женщин на равные возможности во всех сферах жизнедеятельности.

В результате реализации инерционного сценария даже при проведении сильной социальной государственной политики возможно получение лишь небольшого улучшения значений ключевых показателей ЦРТ 3, определенных на 2015 и 2020 годы. Однако целевых значений большинства этих показателей (например, нивелирование гендерных различий в оплате труда и продолжительности жизни, выравнивание асимметрии представительства мужчин и женщин в сфере принятия решений и среди учащихся профессиональной школы и др.) удастся достичь не скоро.

Оптимистический сценарий развития гендерной ситуации в стране предполагает обязательное проведение в стране государственной политики гендерного равенства, которая может реализовываться либо как обязательное введение гендерного компонента во все программы социального развития страны, либо как разработка и реализация самостоятельного раздела государственной социальной политики, согласованного со всеми остальными направлениями этой политики.

Но какой бы сценарий реализации государственной гендерной политики не был бы выбран, в их рамках необходима реализация следующих направлений:

- реконструкция Национального механизма по обеспечению равенства мужчин и женщин;
- разработка на федеральном уровне «Национального плана действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе» с выделением финансирования на его реализацию;
- проведение обязательной гендерной экспертизы национального законодательства и государственных социальных программ;

- отказ от практики предоставления только женщинам выплат и социальных льгот, предназначенных для семьи или для работников с семейными обязанностями (исключая льготы, связанные с беременностью, родами и грудным вскармливанием);
- выравнивание гендерной асимметрии в кадровом резерве управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента России;
- пропаганда эгалитарных отношений между женщинами и мужчинами, как на уровне семьи, так и на уровне общества в целом;
- дальнейшее совершенствование гендерной статистики, позволяющей отслеживать положение мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности дифференцированно по субъектам Федерации, проводить международные сопоставления, обеспечивать информационный контроль и оценку эффективности выполнения властных решений и реализацию политики равных прав и возможностей;
- преодоление явных и скрытых форм дискриминации как женщин, так и мужчин, разработка специальных мер, адресованных каждому полу, с целью обеспечения реального равенства возможностей во всех сферах жизнедеятельности;
- повышение оплаты труда в «женских» бюджетных отраслях до среднероссийского уровня;
- развитие сети кризисных центров и «телефонов доверия» отдельно для женщин и для мужчин, разработка и внедрение методики работы с мужчинами, совершающими насилие в семье;
- создание механизма экономического стимулирования работодателей к сокращению занятости в неблагоприятных условиях труда;
- снижение сегрегации учащихся по специальностям обучения в профессиональном обучении всех уровней.

Реализация перечисленных направлений позволяет надеяться на выполнение заявленных задач ЦРТ 3 (как международных, так и адаптированных для России) по всем показателям и в указанные сроки (Таблица 4.6.). В рамках оптимистического сценария сроки достижения целевых индикаторов будут существенно меньше по сравнению с инерционным сценарием.

4.9. Выводы и рекомендации

Проведенный анализ динамики ключевых гендерных проблем России показал, что за последние

годы произошло определенное смягчение остроты этих проблем. В целом наметилось выравнивание гендерной асимметрии среди студентов разных уровней профессиональной школы и их сегрегации по специальностям обучения. Повысилась, хотя и незначительно, представленность женщин в сфере принятия решений. Незначительно увеличилась продолжительность жизни населения, и в первую очередь мужчин, что повлекло за собой сокращение гендерного разрыва в продолжительности жизни россиян. Обозначилась тенденция сокращения гендерного разрыва в уровне оплаты труда мужчин и женщин. Официальная статистика в последние годы фиксирует сокращение числа преступлений сексуального характера. Положительные сдвиги есть, но в целом работа по решению этих проблем еще далека от завершения.

В то же время ход выполнения задач, поставленных перед Россией в рамках ЦРТ 3, позволил определить наиболее важные проблемы и барьеры, стоящие перед страной в достижении равенства мужчин и женщин и расширение возможностей женщин. В связи с этим в ближайшие годы необходимо решить следующие проблемы:

- широкое распространение в российском обществе традиционных гендерных ролей, государственная поддержка стереотипного представления о главенствующей роли женщины в воспитании детей;
- отсутствие государственной политики гендерного равенства, целостного национального механизма по улучшению положения женщин. Разработка Федерального плана действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе на ближайшие пять лет;
- сохранение исторически сложившегося отставания в оплате труда в бюджетных отраслях с преимущественной занятостью женщин;
- распространенность в сфере труда прямых или косвенных дискриминационных практик в отношении женщин (при приеме на работу и увольнении с нее, при продвижении по службе, просто разной оплате за труд равной ценности);
- отсутствие в России целостного механизма защиты женщин от насилия;
- высокий уровень гендерных различий в приверженности российского населения к самосохранительному поведению.

ВСТАВКА 4.2. Безработица в условиях кризиса: гендерный аспект*

На протяжении постсоветского периода в России сформировались устойчивые гендерные различия профиля безработицы. В силу несколько более низкой экономической активности женщин среди безработных преобладают мужчины, однако уровень мужской и женской безработицы различается незначительно: как правило, для мужчин он на несколько десятых долей процента выше. В то же время средняя продолжительность женской безработицы на 0,5–1,0 месяца выше, чем у мужчин. Доля лиц, ищущих работу более года, среди женщин также на 2–3 процентных пункта выше.

Согласно данным обследований социально-трудовых отношений, доля женщин, опасющихся лишиться рабочего места, в кризисные годы лишь незначительно превышает долю мужчин, а в благополучные периоды работающие женщины ощущают себя даже более уверенно (Таблица 4.2.1).

Однако женщины значительно более пессимистично относятся к возможности нового трудоустройства, причем гендерный разрыв по этому индикатору сокращается в условиях стабильного развития и резко возрастает при ухудшении конъюнктуры рынка труда (Таблица 4.2.2).

Следствием развернувшегося кризиса стало увеличение высвобождений работников с предприятий и сокращение возможностей трудоустройства. Казалось бы, это должно сделать женщин относительно более уязвимыми и привести к опережающему росту женской безработицы. Однако данные говорят о другом. Как видно из Рисунков 4.2.1 и 4.2.2, минимальный разрыв мужской и женской безработицы характерен для благополучных периодов. По мере углубления

Рисунок 4.2.1. Динамика уровня безработицы мужчин и женщин в 1992–2007 годы

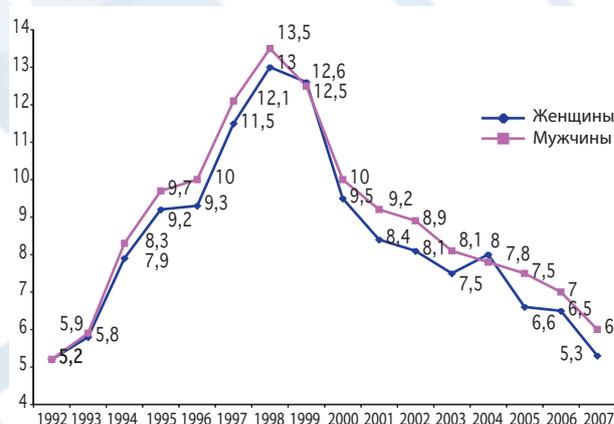


Таблица 4.2.1. Наличие угрозы потери работы, % ответивших работников

Ощущаете ли Вы угрозу потери работы?	1999		2002		2007		2009	
	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины
Да	15,0	13,8	5,5	6,8	4,0	6,4	12,2	11,8
Скорее, да	16,9	15,0	8,9	11,5	8,9	9,4	31,2	25,7
Скорее, нет	31,9	34,8	24,7	23,5	23,0	23,2	39,0	39,4
Нет	17,3	22,6	43,3	44,0	50,7	46,6	17,6	23,1
Затрудняюсь ответить	18,8	13,7	17,6	14,2	13,4	14,4	-	-

Таблица 4.2.2. Возможность в случае потери работы найти равноценное рабочее место, % ответивших работников)

Сможете ли Вы в случае потери работы найти равноценное рабочее место?	1999		2002		2007		2009	
	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины
Да, без проблем	12,3	25,2	25,6	27,9	31,7	35,0	14,2	23,9
Да, но это непросто	36,8	40,0	29,7	38,7	32,9	39,0	53,9	56,8
Скорее, нет	32,2	19,2	30,6	22,2	23,8	16,1	31,9	19,3
Затрудняюсь ответить	18,8	15,5	14,1	11,2	11,6	9,9	-	-

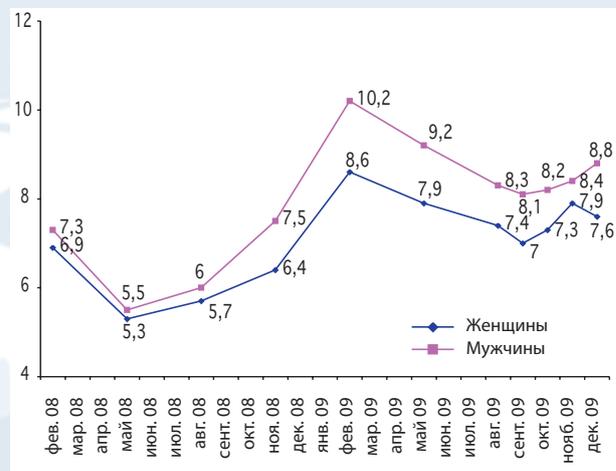
* Там, где это не оговорено специально, использованы данные выборочного обследования по проблемам занятости населения Росстата.

экономического кризиса мужская безработица растет быстрее женской, и гендерный разрыв увеличивается. Такая тенденция прослеживалась как на протяжении 1990-х годов, так и сегодня. Наибольший гендерный разрыв (1,6 процентных пункта) был зафиксирован на пике кризиса в феврале 2009 года.

Это заставляет предположить, что женщины обладают большим адаптационным потенциалом и более активно используют его в условиях кризиса. Действительно, по сравнению с мужчинами экономически активные женщины (и работающие, и безработные) обладают более высоким уровнем образования и более конкурентоспособной возрастной структурой (среди них выше доля лиц, находящихся на пике трудоспособности, меньше молодежи и пожилых). Женщины значительно чаще мужчин обращаются в государственную службу занятости. К этому способу поиска работы до недавнего времени прибегали 35–40% женщин и лишь 25–30% мужчин. Последний кризис сопровождался резким ростом популярности службы занятости. В мае 2009 года ее услугами воспользовались почти половина (47,9%) оставшихся без работы женщин и более трети (36,6%) мужчин.

Не менее важно и то, что в условиях кризиса женщины более упорно держатся за свое рабочее место и согласны идти на уступки ради его сохранения. По данным обследования социально-трудовых отношений 2009 года в случае ухудшения условий занятости уволиться и искать новую работу готовы лишь пятая

Рисунок 4.2.2. Динамика уровня безработицы мужчин и женщин в 2008–2009 годы



часть (21,7%) работающих женщин, но более трети (36,5%) мужчин.

Обследование клиентов служб занятости (июнь 2009 г.) показало, что женщины реже мужчин отказываются от предлагаемых вакансий по причине недостаточной зарплаты (26,4% и 31,3% соответственно) и претендуют на менее высокую заработную плату, хотя их уровень образования выше.

Таким образом, главным адаптационным ресурсом женщин, позволяющим им успешнее избегать риска безработицы на кризисном рынке труда, является снижение (и без того относительно невысоких по сравнению с мужчинами) притязаний к рабочим местам.

Соболева И. В., д. э. н.

ПРИЛОЖЕНИЕ
Таблица 4.6

Задачи ЦРТ	Задачи ЦРТ + для России	Показатели прогресса в достижении цели (международный вариант)	Показатели прогресса в достижении цели для России	Современное значение показателя	Целевой показатель на 2015 г.	Целевой показатель на 2020 г.
<p><i>Задача</i> Исключить гендерное неравенство в начальном и среднем образовании в основном к 2005 году и на всех уровнях образования, включая высшее, не позже 2015 года</p>	<p><i>Задача</i> Ликвидировать не позднее, чем к 2015 году, неравенство между полами на всех уровнях образования</p>	<p>Соотношение «девочки/мальчики» в системе начального и среднего образования и образования третьей ступени</p>	<p>Соотношение «девочки/мальчики» в системе начального и среднего образования и образования третьей ступени</p>	<p>В 2008/2009 учебном году среди учащихся: - общеобразовательных учреждений доля женщин 50%, мужчин 50%; - высших учебных заведений доля женщин 53%, мужчин – 47%</p>	<p>Среди учащихся: - общеобразовательных учреждений доля женщин 50%, мужчин 50%; - высших учебных заведений доля женщин 50%, мужчин – 50%</p>	<p>Среди учащихся: - общеобразовательных учреждений доля женщин 50%, мужчин 50%; - высших учебных заведений доля женщин 50%, мужчин – 50%</p>
		<p>Соотношение «грамотные мужчины/женщины» среди 15–24 летних</p>	<p>Соотношение «грамотные мужчины/женщины» среди 15–24 летних</p>	<p>Коэффициент неграмотности населения (2002 г.): - женщины – 0,8%, - мужчины – 0,3%</p>	<p>Соотношение «грамотные мужчины/женщины» среди 15–24-летних 50:50</p>	<p>Соотношение «грамотные мужчины/женщины» среди 15–24-летних 50:50</p>
	<p><i>Задача</i> Обеспечить выравнивание возможностей для доступа женщин и мужчин к политическим институтам</p>	<p>Доля мест, занимаемых женщинами в национальном парламенте</p>	<p>Доля мест, занимаемых женщинами в национальном парламенте (Государственной думе), правительстве РФ, Конституционном и Верховном судах</p>	<p>Среди депутатов Государственной думы доля женщин составляет 14%. Среди членов Совета Федерации доля женщин составляет 4,3%. Среди членов правительства РФ – 3 женщины</p>	<p>Доля женщин составит 20–30% среди депутатов Государственной думы, среди членов Совета Федерации, среди членов правительства РФ среди членов Конституционного суда и Верховного суда</p>	<p>Доля женщин составит 40–50% среди депутатов Государственной думы, среди членов Совета Федерации, среди членов правительства РФ, среди членов Конституционного суда и Верховного суда</p>
	<p><i>Задача</i> Ликвидировать дискриминационную практику в области труда и занятости</p>	<p>Нет аналога</p>	<p>Гендерные различия заработной платы</p>	<p>В среднем заработная плата женщин составляет более 65% заработной платы мужчин (2009 г.)</p>	<p>В среднем заработная плата женщин составит 80% заработной платы мужчин</p>	<p>В среднем заработная плата женщин составит 100% заработной платы мужчин</p>
	<p><i>Задача</i> Создать систему реальных механизмов предотвращения насилия в отношении женщин</p>	<p>Нет аналога</p>	<p>Количество случаев насилия против женщин</p>	<p>В 2009 году официальной статистикой зафиксировано 5,4 тыс. изнасилований женщин</p>	<p>Число изнасилований – 0</p>	<p>Число изнасилований – 0</p>

Таблица 4.6 (продолжение)

Задачи ЦРТ	Задачи ЦРТ+ для России	Показатели прогресса в достижении цели (международный вариант)	Показатели прогресса в достижении цели для России	Современное значение показателя	Целевой показатель на 2015 г.	Целевой показатель на 2020 г.
	<p><i>Задача</i> Снизить воздействие неблагоприятных социально-экономических факторов на здоровье и продолжительность жизни, особенно мужчин</p>	Нет аналога	<p>Ожидаемая продолжительность жизни женщин и мужчин. Гендерное различие в ожидаемой продолжительности жизни</p>	<p>Ожидаемая продолжительность жизни женщин составляет 74,2 года, мужчин – 61,8 лет. Гендерное различие в ожидаемой продолжительности жизни равно 12,4 года (2008 г.)</p>	<p>Ожидаемая продолжительность жизни женщин составит 76 лет, мужчин – 64 лет. Гендерное различие в ожидаемой продолжительности жизни будет равно 12 годам</p>	<p>Ожидаемая продолжительность жизни женщин составит 78 лет, мужчин – 67 лет. Гендерное различие в ожидаемой продолжительности жизни будет равно 11 годам</p>
		Нет аналога	<p>Уровень и гендерные различия смертности населения в трудоспособном возрасте от внешних причин (число умерших на 100 000 чел. населения соответствующего пола)</p>	<p>Уровень смертности населения в трудоспособном возрасте от внешних причин (число умерших на 100 000 чел. населения соответствующего пола) в 2008 году составил: женщины – 69 чел., мужчины – 339 чел.</p>	<p>Уровень смертности населения в трудоспособном возрасте от внешних причин (число умерших на 100 000 чел. населения соответствующего пола) в 2015 году составит: женщины – 61 чел., мужчины – 300 чел.</p>	<p>Уровень смертности населения в трудоспособном возрасте от внешних причин (число умерших на 100 000 чел. населения соответствующего пола) в 2020 году составит: женщины – 61 чел., мужчины – 280 чел.</p>

ГЛАВА 5.

СОКРАЩЕНИЕ ДЕТСКОЙ СМЕРТНОСТИ И УЛУЧШЕНИЕ ОХРАНЫ МАТЕРИНСТВА. ПРИОРИТЕТЫ В ОБЛАСТИ ЗДОРОВЬЯ ДЛЯ РОССИИ

5.1. Демографическая ситуация в Российской Федерации

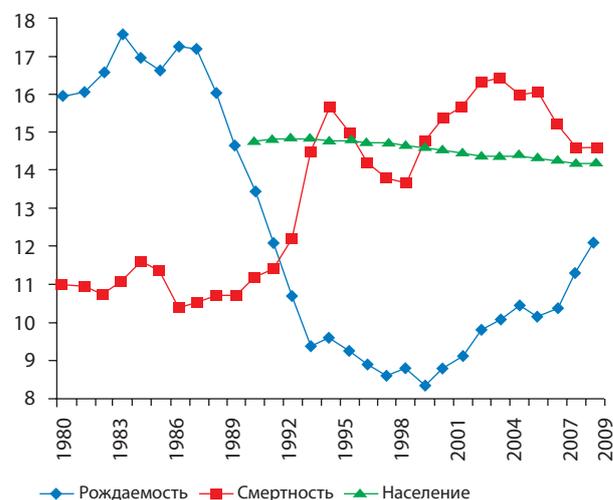
Демографическая ситуация¹ в России за последние годы несколько улучшилась по всем основным показателям, а именно по росту рождаемости и регистрируемой иммиграции и снижению смертности. Вместе с тем по-прежнему наблюдается естественная убыль населения (Рисунок 5.1); по итогам 2009 года она составила около 240 тыс. человек. В последние годы частично, а в 2009 году и полностью естественная убыль компенсируется миграцией. Вероятный прирост общей численности населения РФ в 2009 году с учетом иммиграции составит около 20 тыс. человек. Стоит учитывать, тем не менее, что рост регистрируемой миграции может быть связан с особенностями регистрации мигрантов², при этом непонятно, идентифицируют ли мигранты себя с Россией и в какой мере их можно считать частью населения.

Предварительные оценки Минздравсоцразвития РФ за первые месяцы 2010 года показывают сохранение положительных демографических трендов (Вставка 5.1).

Рождаемость в Российской Федерации

Так как материнская и младенческая смертность связаны с показателем рождаемости, в данном разделе мы проанализируем ситуацию с рождаемостью в России. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года снижение материнской и младенческой смертности рассматривается как важный резерв для улучшения демографической ситуации³. Последний спад рождаемости в России начался в 1987 году. Начиная с 1999 года, зарегистриро-

Рисунок 5.1. Коэффициенты рождаемости и смертности в России в 1980–2008 годы на 1000 человек, млн чел.



Источник: Росстат

вана тенденция небольшого роста рождаемости. Схожая ситуация наблюдается и во всех остальных бывших республиках СССР, в большинстве из которых мер по стимулированию рождаемости не внедрялось (Рисунок 5.2). Так, рождаемость в России в 2008 году выросла на 37% по сравнению с 1998 годом, а в Эстонии на 36%. В Казахстане, где рождаемость и так фактически вдвое выше, чем в России, предпринимаемые действия были направлены скорее на ее снижение – рост составил 47%.

Влияние на колебания уровня рождаемости оказали смена социальных устоев в конце 1980-х – начале 1990-х, а также низкое число родившихся в конце 1960-х, до-

зилось на 9,9%, число самоубийств сократилось на 13,5%. Число смертей от туберкулеза уменьшилось на 10,2%.

Помимо снижения смертности наблюдается также положительная динамика в рождаемости. За пять месяцев 2010 года в России родилось 711 тыс. детей, что на 11,1 тыс. больше, чем за аналогичный период прошлого года. В мае 2010 года в России родилось 139 тыс. детей, что на 3,8 тыс. больше, чем в мае прошлого года.

По данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации

ВСТАВКА 5.1. Динамика рождаемости и смертности в 2010 году

В целом за пять месяцев 2010 года смертность снизилась на 17,9 тыс. человек по сравнению с аналогичным периодом 2009 года. За период с января по май 2010 года смертность от заболеваний сердечно-сосудистой системы уменьшилась на 2,3%, от новообразований – на 0,7%. Зафиксировано снижение смертности в результате ДТП на 14%. Снижаются показатели младенческой смертности – на 4,2%.

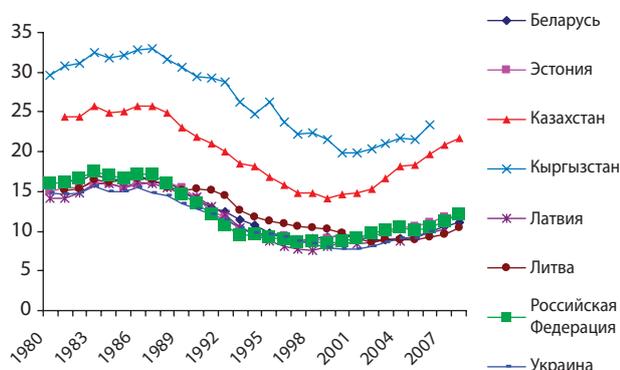
В период с января по май 2010 года смертность от случайных отравлений алкоголем в России сни-

¹ Детальный анализ демографической ситуации в России содержится в Докладе о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2008 г./Под ред. А.Г. Вишневого и С.Н. Бобылева. М.: Весь Мир, 2008.

² Щербакова Е.. Демографические итоги 2008 года. Демоскоп. № 367–368. 2009.

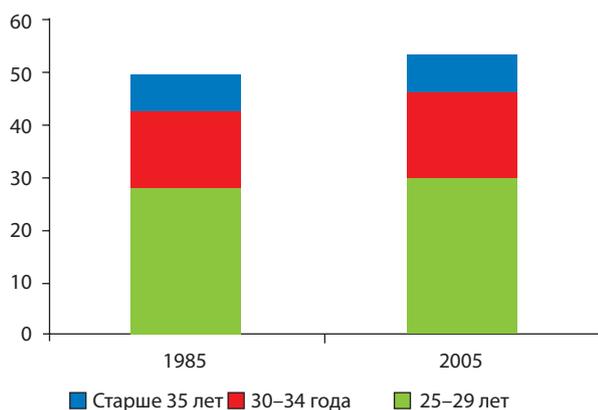
³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года / МЭРТ. М. Сентябрь. 2008.

Рисунок 5.2. Коэффициенты рождаемости на 1000 человек в России, СНГ, странах Балтии, 1980–2008 годы



Источник: ВОЗ

Рисунок 5.3. Вклад различных возрастных групп в рождаемость в России в 1985 и 2005 годах



стигших фертильного возраста в конце 1980-х. До распада СССР значительный вклад в репродукцию вносили молодые люди, вступавшие в брак в возрасте около 20 лет, часто сразу после службы в армии. Льготы, в том числе возможность хоть и сильно отсроченная, но подчас единственная, получения отдельных квартир и социальной помощи, стимулировали раннюю рождаемость. Также низкая доступность методов контрацепции играла свою роль⁴. В новых экономических условиях потенциальные родители оказались вынуждены откладывать деторождение до периода, когда они смогут приобрести жилье, завершить образование и встать на ноги или до

момента «сейчас или никогда». Так, вклад возрастной группы 25–34 лет в рождаемость вырос с 42 до 46% между 1980-ми и 2000-ми годами (Рисунок 5.3). Влиять на формирование рождаемости могут и многие другие политические и экономические факторы. Так, ликвидация бедности почти всегда приводит к снижению рождаемости⁵. В ряде работ обсуждаются, например, следующие факторы: изменение возможности человека распоряжаться своей жизнью; изменение системы ценностных установок и роли семьи, доходов, благосостояния в них; различия в наличии соблазнов и возможностей пользоваться благами цивилизации; доступность широкого круга товаров и услуг⁶. Несмотря на неравномерную научную проработанность перечисленных концепций, в них могут скрываться ответы на ряд сложных вопросов о том, как будут развиваться демографические процессы в России.

Кроме этого, на протяжении 1990-х годов было низким число людей в возрастных группах, вносящих значительный вклад в репродукцию. Таким образом, многие пары, которые отложили рождение первого ребенка в конце 1980-х и 1990-х годах, достигли возраста 30 и более лет в наши дни. В то же время большая когорта людей, родившихся в период антиалкогольной кампании в середине 1980-х годов, достигла репродуктивного возраста, что дало небольшой рост рождаемости после 1999 года, окончание которого мы наблюдаем сейчас. Стоит помнить, что рождаемость рассчитывается как число рождений на 1000 жителей страны, и как было отмечено в докладе министра здравоохранения и социального развития РФ Т.А. Голиковой⁷, доля женщин репродуктивного возраста в среднестатистической тысяче будет в ближайшие годы значительно снижаться (Рисунок 5.4).

Более важным показателем с точки зрения прогноза динамики численности населения является суммарный коэффициент рождаемости, или показатель фертильности, демонстрирующий сколько в среднем детей родила бы одна женщина на протяжении всего репродуктивного периода (15–49 лет) при сохранении в каждом возрасте уровня рождаемости того года, для которого вычислены возрастные коэффициенты. На протяжении 30 последних лет суммарный коэффициент рождаемости сначала

⁴ Zakharov S.V. (2007) The Russian federation: from the first to second demographic transition. Demographic research. vol. 19, 01 July 2008, 907–972.

⁵ Aassve A. et al. Poverty and Fertility in Less Developed Countries: A Comparative Analysis. Economics. 05/28.

⁶ Например: Гундаров И. А. «Духовное неблагополучие и демографическая катастрофа» // Общественные науки и современность 2001. № 5. 58–65; Тишук Е.А. Медико-демографические процессы в РФ в контексте общемировых закономерностей. Вопросы статистики. № 8, 2005.

⁷ Доклад министра здравоохранения и социального развития РФ Т.А. Голиковой «О выполнении в 2007–2009 годах мероприятий плана реализации концепции демографической политики РФ на период до 2025 года, направленных на улучшение состояния здоровья женщин, детей и подростков» / Заседание Президентского совета по нацпроектам и демографической политике 19 января 2009 года.

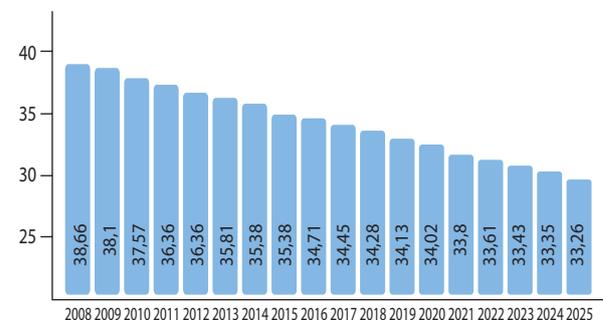
опустился до уровня ниже, чем в Евросоюзе, а затем поднялся до схожего уровня (Рисунок 5.5). Уровень показателя примерно в 1,5 ребенка на одну женщину, который наблюдается сейчас в странах Евросоюза и в России, характерен для развитых стран с высоким уровнем образования и вряд ли может сильно изменяться.

Среди мер, способных при значительных затратах дать небольшой прирост количества детей, приходящихся на одну женщину, стоит отметить: развитие детских садов; защита карьеры женщин, находящихся в декретном отпуске; различного рода льготы, возможно, материнский капитал. В то же время при общей продуманности программы предоставления материнского капитала точно оценить ее вклад в рост рождаемости в краткосрочной перспективе затруднительно, частично из-за ограничения данных о том, какие роды по счету у матери, а также, в связи с невозможностью отделить влияние целого ряда иных факторов, таких как, например, изменения экономической ситуации. Именно на стимулирование рождения второго и последующих детей была ориентирована данная программа.

В то время как представители Минздравсоцразвития неоднократно заявляли, что 10% прироста рождаемости связано с увеличением доли женщин детородного возраста, а 90% – с мерами по стимулированию рождаемости, эта позиция представляется сомнительной, так как не учитывает возможные другие факторы, например, отложенные в 1990-е роды. Тот факт, что во всех остальных странах бывшего СССР, где подобные меры не внедрялись, рост был таким же или большим, свидетельствует о том, что излишне оптимистично автоматически относить весь рост рождаемости, не объясняемый половозрастной структурой населения, к числу достижений мер демографической политики. Особенно необоснованными кажутся подобные выводы с учетом того, что рост рождаемости начался за семь и более лет до внедрения первых из этих мер. Тем не менее, стоит признать, что отмечается увеличение темпов прироста показателя рождаемости в 2007–2009 годах, что может быть связано с комплексом мер, направленных на улучшение демографической ситуации. Потребуется время и дополнительные исследования, чтобы понять – является ли увеличение количества детей, рожденных на тысячу населения в год, результатом календарного сдвига рождения детей по времени, или же происходит увеличение количества детей, рожденных в среднем женщиной на протяжении жизни.

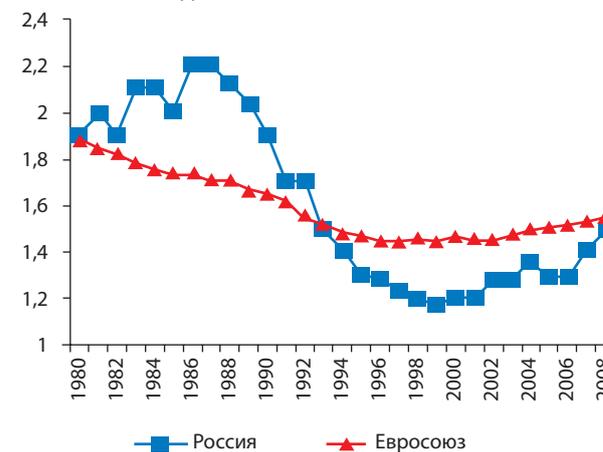
Также стоит рекомендовать правительству России позиционировать свои программы по повышению рождаемости как защиту прав и возможностей людей завести семью и детей, а не как попытку оплатить гражданам рождение детей. Также стоит отметить, что в России

Рисунок 5.4. Динамика численности женщин детородного возраста: 15–49 лет в России в 2008–2025 годах, млн чел.



Источник: Минздравсоцразвития

Рисунок 5.5. Суммарный коэффициент рождаемости в расчете на одну женщину в России и в Евросоюзе в 1980–2009 годах



Источник: ВОЗ

около 1 млн безнадзорных детей, а по официальным данным 136 тыс. детей нуждаются в усыновлении, что также требует внедрения отдельного комплекса мер.

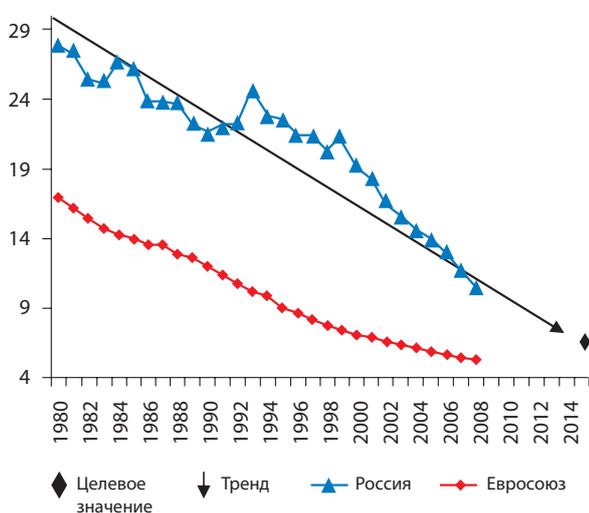
5.2. Снижение смертности детей до пяти лет

Цели развития тысячелетия, принятые международным сообществом в 2000 году, включают задачу снизить смертность детей до пяти лет на две трети в 2015 году по сравнению с 1990 годом. России необходимо было бы снизить уровень смертности в данной возрастной группе (21,5 на 1000 человек в 1990 году) до 7 на 1000 человек в течение 25 лет. Такой уровень показателя был зарегистрирован в Израиле в 2000 году и в Эстонии в 2002 году, еще ниже средний уровень смертности детей до пяти лет в Европейском Союзе (около 5 на 1000) (Рису-

нок 5.6). Хотя при приближении к уровню, характерному для развитых стран конца XX века, – примерно 5 смертей на 1000, – происходит замедление темпов снижения. Есть все основания полагать, что Россия может достигнуть целевого показателя ЦРТ 4 к 2015 году (целевой уровень и тренд указаны на Рисунке 5.6). Стоит отметить, тем не менее, что показатель смертности детей до 5 лет в России традиционно занижен из-за неполной регистрации младенческой смертности, которая составляет большую часть всей детской смертности.

Рисунок 5.6. Показатель смертности детей до 5 лет на 1000 живорожденных в России и Евросоюзе в 1980–2009 годах

Также приведено целевое значение показателя для России



Источник: ВОЗ

ВСТАВКА 5.2. Проблемы оценки младенческой смертности

Россия, несмотря на все усилия, так и не перешла на определение живорождения, принятое ВОЗ в 1992 году: «Полное извлечение или удаление из организма матери продукта зачатия, независимо от продолжительности беременности, при условии, что после извлечения отмечается дыхание или проявление любых других признаков жизни, таких как биение сердца, пульсация пуповины или определяемые движения произвольной мускулатуры, независимо от того, пересекалась ли пуповина и была ли присоединена плацента».

По-прежнему часто используется еще советское определение живорождения, исключая следующие случаи рождения детей: до 28-недельного срока,

Уровень смертности детей до пяти лет измеряется как отношение вероятности гибели в период между рождением и пятилетним возрастом на тысячу живых новорожденных. Риск смерти значительно снижается уже после первых недель жизни. Смертность детей до пяти лет примерно на 80% состоит из младенческой смертности, то есть смерти в первый год жизни. Младенческая смертность примерно на 90% объясняется перинатальной смертностью в первую неделю жизни (Вставка 5.2).

Одним из способов корректировать ситуацию с занижением показателя младенческой смертности может быть расчет комплексного показателя, объединяющего смерть плода и смерть в первый год жизни. Смерть плода – относительно стабильный показатель в развитых странах. Хотя за 20 лет наблюдения уровень показателя упал с 6 до 4 на 1000 детей (вероятно, в связи с улучшением лечения осложнений беременности), его значительное дальнейшее снижение вряд ли возможно. В России же этот индикатор гораздо более «лабилен», что связано с манипуляцией с показателем младенческой смертности, который имеет большие резервы для снижения.

В то же время резервы для снижения уровня младенческой и детской смертности в России также исчерпываются. При нынешнем развитии науки ожидать снижения этих показателей ниже уровня 3–4 на 1000 не представляется возможным.

ВОЗ проводила оценку степени занижения показателя младенческой смертности в России (Рисунок 5.8) и оценила его в 12%, однако другие методы оценки показывают, что до трети всех младенческих смертей могут не регистрироваться⁸. Официальная позиция

весом менее 1000 г, длиной тела менее 35 см и в случае смерти в течение семи дней. Следует отметить, что период беременности не всегда удается точно определить, поэтому акушеры могут трактовать его по-разному. Кроме этого, по советскому определению дыхание считается единственным критерием жизни, это до сих пор мешает внедрению определения ВОЗ в России. Все эти противоречия приводят к тому, что часть детей, которые бы считались живорожденными в других странах, считаются мертворожденными в России (Рисунок 5.7) и не попадают в статистику младенческих смертей. Стоит помнить, что мониторинг прогресса достижения целей в России может быть осложнен, как в случае с младенческой смертностью, и может приводить к манипуляции данными, а не к реальному улучшению ситуации.

⁸ Danishevski K., Balabanova D., McKee M., Nolte E., Schwalbe N., Vasilieva N.. Inequalities in birth outcomes in Russia: evidence from Tula oblast. Paediatr Perinat Epidemiol. 2005 Sep;19(5):352-9.

Минздравсоцразвития – занижение составляет около 10–15%. Одним из показателей, который может использоваться с учетом неполной регистрации младенческой смертности в России, является суммарный показатель, включающий как младенческую смертность, так и мертворождения (Рисунок 5.9).

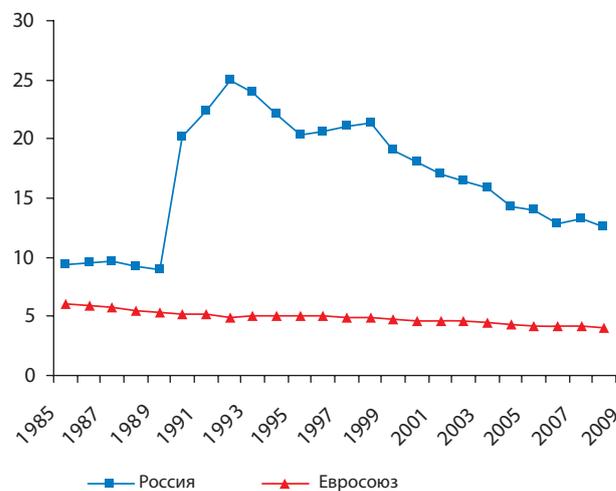
Исследование, анализирующее эффект от достижения ЦРТ в области здоровья на продолжительность жизни после рождения для России, свидетельствует о незначительном потенциале⁹. Так, достижение сокращения младенческой смертности и смертности детей от года до четырех лет на две трети в соответствии с ЦРТ прибавит 0,76 и 0,17 лет к продолжительности жизни соответственно. Для сравнения: 20-процентное сокращение уровня смертности людей трудоспособного возраста приведет к увеличению продолжительности жизни на два года¹⁰. Сейчас в России ежегодно умирают примерно 17–18 тыс. детей до пяти лет, чуть менее 15 тыс. из них составляют младенческие смерти. Для сравнения: число смертей от заболеваний системы кровообращения составляет 1,2 млн, а смертей вследствие воздействия внешних факторов – 270 тыс. и многие из них являются ранними и предотвратимыми.

Показатели, предложенные нами для мониторинга ситуации с детской смертностью в России, включают количество детей на грудном вскармливании, вакцинированных от основных вакцинпредотвратимых заболеваний, находящихся в условиях совместного пребывания в родильных отделениях. По данным ВОЗ доля детей, находящихся на грудном вскармливании, в возрасте 3 и 6 месяцев относительно стабильна в России, несмотря на повышение доступности молочных смесей. В то время как доля трехмесячных детей на грудном вскармливании несколько упала – с 1995 по 2005 годы с 45 до 40%, доля шестимесячных выросла с 32 до 36% (Рисунок 5.10). Показатели многих развитых стран такие же как в России, а по ряду стран даже ниже. Вообще, низкая доля детей на грудном вскармливании является значимой проблемой для восточноевропейских государств, таких как Польша, Сербия, страны Балтии. В то же время в Скандинавии показатель трехмесячных детей на грудном вскармливании достиг 60%. Страны с более низким уровнем экономического развития в массе своей имеют гораздо лучший показатель: около 90% в три месяца в среднем по центрально-азиатским республикам.

⁹ *Rechel B., Shapo L. and McKee M.* Appropriate health-related Millennium Development Goals for the Europe and Central Asia Region: Potential Impacts and Policy Implications.

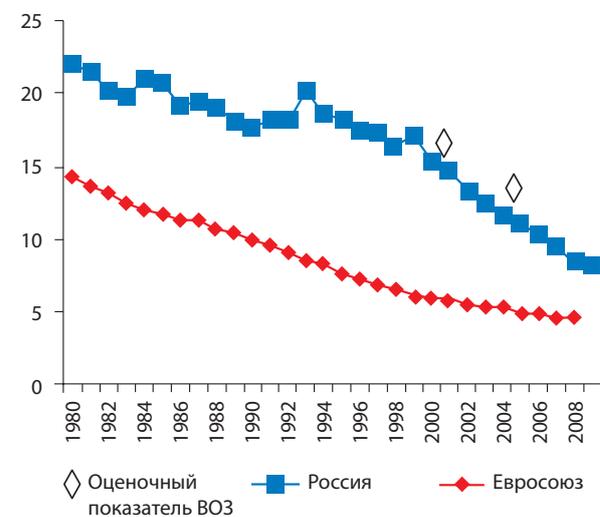
¹⁰ *Lock K., Andreev E.M., Shkolnikov V.M., McKee M.* What targets for international development policies are appropriate for improving health in Russia? *Health Policy Plan.* 2002 Sep; 17(3): 257-63.

Рисунок 5.7. Количество мертворождений на 1000 рожденных в России и в Евросоюзе в 1985–2009 годах



Источник: ВОЗ

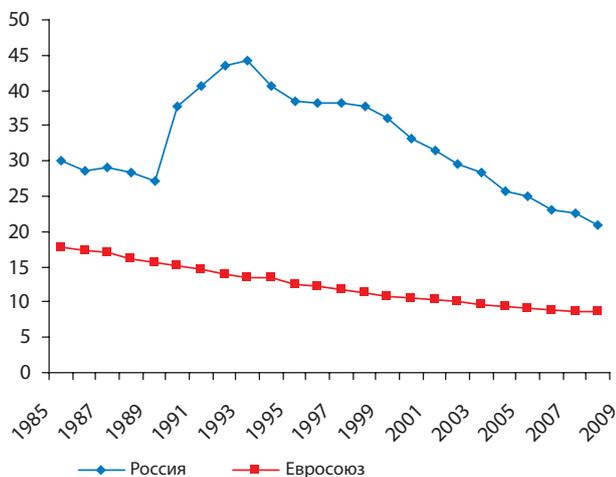
Рисунок 5.8. Показатель младенческой смертности на 1000 живорожденных в России и в Евросоюзе в 1980–2009 годах. За 2000 и 2004 годы приведены данные оценки значения показателя в России по расчетам ВОЗ



Источник: ВОЗ

В России сохраняется достаточно высокий уровень вакцинаций против большинства традиционных вакцинпредотвратимых заболеваний, таких как дифтерия, краснуха, столбняк, коклюш, корь, полиомиелит. Доля детей, привитых против этих инфекций, в России стабильно со-

Рисунок 5.9. Количество мертворождений и смертей в первый год жизни на 1000 рождений в России и Евросоюзе в 1985–2009 годах



Источник: ВОЗ

ставляет 97–98%, что выше, чем в среднем по Евросоюзу (Рисунок 5.11). Проводится вакцинация против гепатита В. В то же время до сих пор не внедрена вакцинация против гемофильной палочки типа b (Вставка 5.3). Слишком медленно и пока на коммерческой основе ведется вакцинация против вируса папилломы человека. В России продолжается вакцинация против туберкулеза – БЦЖирование, несмотря на все большее количество данных о том, что вред от этого вмешательства превышает

ВСТАВКА 5.3. Профилактические прививки в России

В Российской Федерации достигнут и поддерживается высокий (97–99%) уровень охвата профилактическими прививками населения против инфекций, управляемых средствами специфической иммунопрофилактики, в том числе дифтерии, коклюша, столбняка, кори, эпидемического паротита, краснухи, гепатита В, что позволяет стабилизировать заболеваемость на низких уровнях. Внедрение иммунизации детей первого года жизни инактивированной вакциной против полиомиелита позволило решить проблему предупреждения вакциноассоциированного полиомиелита. Проведение массовых прививок против вирусного гепатита В не только резко снизило заболеваемость этой инфекцией, но и уменьшило число больных с

пользу¹¹. Стоит также отметить, что при вакцинациях, особенно проводимых в роддомах в первые дни после рождения, часто нарушаются права пациентов на информированное согласие.

К сожалению, точная доля детей, находящихся в условиях совместного пребывания, в первые дни жизни неизвестна, однако, она по-прежнему остается низкой. Доступ родственников и друзей в родильные отделения, партнерские роды и совместное пребывание и ряд других являются доказанными положительными практиками¹². К сожалению, они по-прежнему предлагаются в основном на платной основе и лишь в элитных родильных отделениях.

В целом беременность и роды в России остаются порой опасными и часто неприятными процессами^{13,14}. Не было проведено исследований о причинах смертности от года до четырех лет, не было предпринято шагов, направленных на снижение смертности в этой группе.

В условиях занижения показателя младенческой смертности России нужно перейти на критерии ВОЗ. Без точных показателей, рассчитываемых способом, позволяющим проводить международные сравнения, эффективно управлять здравоохранением невозможно. Даже если целевой показатель ЦРТ 4 не будет достигнут к 2015 году, а в результате перехода на критерии живорожденности ВОЗ официальный показатель младенческой смертности вырастет, успехи в снижении этого показателя на протяжении последних десятилетий являются зна-

хронической патологией печени, что в перспективе позволит снизить число больных с первичным раком печени.

Снижение инфекционной заболеваемости является существенным резервом сокращения детской смертности, в структуре которой на долю инфекционной заболеваемости приходится до 40% от общего числа умерших детей до 1 года.

Проводится работа по совершенствованию национального календаря профилактических прививок – рассматривается вопрос о введении прививок против инфекции, вызываемой гемофильной палочкой типа b, в российский календарь профилактических прививок.

По данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации

¹¹ Bannon M. (1999). "BCG and tuberculosis". Arch Dis Child 80 (1): 80–3.

¹² Enkin M., Keirse M., Renfrew M., Neilson J. 2000. A Guide to Effective Care in Pregnancy & Childbirth, third edition. UK. Oxford University Press. 2000.

¹³ Саверский А.В., Саверская С.А.. Как безопасно родить в России. М.: Эксмо. 2009 г.

¹⁴ Danishevski K., McKee M., Balabanova D.. Variations in obstetric practice in Russia: a story of professional autonomy, isolation and limited evidence. J Health Plann Mgmt 2009; 24: 161–171.

чительными. Повторим тезис, высказанный в Докладе 2005 года: возможности снижения младенческой смертности на две трети рассчитывались исходя из ситуации в развивающихся странах, где к достижению ЦРТ 4 могло привести простое увеличение количества акушерок, обеспечения их чистой водой для мытья рук и основными вакцинами. В странах, где показатели детской смертности уже сравнительно низкие, достижение пропорционального снижения более труднодостижимо. Так, для Евросоюза достижение сокращения целевого для ЦРТ 4 уровня смертности детей до 5 лет маловероятно.

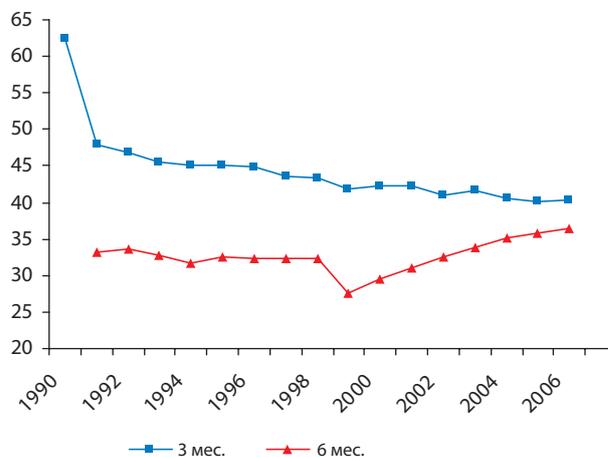
К 2020 году Россия может достичь снижения уровня младенческой смертности до уровня, сопоставимого с показателями Евросоюза в настоящий момент. Оптимистический сценарий прогноза позволяет предполагать такую возможность до 2020 года.

5.3. Снижение материнской смертности

В 1990 году уровень материнской смертности в России был несколько ниже, чем в предыдущие и последующие семь лет (по всей видимости, по причине случайных колебаний), и составлял 47,4 на 100 000 зарегистрированных родов. Чтобы достичь сокращения смертности на 75% в соответствии с ЦРТ 5, уровень смертности в России к 2015 году должен снизиться до 11,8 на 100 000 родившихся живыми, что выше, чем, например, в Венгрии (8,3) и Эстонии (7,7) в 2002 году. Этот показатель имеет тенденцию к устойчивому снижению. Все это дает основания полагать, что Россия сможет достичь ЦРТ 5 (Рисунок 5.12).

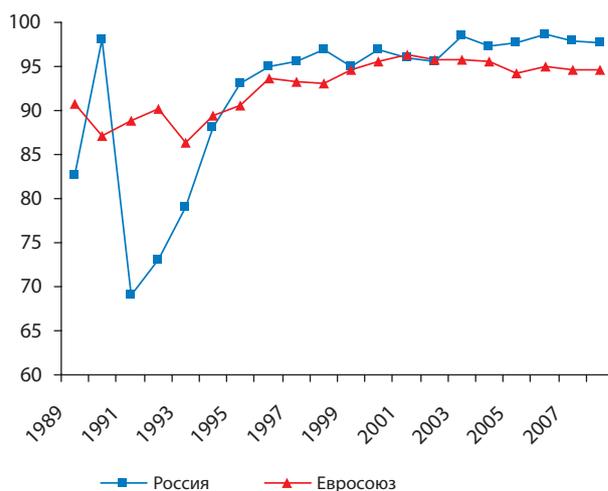
Материнская смертность определяется Международной классификацией болезней как «обусловленная беременностью (в независимости от ее продолжительности и локализации) смерть женщины, наступившая в период беременности или 42-х дней после ее окончания от какой-либо причины, связанной с беременностью, отягощенной ею, или ее ведением, но не от несчастного случая или случайно возникшей причины». Ее уровень рассчитывается, как правило, на 100 000 родившихся живыми в год. Однако, нередко соотнести беременность и смерть сложно, так как многие случаи смерти во время беременности могут быть обусловлены осложнением существующих заболеваний или другими факторами риска. Использование разных формул и случайные

Рисунок 5.10. Доля детей, находящихся на грудном вскармливании, на 3-м и 6-м месяце жизни, Россия, 1990–2007 годы



Источник: ВОЗ

Рисунок 5.11. Доля детей вакцинированных против дифтерии, Россия и Евросоюз, 1989–2008 годы



Источник: ВОЗ

колебания показателя из-за небольшого количества случаев материнской смерти в развитых странах и странах с переходной экономикой осложняют сравнение между регионами и периодами. Случаи занижения показателей нередки даже там, где работают мощные и отлаженные системы сбора данных¹⁵.

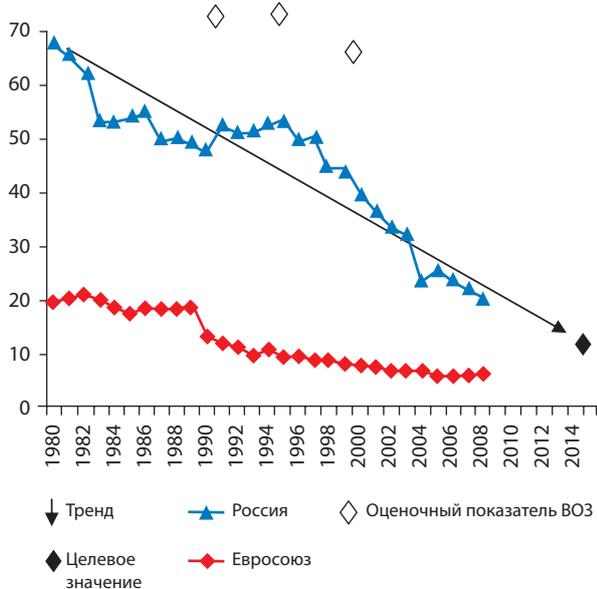
Среди индикаторов достижения ЦРТ 5 в Докладе о развитии человеческого потенциала за 2005 год были предложены следующие:

- снижение количества аборт до уровня менее миллиона в год;

¹⁵ Turner LA et al. Maternal Mortality and Morbidity Study Group of the Canadian Perinatal Surveillance System. Under-reporting of maternal mortality in Canada: a question of definition. Chronic Dis Can. 2002; 23(1). P. 22-30.

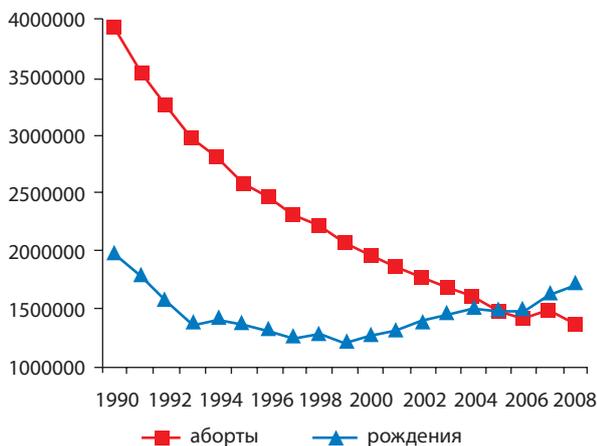
Рисунок 5.12. Показатель материнской смертности на 100 000 живорожденных в России и Евросоюзе в 1980–2009 годах. За 1990, 1995 и 2000 годы приведены данные оценки значения показателя в России по расчетам ВОЗ

Также приведено целевое значение к 2015 году



Источник: ВОЗ

Рисунок 5.13. Количество родов и аборт (в абсолютных числах) в России в 1980–2009 годах



Источник: Росстат

- снижение материнской смертности от абортов до уровня 2 на миллион абортов при полном устранении криминальных абортов;
- снижение материнской смертности от всех остальных причин до 15 на 100 000 к 2015 году.

Материнская смертность в России по-прежнему имеет несколько другое значение, чем в развитых

странах, из-за высокого количества абортов. На протяжении 1990-х годов на одни роды приходилось примерно два аборта, то есть проводилось более 2 млн абортов в год (до 3,6 млн в 1991 году!). Несмотря на значительное снижение количества абортов, лишь с 2007 года количество родов превысило количество абортов (Рисунок 5.13).

Группа риска материнской смертности – беременные женщины – в России примерно вдвое больше, чем количество женщин, родивших живых детей, которые попадают в знаменатель при расчете показателя. Тем не менее, в последние годы по мере снижения количества абортов и повышения их безопасности в России смертность, связанная с прерыванием беременности, стала играть меньшую роль в структуре материнской смертности. К сожалению, в последние годы снижение материнской смертности в России было связано только с изменением ситуации с абортами. С 2004 по 2008 годы не было достигнуто прогресса в снижении материнской смертности в связи с иными причинами, кроме абортов (Рисунок 5.14), которая оставалась в 3–4 раза выше, чем в Западной Европе.

5.3.1. Прерывание беременности и его роль в материнской смертности

В 1980-е годы почти половина, а в 2000 году четверть материнских смертей были связаны с абортами. На 2008 год около 10% материнской смертности объяснялись абортами (Рисунок 5.14). При этом в 2008 году лишь 15% смертности от абортов связаны с легальными абортами.

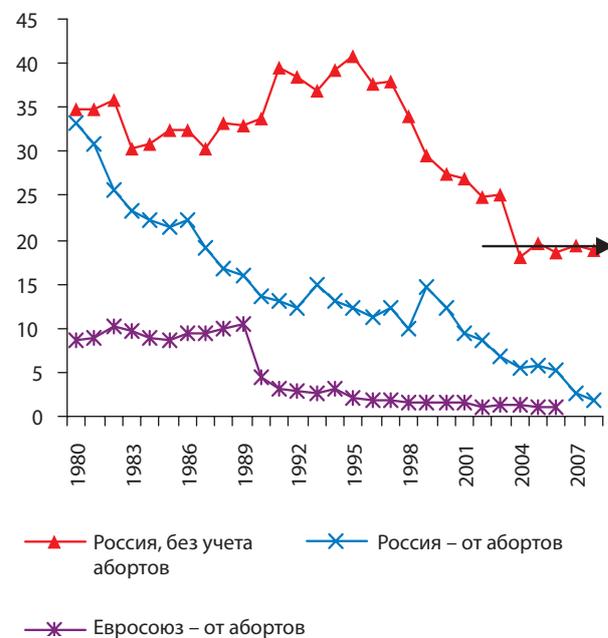
В то же время стоит отметить, что помимо снижения количества абортов (Рисунок 5.15) происходит и повышение безопасности абортов, и, видимо, снижение количества нелегальных абортов (или повышение их безопасности). Так, смертность от легальных медицинских абортов в 1990-х годах составляла в среднем семь случаев на 1 млн абортов, а к 2008 году упала до четырех случаев. Легальный аборт уже сейчас в России является одним из безопаснейших хирургических вмешательств. Даже с учетом внебольничных абортов на 1 млн всех зарегистрированных абортов в 1990-е годы приходилось в среднем 60 смертей от аборта, а в 2008 году – 23 смерти. В то же время на миллион родов (включая мертворожденных) приходится более 200 (210) случаев материнской смерти. Таким образом, на 2008 год аборт сопряжен с в 50 раз более низким риском смерти, чем выношенная беременность, закончившаяся родами.

В последнее время ограничение абортс предлагаетс как способ повышения рождаемостис¹⁶. С 1991 года число абортс в России уменьшилос почти в три раза. Максимального значения число абортс достигало в России в 1964 году, составив 5,6 млн. Самые большие успехи в снижении количества абортс были достигнуты в 1994-1997 годах, когда действовала президентская программа планирования семьи. После прекращения государственной поддержки планирования семьи в нашей стране темп снижения уменьшилс примерно вдвое. В большинстве развитых стран право женщины на аборт по желанию легализовано. В Европе только Мальта и Ирландия запрещают медицинский аборт по желанию женщины. В начале 1990-х к ним присоединилась Польша. Запрет абортс в Польше не остановил падения рождаемостис, наблюдающегося во всех посткоммунистических странах. Опыт запрета абортс имелся и в СССР, и социалистической Румынии. Этим странам преодолеть снижение рождаемостис не удалось, а материнская смертностс резко увеличилась в результате криминализации услуги и выталкивания ее в антисанитарные условия. Данные, позволяющие утверждать, что ограничение абортс приведет к росту рождаемостис, полностью отсутствуют.

Как указывалос выше, на 2008 год медицинский аборт сопряжен с риском смерти в 50 и более раз более низким, чем выношенная беременность, закончившаяся родами. Нет адекватных данных и о том, что медицинский аборт увеличивает вероятность бесплодия. Ограничение доступности абортс не влияет на уровень рождаемостис. Вышеуказанное свидетельствует о несостоятельности аргументов в пользу дальнейшего ограничения абортс на основании научных медицинских или демографических данных, уводя дискуссии в религиозно-философское поле. При этом стоит помнить, что Россия – светское государство, и религиозные доводы являются значимыми лишь для незначительной части населения.

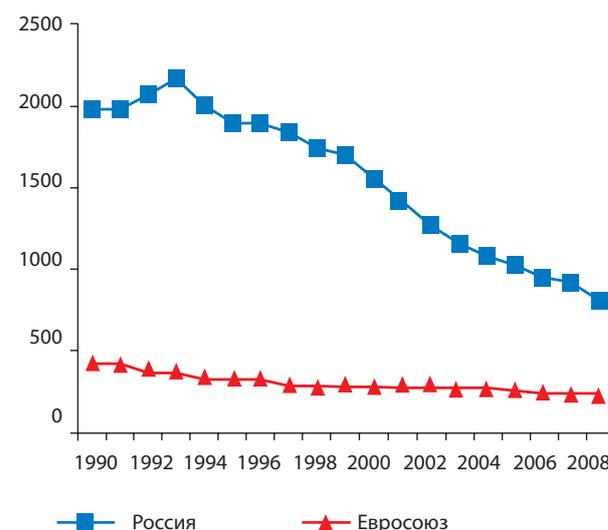
Медицинские данные говорят в пользу поддержания относительной доступности абортс, так как от их запретс количество абортс значимо не снижается, они лишь переходят в криминальную плоскость, приводя к росту материнской смертностис. Методы планирования семьи в состоянии снизить количество абортс до очень низкого уровня, аналогичного западноевропейскому, то есть до уровня 2 на 10 родов (Рисунок 5.15), что для нашей страны означало бы 300–400 тыс. абортс в год. Поддержание доступности абортс, естественно, не должно сопровождаться их навязыванием и не отменяет необходимости предо-

Рисунок 5.14. Материнская смертностс в России без учета смертей от абортс; смертностс от абортс в России и Евросоюзе на 100 000 живорожденных, 1980–2009 годы



Источник: ВОЗ

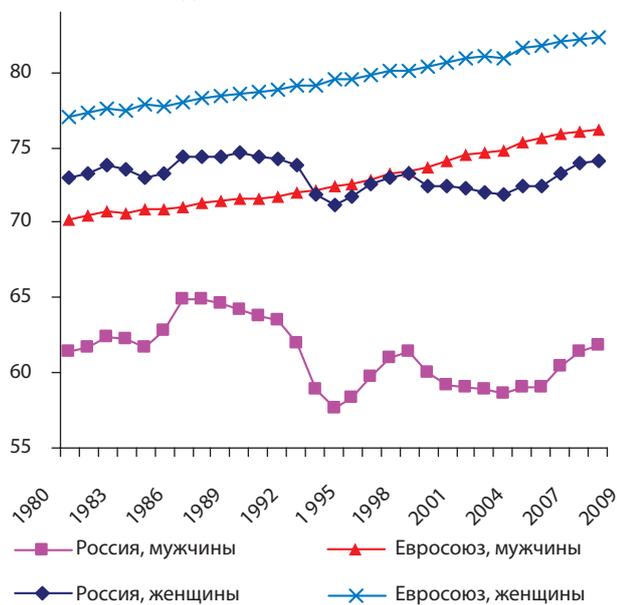
Рисунок 5.15. Показатель количества абортс на 1000 живорожденных в России и Евросоюзе в 1980–2009 годах



Источник: ВОЗ

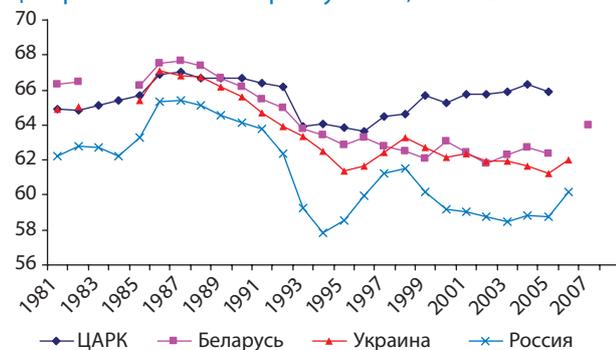
¹⁶ Доклад министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации Т.А. Голиковой «О выполнении в 2007–2009 годах мероприятий плана реализации концепции демографической политики РФ на период до 2025 года, направленных на улучшение состояния здоровья женщин, детей и подростков». Заседание Президентского совета по нацпроектам и демографической политике 19 января 2009 года.

Рисунок 5.16. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин в России и Евросоюзе в 1980–2009 годах



Источник: ВОЗ

Рисунок 5.17. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин в возрасте 1 год, Россия, Беларусь, Украина, центральноазиатские республики, 1980–2007 гг.



Источник: ВОЗ

ставления социальной поддержки молодым родителям, матерям-одиночкам, в том числе несовершеннолетним.

5.4. ЦРТ в области здоровья в России. Проблема предотвратимой смертности от неинфекционных заболеваний

Как уже было указано в Докладе 2005 года, показатели здоровья матери и ребенка иногда рассматрива-

ются не как общие индикаторы состояния здоровья или здравоохранения, а как составляющие на пути преодоления демографического кризиса. Несмотря на важность проблемы репродуктивного и детского здоровья, потенциальный эффект от улучшения этих показателей для решения проблем популяционного здоровья в России будет значительно меньше, чем даже от небольшого снижения преждевременной смертности населения трудоспособного возраста. ЦРТ 4 и 5 не являются приоритетными для России. Далее мы постарались выделить некоторые важные показатели здоровья и рассмотреть их в контексте ЦРТ+ с учетом неблагоприятной текущей ситуации со здоровьем населения в России.

Остройшей проблемой для России является низкий уровень продолжительности жизни, особенно мужчин. Мужчины в России в среднем живут на 14,5 лет меньше, чем в Западной Европе, и на 12 лет меньше российских женщин. Российские женщины после 2000 года живут меньше, чем мужчины в Евросоюзе (Рисунок 5.16).

Еще более печальным является сравнение продолжительности жизни в России с бывшими республиками СССР. Так, по продолжительности жизни мужчин Россия, несмотря на некоторые тенденции роста, по-прежнему находится на последнем месте в Евразии, на два года отстает от Украины и Белоруссии и примерно на 6 лет от стран Центральной Азии (Рисунок 5.17). С учетом еще большего, чем в России, занижения статистики младенческой смертности в Центральной Азии используется показатель ожидаемой продолжительности жизни людей по достижении одного года, а не при рождении, который значительно более точен применительно к бывшим республикам СССР.

Основной вклад в структуру смертности в России (как и в других странах с развитой и переходной экономикой) вносят сердечно-сосудистые заболевания, травмы и онкология (Рисунок 5.18). Около 25% смертей составляют инфаркты, а 20% инсульты, хотя в эти группы ошибочно попадают многие иные причины, например алкогольные отравления¹⁷. При этом смертность от инфарктов в России по сравнению с Евросоюзом выше в 4 раза, а от инсультов – в 5–6 раз (Рисунки 5.19 и 5.20). Еще по 15–20% приходится на смертность от онкологических заболеваний, травм и отравлений. При этом 25% смертей от сердечнососудистых заболеваний у мужчин и 15% у женщин вызваны алкоголем.

Смертность от травм и отравлений в России в четыре раза выше, чем в Евросоюзе (Рисунок 5.21). При этом смертность на дорогах – единственный показатель, кото-

¹⁷ Zaridze D. et al. Alcohol and cause-specific mortality in Russia: a retrospective case-control study of 48 557 adult deaths, 2009, Lancet, 373, 2201-2214.

рому уделяется должное внимание в структуре данного индикатора. В России от ДТП ежегодно гибнут около 35 тыс. человек; российские показатели смертности от ДТП на 100 000 населения – самые высокие во всем европейском регионе, традиционно конкурируя лишь с Латвией. По сравнению со странами Евросоюза смертность на дорогах на душу населения в нашей стране выше примерно в 2,5 раза (Рисунок 5.22), и это при значительно более низкой автомобилизации. В России на 100 человек приходится 14 автомобилей, по сравнению с 55 в Европе и 75 в США.

Свыше 40% погибших в автомобильных авариях в России – пешеходы, и это самый высокий процент в мире. Ни для кого не секрет, что алкоголь является крайне частой причиной ДТП с тяжелыми последствиями для здоровья. Неэффективность работы ГИБДД не дает возможность точно сказать, какой процент ДТП связан с алкоголем, однако по официальной статистике с алкоголем связаны более 31 тыс. аварий ежегодно. Выборочные исследования показывают, что более трети всех серьезных ДТП возникают по причине употребления алкоголя водителями. В последние годы снижение смертности на дорогах рассматривается как одна из приоритетных задач: были достигнуты ощутимые успехи. Международные исследования позволяют предположить, что ключевой вклад внесен, в первую очередь, изменениями в правилах дорожного движения: ужесточением ответственности за управление транспортом в нетрезвом состоянии, превышение скорости, движение по встречной полосе и на красный свет¹⁸. Требуется детальные независимые исследования того, какие меры оказались наиболее эффективными для снижения смертности на дорогах в России.

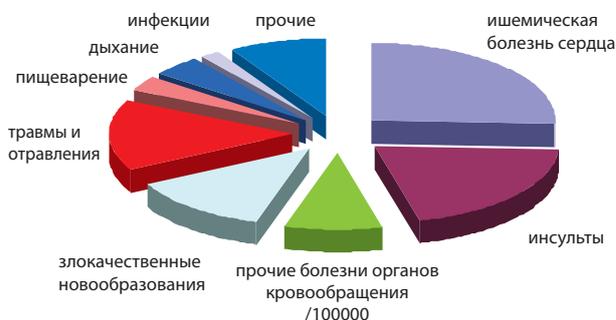
Стоит также отметить, что в России по сравнению с Евросоюзом в 2,5 раза выше смертность от самоубийств и в 20 раз выше смертность от убийств. В России ежегодно происходит почти 40 тыс. самоубийств, 55% которых связаны со злоупотреблением алкоголем. Из более 25 тыс. совершаемых ежегодно убийств примерно три четверти связаны с алкоголем¹⁹.

В тоже время смертность от онкологических заболеваний в России находится примерно на уровне Евросоюза (Рисунок 5.23). Так, смертность от онкологических заболеваний, которые плохо поддаются профилактике, таких как рак молочной железы, совпадает в России со схожим уровнем экономического развития в других

¹⁸ Например, European status report on road safety. World Health Organization 2009.

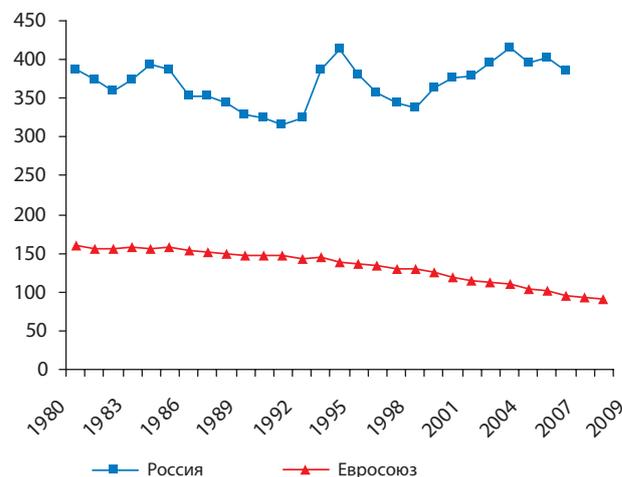
¹⁹ Немцов А.В., Терехин А.Т. Размеры и диагностический состав алкогольной смертности в России. Наркология. № 12. 2007.

Рисунок 5.18. Структура смертности в России, 2005–2007 годы



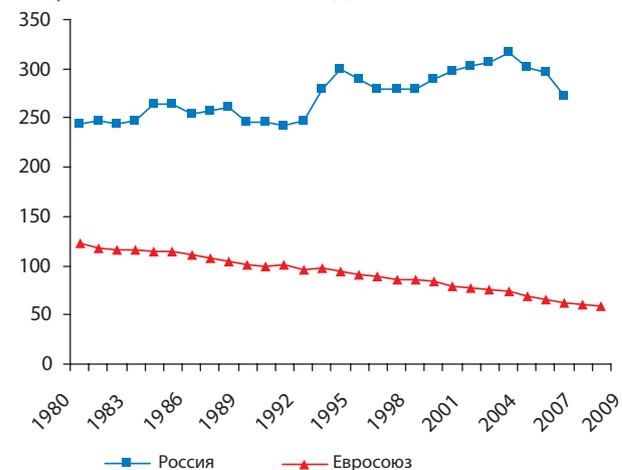
Источник: ВОЗ

Рисунок 5.19. Стандартизованная смертность от ишемической болезни сердца на 100 000 человек в год в России и Евросоюзе в 1980–2009 годах



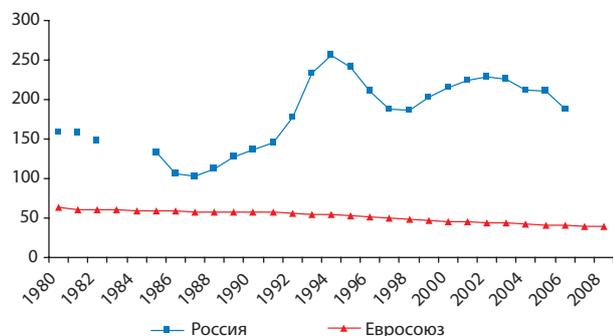
Источник: ВОЗ

Рисунок 5.20. Стандартизованная смертность от инсультов на 100 000 человек в год в России и Евросоюзе в 1980–2009 годах



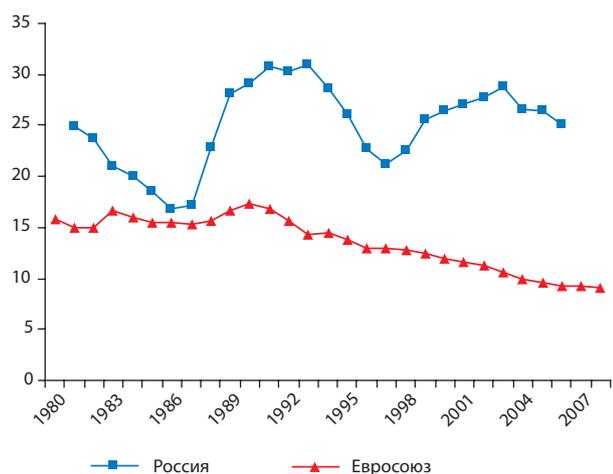
Источник: ВОЗ

Рисунок 5.21. Стандартизованная смертность от травм и отравлений на 100 000 человек в год в России и Евросоюзе в 1980–2009 годах



Источник: ВОЗ

Рисунок 5.22. Стандартизованная смертность от происшествий на дорогах на 100 000 человек в год в России и Евросоюзе в 1980–2009 годах



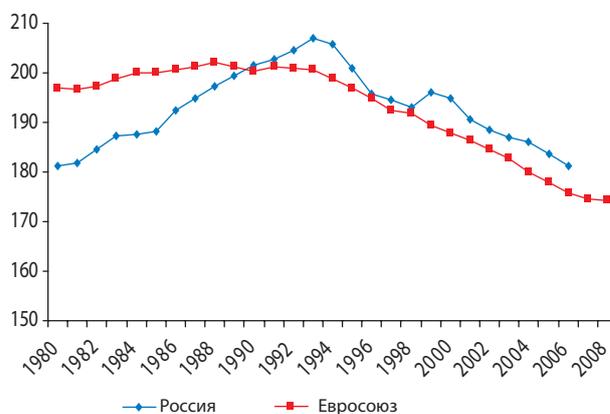
Источник: ВОЗ

странах (Рисунок 5.24). Смертность же от видов рака, которые хорошо предотвращаются медицинскими мерами, например, рак шейки матки, значительно выше в России (Рисунок 5.25).

5.5. Анализ мер, необходимых для снижения предотвратимой смертности населения трудоспособного возраста в России

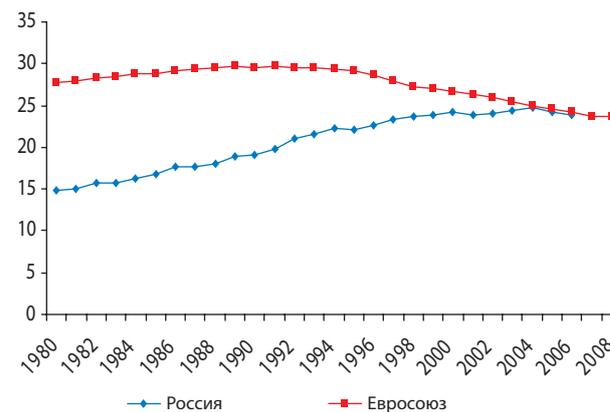
Здоровье – величайшая ценность для каждого человека. Неверно, когда здоровье рассматривается только как путь к увеличению народонаселения или достижению экономического роста. Для достижения улучшения показателей здоровья очень важно выбрать эффективные средства.

Рис 5.23. Стандартизованная смертность от злокачественных новообразований на 100 000 человек в год в России и Евросоюзе в 1980–2009 годах



Источник: ВОЗ

Рисунок 5.24. Стандартизованная смертность от рака молочной железы на 100 000 женщин в России и в Евросоюзе в 1980–2009 годах



Источник: ВОЗ

По оценкам Минздравсоцразвития РФ за последние годы достигнуты важные положительные демографические результаты, в том числе благодаря национальному проекту «Здоровье» (Вставка 5.4).

Несмотря на позитивную динамику демографических показателей, вопросы о средствах, направлениях затрат на улучшение здоровья населения, эффективности таких затрат остаются дискуссионными. Профилактику заболеваний в России традиционно путают с выявлением заболеваний. Первичная профилактика наиболее эффективна не только потому, что она в основном требует меньших затрат, чем меры медицинского характера. Первичная профилактика предотвращает возникновение заболевания и контакт с медицинской системой, который всегда сопряжен с неприятными эмоциями.

Вместо этого в России под профилактикой часто понимают попытки выявить болезнь, когда она уже начала развиваться. Наиболее эффективная модель первичной профилактики заболеваний состоит в устранении факторов риска, то есть в снижении доступности табачных изделий и алкоголя, особенно крепкого в российской ситуации, а также жирной пищи, других рискованных практик и явлений. Напомним, что правительство отказалось от существенного повышения акцизов на табак и алкоголь в 2010 году.

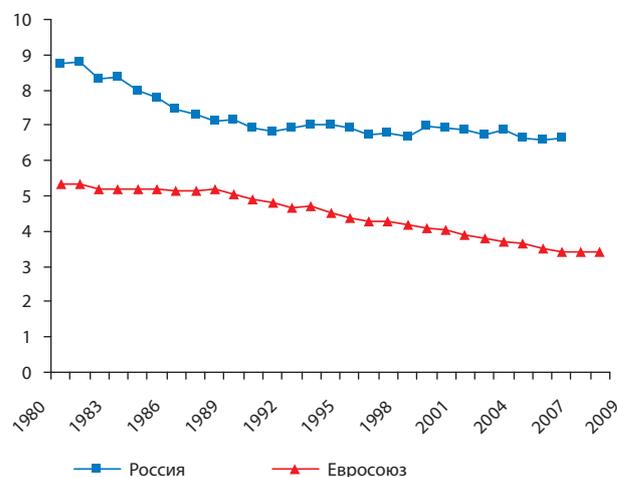
Повышение безопасности транспортных систем, устранение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, где страдают люди, также является разновидностью профилактики. В то же время необходимо способствовать распространению защитных факторов: свежие фрукты и овощи должны быть доступны как шагово, так и по цене. Возможности для занятия физкультурой должны быть дешевы и доступны. При этом, поскольку лишь небольшая доля населения занимается физкультурой, планирование городов должно быть построено так, чтобы вбирать в себя принципы здоровой жизни: безопасные парки и общественные места должны быть пригодны для активного образа жизни, велосипедные и беговые дорожки

ВСТАВКА 5.4. Системное реформирование здравоохранения

В условиях финансово-экономического кризиса удалось осуществить целый ряд комплексных мер по активному развитию здравоохранения. Финансовые средства были сконцентрированы на программах профилактики и лечения социально-значимых заболеваний в рамках национального приоритетного проекта «Здоровье». Наряду с уже осуществляемыми мероприятиями по борьбе с сосудистыми заболеваниями, комбинированной травмой при ДТП, ВИЧ-инфекцией, гепатитом, были успешно внедрены широкомасштабные программы по формированию здорового образа жизни, борьбе с онкологическими заболеваниями и туберкулезом. Подготовлены к внедрению программы, направленные на развитие сельского здравоохранения, ядерной медицины, биомедицинских технологий.

Активно осуществляется системное реформирование здравоохранения – созданы и внедряются единые для всей страны стандарты оказания медицинской помощи, повышается экономическая обоснованность программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи; проводятся подготовительные работы по реформированию системы обязательного медицинского страхования;

Рисунок 5.25. Стандартизованная смертность от рака шейки матки на 100 000 женщин в год в России и Евросоюзе в 1980–2009 годах



Источник: ВОЗ

должны способствовать тому, чтобы физическая активность стала частью ежедневного моциона, в том числе связанного с необходимостью добираться на работу.

Часть технологий, направленных на раннее выявление болезней, также может приносить пользу. Ранняя ди-

обновляется и переоснащается вся сеть лечебно-профилактических учреждений в 83 регионах страны; развиваются телемедицина и информационные технологии; совершенствуются непрерывное медицинское образование и кадровая политика.

Эффективность предпринимаемых мер очевидна: за четыре года снижена общая смертность населения более чем на 9%, в том числе младенческая – на 24%, материнская – на 17%, от сосудистых заболеваний – на 8%, от ДТП – более чем на 26%, от туберкулеза – на 21%, а продолжительность жизни увеличилась на 3 года. Таким образом, в России достигнут значительный прогресс в решении демографических задач, улучшении здоровья населения страны и повышении качества жизни.

Столь позитивные результаты доказывают правильность выбранных путей и внушают оптимизм. Именно поэтому правительство Российской Федерации приняло решение о дальнейшем наращивании поддержки реформы здравоохранения. В ближайшие годы государственное финансовое обеспечение российского здравоохранения будет существенно увеличено, что позволит обеспечить равнодоступность качественной медицинской помощи населению.

По данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации

агностика рака шейки матки²⁰ и прямой кишки²¹ являются эффективными, то есть приносят больше пользы, чем вреда, в то время как все остальные методы скрининга на онкологические заболевания не имеют доказанной эффективности или вредны^{22,23}. В России в результате научно не обоснованной диспансеризации уже выявляется множество случаев рака простаты, что только делает мужчин инвалидами, но не приносит улучшения качества и продолжительности жизни²⁴. Диагностика некоторых врожденных заболеваний также относительно неплохо исследована и может быть эффективной, однако, как и при любых видах скрининга, выявление болезни на раннем этапе не может принести пользу, если за ним не следует использование эффективного лечения.

То, что скрининг может приносить вред, может казаться нелогичным, тем не менее, например, в случае почти всех видов рака вред от него превышает пользу. Многие виды онкологических заболеваний прогрессируют медленно, при этом одни и те же новообразования у различных пациентов развиваются с различной скоростью. Часто лишь небольшая часть больных имеет «более злокачественную» быстрорастущую форму, как правило, характеризующуюся выраженными ранними клиническими проявлениями. При ряде видов рака у абсолютного большинства пациентов отмечается форма рака, которая прогрессирует более медленно, и клинические проявления болезни возникли бы лишь через много лет, если бы человек дожил до них. Однако, именно медленно растущие формы рака, в основном, и обнаруживаются при скрининге, а быстрорастущие, «более злокачественные» формы, даже в случае применения скрининга обнаруживаются при визите пациентов к врачу со специфическими жалобами. Рак часто поражает людей старшего возраста, а многие онкологические заболевания возникают за несколько лет до смерти, которая часто связана с иными заболеваниями. Так, на вскрытии у людей, умерших от неонкологических заболеваний, особенно у престарелых, часто обнаруживаются опухоли, которые никак не успели проявить себя при жизни.

Таким образом, раннее выявление позволяет обнаружить небольшой процент опухолей, которые проя-

вили бы себя при жизни больного, в части случаев на ранней стадии, поддающейся лечению. Кроме того, скрининг позволяет обнаружить те опухоли, которые не успели бы проявить себя при жизни человека. Методы, позволяющие отличить более быстро растущие опухоли от менее опасных, подчас не существуют. Лечение онкологических заболеваний часто сопряжено с очень серьезными побочными эффектами, калечащими операциями, часто с удалением частей тела, и, конечно, душевными страданиями больного и родных, стигматизацией и т.д. В то же время эффективность лечения многих видов рака часто не подтверждена или измеряется крайне незначительным увеличением продолжительности жизни. В случае же, когда лечение заболевания малоэффективно, его ранняя диагностика приводит к значительному удлинению периода, в течение которого человек знает, что болен, без значительного улучшения прогноза. Таким образом, лишь небольшое количество скрининговых технологий являются эффективными.

Диспансеризация, то есть профилактические осмотры взрослых и детей, в том виде, в котором ее пытаются реализовать сейчас, – неэффективное средство для улучшения здоровья людей. Скрининг «всех на все» как в случае с диспансеризацией не может являться эффективным, так как лишь очень небольшое количество технологий ранней диагностики подтвердили, что приносят больше пользы, чем вреда. Диспансеризация приводит к выявлению дополнительных, иногда мнимых больных, которые требуют дополнительной помощи. При этом от реальной работы с больными отвлекаются врачи и медсестры. Между тем сегодня большое число тяжело больных людей не могут получить доступа к медицинской помощи²⁵. Хорошо известно, насколько труднодоступны в России онкологическая помощь, помощь при сердечно-сосудистых заболеваниях, урологическая помощь, протезирование суставов. В России почти полностью отсутствует пересадка органов и тканей.

Оценки смертности, связанной с факторами риска в России, показывают, что не менее 330 тыс. человек гиб-

²⁰ Arbyn M, Kyrgiou M, Simoens C, Raifu AO, Koliopoulos G, Martin-Hirsch P, Prendiville W, Paraskevaidis E. Perinatal mortality and other severe adverse pregnancy outcomes associated with treatment of cervical intraepithelial neoplasia: meta-analysis. *BMJ*. 2008

²¹ Hewitson P, Glasziou PP, Irwig L, Towler B, Watson E. Screening for colorectal cancer using the faecal occult blood test, Hemoccult. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2007, Issue 1.

²² Manser R, Irving LB, Stone C, Byrnes G, Abramson MJ, Campbell D. Screening for lung cancer. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2004, Issue 1.

²³ Gøtzsche PC, Nielsen M. Screening for breast cancer with mammography. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2009, Issue 4.

²⁴ Ilic D, O'Connor D, Green S, Wilt T. Screening for prostate cancer. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2006, Issue 3.

²⁵ Власов В., Данишевский К., Саверский А., Корнышева Е. Доклад о доступности медицинской помощи в России. Общество специалистов доказательной медицины. 2007 г.

нут из-за курения²⁶ и еще до полумиллиона от злоупотребления алкоголем²⁷. Именно в плоскости снижения воздействия данных факторов риска и лежит основной резерв для улучшения здоровья населения России.

Табак – единственный доступный продукт, который при применении по прямому назначению даже в малых дозах отрицательно влияет на здоровье и досрочно убивает половину своих пользователей. Кроме того, никотин является одним из сильнейших психоактивных веществ, вызывающих зависимость (Вставка 5.5).

Помимо никотина, вызывающего сильнейшую зависимость, в состав табачного дыма входят множество вредных веществ: смолы, монооксид углерода, формальдегид, цианиды, бензол, полоний²⁸. Только канцерогенных веществ, вызывающих рак у человека, насчитывается 69²⁹.

Вредность курения табака признана не только множеством исследований, но и законодательно. В то же время право на производство и продажу табачных изделий в законодательстве не закреплено. Таким образом, закон «Об ограничении курения табака» ограничивает лишь то, что и так неправомерно, поскольку нарушает требования безопасности для здоровья и жизни населения, нарушает право на охрану здоровья.

При этом стоит помнить, что в России более 40 млн никотинозависимых граждан, которых нельзя в одночасье лишить вещества, от которого они зависимы. Планируется законодательно ограничить розничную продажу табачных изделий. При этом возможно временное разрешение реализации через специализированные сети, где лишь никотинозависимые граждане смогут приобретать данный продукт для собственного потребления.

На данном этапе, помимо постепенного удаления табачной продукции с рынка, закрытия производств табака и запрещения его импорта, необходимо полностью реализовывать меры Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе с табаком. Основные направления этой деятельности включают: значительное повышение акцизных налогов (не менее чем в 10–15 раз для гармонизации с беднейшими странами Европы), одновременно с введением

ВСТАВКА 5.5. Табачная зависимость

По данным исследования, проведенного табачной компанией «Империял табакко» (Imperial Tobacco) в 1989 году, в течение 6 месяцев 43% курильщиков пытались бросить курить, но лишь 1,8% это удалось. 72% женщин, прекративших курить во время беременности, возобновляют курение после родов. Вновь начинают курить после операций 50% больных раком легкого, а 40% больных раком гортани после операции курят³⁰. Эти цифры сопоставимы с результатами попыток отказа от героина и опиатов³¹.

мер по противодействию нелегальному обороту полный запрет курения в общественных помещениях, запрет рекламы табака.

В Докладе 2005 года мы предлагали в качестве индикаторов ситуации с табакокурением использовать следующие меры: снижение производства табака, остановка роста распространенности табакокурения среди женщин и снижение его среди мужчин. К сожалению, производство табачных изделий лишь росло. Официально мониторинг распространенности курения не ведется. По данным опроса репрезентативной выборки, между ноябрем 2007 года и маем 2009 года распространенность курения среди мужчин упала с 64 до 58,8%, а среди женщин – с 18,9 до 18,2%. За полтора года около 4 млн человек (почти 3 млн мужчин и 1,2 млн женщин) отказались от курения в России³². Однако, это данные кратковременного мониторинга.

Также одной из основных причин демографического кризиса в Российской Федерации в настоящее время является чрезмерно высокий уровень потребления алкоголя, особенно крепкого, являющийся основной причиной высокого уровня смертности. Главным фактором высочайшей смертности мужчин трудоспособного возраста является катастрофически высокий процент смертей, непосредственно связанных с потреблением алкоголя (отравления, травматизм) или вызванных заболеваниями, важнейшим фактором риска которых является злоупотребление алкоголем (сердечно-сосудистые, инфекционные).

²⁶ Peto R., Lopez A.D., Boreham J., Thun M., Heath C.Jr. Mortality from tobacco in developed countries: indirect estimation from national vital statistics. *Lancet* 1992; 339:1268-1278; Zaridze D., Peto R., editors. Tobacco: A Major International Health Hazard. Lyon (France): International Agency for Research on Cancer, 1986: 87-101 (IARC Scientific Publication No. 74).

²⁷ Немцов А.В., Терехин А.Т. Размеры и диагностический состав алкогольной смертности в России. *Наркология*. № 12. 2007.

²⁸ Reducing the Health Consequences of Smoking: 25 years of progress. A report of the Surgeon General. US Dept. of Health and Human Services, 1989.

²⁹ Zaridze D.G., Safaev R.D., Belitsky G.A., Brunneemann K.D., Hoffmann D. Carcinogenic substances in Soviet tobacco products. *IARC Sci Publ.* 1991; 485–8.

³⁰ Internal report. Imperial Tobacco. 1989.

³¹ Cutter H.S., Samaraweera A., Price B., Haskell D., Schaeffer C. Prediction of treatment effectiveness in a drug-free therapeutic community. *Int J Addict.* 1977;12;301-21; Lewis D.C. Access to narcotic addiction treatment and medical care: prospects for the expansion of methadone maintenance treatment. *J Addict Dis.* 1999;18; 5-21.

³² Данишевский К.Д. Мониторинг ситуации с курением в России. Опрос проводится Левада-центром. Неопубликованные данные.

В России один из самых высоких уровней потребления алкоголя в мире. По оценкам экспертов, уровень потребления алкогольных напитков составляет в России в пересчете на безводный спирт 14–15 литров на взрослого человека. До половины крепкого алкоголя в России производится нелегально. В странах, где алкоголь употребляется преимущественно в виде вина (Франция, Италия и др.) или пива (Германия, Чехия, Ирландия и др.), алкогольная смертность на порядок ниже, чем в России, где доля потребления крепких алкогольных напитков составляет около 70%. Существует прямая зависимость между долей потребления крепких алкогольных напитков в общем объеме потребления алкоголя и средней продолжительностью жизни мужчин и женщин³³.

Важнейшим мерами снижения алкогольной смертности является не только снижение общего производства и потребления алкоголя, но и изменение структуры потребления алкогольных напитков. Этот подход был успешно реализован в странах Северной Европы (Норвегия, Финляндия, Швеция, Великобритания, Дания), реализуется в настоящее время в Польше и ряде других стран Центральной и Восточной Европы.

Развитые северные европейские страны перешли на преимущественное потребление пива и вина, что привело к значительному снижению потребления крепкого алкоголя и сокращению смертности. В России потребление пива росло при неизменно высоком уровне потребления водки. В развитых странах главным механизмом, приведшим к переходу на менее крепкий алкоголь, была сравнительно высокая цена грамма алкоголя в крепких напитках. Так, в Германии, Голландии минимальная цена за полулитровую бутылку крепкого алкоголя составляет около 9 евро (360 руб.). Цена пива составляет около 25 евроцентов (10 руб.) и менее. В Скандинавских странах разница еще более внушительная. Таким образом, в Германии 100 граммов спирта в пиве и в вине стоят менее 40 руб., а в крепком алкоголе более 180 руб., а в России 100 руб. и 45 руб. соответственно. Стоит помнить, что в «нелегальной» водке 100 граммов спирта для потребителя может стоить лишь 20 руб.! Повышение стоимости алкоголя в крепких напитках за счет акцизной политики, а также снижение шаговой и временной доступности алкоголя являются важнейшими мерами, которые необходимо срочно внедрять в России. Одновременно стоит принять меры против распространения суррогатов алкоголя и контрафактной продукции. В то же время меры

по ограничению доступности и запрету рекламы пива и других слабоалкогольных напитков также являются оправданными, хотя и не окажут значимого влияния на демографическую ситуацию.

5.6. Сценарии развития ситуации

Цели развития тысячелетия включают задачу снижения смертности детей до пяти лет на две трети в 2015 году по сравнению с 1990 годом. России необходимо снизить уровень смертности в данной возрастной группе до 7 на 1000 человек за этот период. Хотя при приближении к уровню, характерному для развитых стран конца XX века – примерно пять смертей на 1000 – происходит замедление темпов снижения, Россия может достигнуть целевого показателя ЦРТ 4 к 2015 году даже при сохранении нынешней тенденции (инерционный сценарий). Стоит отметить, тем не менее, что показатель смертности детей до 5 лет в России традиционно занижен из-за неполной регистрации младенческой смертности, которая составляет большую часть всей детской смертности.

В 1990 году уровень материнской смертности в России составлял 47,4 на 100 000 зарегистрированных родов. Чтобы достичь сокращения смертности на 75% в соответствии с ЦРТ 5, уровень смертности в России к 2015 году должен снизиться до 11,8 на 100 000 родившихся живыми. Этот показатель имеет тенденцию к устойчивому снижению во всем мире и уже значительно ниже в целом ряде стран, что дает основание полагать, что Россия сможет достичь ЦРТ 5. Для этого будет достаточно сохранить текущую тенденцию (инерционный сценарий).

Вложение средств в эффективные программы снижения материнской и детской смертности позволит даже улучшить индикаторы ЦРТ 4 и 5 (оптимистический сценарий), однако это не окажет значимого влияния на демографическую ситуацию в России.

В отношении ситуации с ключевым показателем здоровья населения – ожидаемой продолжительностью жизни – возможен как инерционный сценарий в случае сохранения низкого показателя долголетия на примерно нынешнем уровне к 2015 и к 2020 годам, так и оптимистический сценарий – рост продолжительности жизни хотя бы до уровня Средней Азии к 2015 году. При реализации жестких антиалкогольных мер к 2015 году может быть до-

³³ Халтурина Д. А., Коротаев А.В. Русский крест: Факторы, механизмы и пути преодоления демографического кризиса в России. М.: УРСС, 2006.

стигнут уровень продолжительности жизни, характерный для стран Балтии. К 2020 году при ограничении алкоголизации населения мерами, аналогичными внедренным в Скандинавии, а также внедрении современных подходов для контроля над табаком и ряда дешевых эффективных медицинских вмешательств, в частности, по контролю артериальной гипертензии, стимулированию бытовой физической активности и повышению доступности здорового питания, Россия может достичь уровня ожидаемой продолжительности жизни, аналогичного нынешнему уровню в западноевропейских странах.

5.7. Выводы и рекомендации

В рамках ЦРТ 4 младенческая, перинатальная и неонатальная смертность являются важными показателями ситуации в здравоохранении. С учетом низкого риска младенческих смертей необходимо проводить их независимое изучение. При этом рекомендуется использовать подход, используемый ВОЗ, – Beyond the numbers (За пределами цифр), целью которого является не поиск и наказание виновных, а понимание путей предотвращения нежелательных результатов работы системы акушерской помощи в будущем. Необходимо также внедрять программу ВОЗ «Безопасное материнство» (safe motherhood), которая основана на научно доказанных, демедикализованных подходах к беременности и родам. Для достижения цели ЦРТ 4 в России необходимо улучшить акушерские и перинатальные технологии, осуществлять мониторинг процессов и методов работы родильных домов и отделений в дополнение к оценке клинических исходов.

Перинатальная смертность в России составляет большую часть смертности детей до пяти лет, поэтому ее снижение будет в существенной степени способствовать достижению цели ЦРТ 4. Для понижения уровня этой смертности необходимо повысить уровень выживаемости новорожденных путем развития современных стандартов акушерской помощи и улучшить предоставляемую поддержку женщинам из неблагоприятной социальной среды, в том числе направленную на обеспечение достаточного питания, здорового образа жизни, предотвращение курения и потребления алкоголя, желательного начиная с периода подготовки к беременности.

В России для снижения материнской смертности и достижения ЦРТ 5, значение имеет совокупность факторов. Важной сложившейся позитивной тенденцией является снижение количества легальных и, видимо, криминальных абортов и повышение безопасности медицинского прерывания беременности, что привело к снижению материнской смертности. В России случаи такой смертности редки

и подвержены случайным колебаниям. В этих условиях не может не тревожить отсутствие снижения материнской смертности от всех остальных причин. Один из пяти методов, рекомендуемых ВОЗ, – конфиденциальное изучение материнских смертей, является ключевым для детального понимания реальных проблем здравоохранения в контексте ЦРТ 5 в России. При сохранении позитивной тенденции ситуации с абортами Россия может выполнить ЦРТ 5. В случае же внедрения современных технологий ведения беременности и родов, снижения материнской смертности и от других причин есть все основания полагать, что удастся перевыполнить целевой показатель ЦРТ 5. Россия к 2020 году может достичь нынешнего уровня материнской смертности, регистрируемого в Евросоюзе. Оптимистический прогноз – Россия достигнет снижения уровня смертности до 5–7 на 100 000 живорожденных до 2020 года.

Анализ результатов достижения Целей развития тысячелетия 4 и 5, направленных на снижение смертности детей до пяти лет и материнской смертности применительно к России, свидетельствует о том, что меры, направленные на здоровье людей трудоспособного возраста, должны быть основным приоритетом. В настоящий момент отчет об успехах реализации здравоохранительной и демографической политики в России в значительной мере построен на демонстрации показателей количества людей, которым была оказана медицинская помощь и на росте расходов на эту деятельность. Эффективными же можно считать те программы, которые, наоборот, при минимальных затратах дают максимальные результаты, которые должны измеряться в качестве жизни людей, в таких показателях здоровья, как, например, ожидаемая продолжительность жизни. Эскалация количества оказываемых услуг, а тем более расходов на них, не может считаться положительным достижением деятельности государственной структуры.

В контексте общей политики здравоохранения в России ЦРТ 4 и 5 не являются первоочередными целями: материнская смертность невысока, а младенческая неуклонно снижается. В то же время смертность людей трудоспособного возраста в России, особенно мужская сверхсмертность, с середины 1960-х годов остается нерешенной проблемой, требующей особого внимания государства. Российские мужчины в среднем живут на 5–10 лет меньше, чем мужчины в Центральной Азии, и почти на 20 лет меньше, чем в Западной Европе. Этот разрыв пока не растет, но и не сокращается. Меры политики по контролю над табаком, призванные минимизировать его присутствие на рынке, и над алкоголем, сформированные по модели северных стран, способны значительно снизить и даже устранить эти различия в показателях здоровья.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 5.1. Снижение материнской смертности и смертности детей до пяти лет

Задачи ЦРТ	Задачи ЦРТ для России	Показатели прогресса в достижении цели	Показатели прогресса в достижении цели для России	Современное значение показателя (2008 г.)	Целевой показатель на 2015 г.	Целевой показатель на 2020 г.
Нет аналога	Задача 1. Повысить продолжительность жизни и снизить смертность от основных причин	Нет аналога	Ожидаемая продолжительность жизни мужчин при рождении	61,83	Возвращение или хотя бы незначительное улучшение по сравнению с уровнем середины 1980-х годов	64–70
			Ожидаемая продолжительность жизни женщин при рождении	74,16		77–81
Нет аналога	Задача 2. Повысить ориентацию общества на здоровый образ жизни	Нет аналога	Стандартизованный коэффициент смертности от ишемической болезни сердца (Европейский стандарт)	385,55 (2006 г.)		330–250
			Стандартизованный коэффициент смертности от цереброваскулярных болезней (Европейский стандарт)	273,18 (2006 г.)		230–190
			Стандартизованный коэффициент смертности от внешних причин (Европейский стандарт)	188,3 (2006 г.)		150–100
			% курящих	59% мужчины (2007), 18% женщины (2007 г.)	Снижение для мужчин, хотя бы сдерживание для женщин	55–30% мужчины, 10% женщины
Нет аналога	Нет аналога	Злоупотребление алкоголем (косвенные показатели)	Кол-во сигарет на человека в год	2820 (2005 г.)	1500	Желателен полный запрет производства к 2020 году
			Смертность от острых отравлений алкоголем и его суррогатами	Около 40 тысяч (2005 г.)	Меньше 20 000 в год	20 000- <1000
Нет аналога	Нет аналога	Злоупотребление алкоголем (косвенные показатели)	Заболелость алкогольными психозами	46 (2006 г.) на 100 000	Меньше 30 на 100 000	30–12 на 100 000
			Заболелость психозами			

<p>Цель 4. Задача 3. Сократить на две трети смертность детей до пяти лет за 1990–2015 гг.</p>	<p>Задача 3. Снизить смертность детей до пяти лет хотя бы на 50% в период с 1990 по 2015 гг., с 21,5 до 11 на 1000 человек</p>	<p>Снижение младенческой смертности. Повышение доступности дородовой медицинской помощи, ведения родов подготовленным персоналом</p>	<p>Снижение младенческой смертности Приведение технологий ведения беременности и родов и послеродового периода в соответствие с международными научными данными об эффективности, преодолении излишней медикализации репродуктивного процесса</p>	<p>8,1 (2009 г.) 40,4 36,4 В то время как смертность среди младенцев уменьшается, в целом технологии родовспоможения совершенствуются недостаточно быстро</p>	<p>менее 9 на 1000 Грудное вскармливание в 3 месяца – минимум 60% Грудное вскармливание в 6 месяцев – минимум 40% Совместное пребывание: не менее 70% нормальных родов</p>	<p>6–4,5 Необходим детальный мониторинг соблюдения стандартов программы безопасности ВОЗ</p>
<p>Цель 5. Задача 6. Сократить на три четверти показатель материнской смертности в период за 1990–2015 гг.</p>	<p>Задача 4. Снизить материнскую смертность хотя бы на 50% в период с 1990 по 2015 гг.</p>	<p>Повышение доступности ведения беременности и родов подготовленным персоналом Повышение доступности контрацепции</p>	<p>Повышение безопасности среды для снижения риска смерти от внешних причин Поддержание высокого уровня вакцинации против основных заболеваний на нынешнем уровне, регулярное обновление календаря иммунизации</p>	<p>18,8 Более 95% по основным вакцинам, входящим в календарь прививок (от дифтерии, коклюша, полиомиелита, кори, паротита, краснухи)</p>	<p>Отказаться от показателя Сохранение уровня 15–5</p>	<p>Для мониторинга показателя необходимы детальные данные по динамике смертности детей до пяти лет, вызванной разными причинами. Данные собираются, однако необходима разработка методов анализа Не менее 95%</p>
<p>Цель 5. Задача 6. Сократить на три четверти показатель материнской смертности в период за 1990–2015 гг.</p>	<p>Снижение количества аборт Повышение безопасности аборт Повышение безопасности аборт</p>	<p>Повышение безопасности репродуктивного процесса за счет применения современных методов ведения беременности и родов</p>	<p>Повышение безопасности репродуктивного процесса за счет применения современных методов ведения беременности и родов</p>	<p>1,39 млн 1,9</p>	<p>Менее 1 млн 2 на 100 000 аборт, полное устранение нелегальных аборт, как причины гибели женщины</p>	<p>1–0,4 млн 1,5–1</p>

ГЛАВА 6.

БОРЬБА С ВИЧ/СПИДОМ И ДРУГИМИ ИНФЕКЦИОННЫМИ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ

Оптимистичные прогнозы 1960–1970-х годов XX века о скором искоренении инфекционных заболеваний не сбылись, а условия глобализации сегодня еще более усиливают влияние инфекционных заболеваний как на здоровье населения, так и на экономическую и политическую стабильность целых наций. Растущее внимание международного сообщества к проблеме инфекционных заболеваний подтверждается регулярным присутствием этого вопроса в повестке встреч мировых лидеров (например, встреча «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге в июле 2006 года) и международных финансовых агентств (например, Всемирный Банк, Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией).

Цель 6 ЦРТ ориентирована, главным образом, на решение двух задач: облегчение бремени ВИЧ/СПИД и туберкулеза, так как именно они ведут к основным демографическим потерям в масштабе всего мира и оказывают крайне негативное воздействие на экономику. Однако эпидемиологическая ситуация и приоритеты борьбы с инфекционными заболеваниями в Российской Федерации имеют свою специфику.

Задачи в рамках ЦРТ 6, количественные оценки их показателей и прогнозы содержатся в Приложении в Таблице 6.1.

6.1. Общая эпидемиологическая ситуация

После распада Советского Союза в России произошло несколько крупных параллельных эпидемий инфекционных заболеваний. В стране началось быстрое распространение инфекций, передаваемых половым путем (ИППП), которое по масштабам не имеет аналогов в индустриальных странах конца XX века. Заболеваемость сифилисом, которая была наиболее четко документирована, в течение 6 лет возросла в 60 раз и достигла своего пика к 1997 году. Устойчивое снижение показателей туберкулеза, которое наблюдалось в России со времен Второй мировой войны, также прекратилось к началу 1990-х годов, а в течение последующего десятилетия заболеваемость туберкулезом и смертность от него выросли более чем в два раза. В это же время в России произошел

колоссальный рост употребления нелегальных психоактивных веществ, который сначала нашел свое выражение в резком увеличении заболеваемости парентеральными гепатитами. Однако уже в 1996 году в нескольких российских регионах были зарегистрированы первые крупные вспышки ВИЧ-инфекции среди потребителей инъекционных наркотиков, а затем распространение вируса приобрело эпидемический характер.

Столь драматическое развитие было предопределено комбинацией таких факторов, как экономическая нестабильность, последовавшая после развала СССР, снижение уровня жизни значительного количества граждан страны, невозможность поддержания медицинской инфраструктуры, коллапс существовавшей системы лекарственного обеспечения и неготовность ослабленной системы здравоохранения к реагированию на новые вызовы.

Неблагоприятное развитие эпидемиологической ситуации в России в 1990-х годах привело к появлению целого ряда пессимистичных прогнозов^{1,2}, например, утверждавших, что к 2015 году почти 10 млн россиян будут инфицированы ВИЧ, ожидаемая продолжительность жизни мужчин сократится на четыре года, экономические последствия СПИДа будут выражаться в снижении валового национального продукта на 7% и пр. Однако к настоящему моменту стало очевидно, что наиболее худшие ожидания не оправдались, а потери от инфекционных заболеваний, хоть и значительные, но не являются катастрофическими для России. Тем не менее, несомненно, что ВИЧ/СПИД, туберкулез и ряд других социально-детерминированных инфекций остаются серьезными проблемами общественного здравоохранения и в ближайшие годы будут важными причинами потерь населения и негативными факторами, влияющими на человеческий потенциал в Российской Федерации.

6.2. ВИЧ/СПИД

Для Российской Федерации проблема ВИЧ/СПИДа является такой же острой, как и для других стран мирового сообщества. К концу

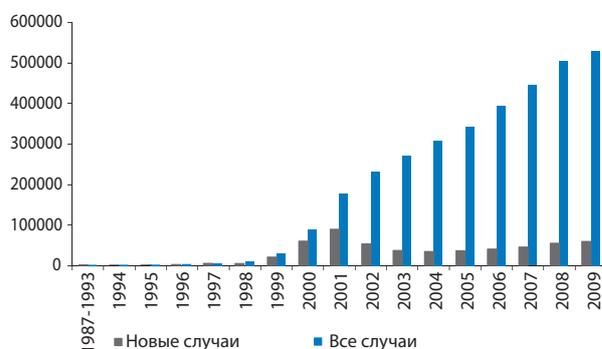
¹ Gordon D. F. The Next Wave of HIV/AIDS: Nigeria, Ethiopia, Russia, India, and China National Intelligence Council, September 2002.

² Ruhl C., Pokrovsky V. and Vinogradov V.. The Economic consequences of HIV in Russia, The World Bank Group in Russia, 2002, available at <http://www.worldbank.org.ru/eng/statistics/hiv/default.htm>

2009 года ВИЧ-инфекция была зарегистрирована во всех территориях страны, а общее число официально выявленных случаев в Российской Федерации составило 529 828 человек^{3,4} (Рисунок 6.1). При этом большинство специалистов не сомневаются, что реальное число людей, живущих с ВИЧ/СПИД (ЛЖВС), в России значительно больше. По данным Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) и Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ) оценочное число ЛЖВС в Российской Федерации составляет 940 000 человек, с возможной вариацией от 630 000 до 1 300 000⁵. Особую тревогу вызывает тот факт, что большинство ВИЧ-инфицированных россиян – это молодые люди трудоспособного возраста.

В развитии современной российской эпидемии ВИЧ/СПИДа следует отметить три этапа. В период с 1996 по 2001 год количество новых выявленных случаев ВИЧ-инфекции быстро возросло вследствие взрывного распространения вируса в среде наркопотребителей. Затем темпы регистрации в течение трех лет снижались, что, по-видимому, объясняется реальным уменьшением заболеваемости из-за эпидемиологического насыщения популяции потребителей наркотиков и снижения частоты их рискованного поведения вследствие работы профилактических программ, диффузии знаний по социальным сетям внутри сообщества наркопотребителей и относительно легкой доступности стерильных шприцев в большинстве российских населенных пунктов. С 2005 года в России вновь начался ежегодный прирост новых случаев, что объясняется комбинацией нескольких различных факторов. Во-первых, показатели регистрации напрямую зависят от усилий, прилагаемых для выявления ВИЧ-инфекции. Поэтому активизация эпиднадзора и более активное привлечение к тестированию клиентов из групп риска в последние пять лет неизбежно должны были привести к улучшению регистрации случаев ВИЧ-инфекции. Во-вторых, этот рост регистрации частично обусловлен выявлением

Рисунок 6.1. Официально зарегистрированные случаи ВИЧ в РФ (1991–2009 гг.)



старых случаев, то есть лиц, которые употребляли наркотики и инфицировались еще на пике эпидемии в конце 1990-х – начале 2000-х годов, но по мере ухудшения здоровья стали чаще обращаться за медицинской помощью и попадать в поле зрения системы эпиднадзора. В-третьих, в ряде территорий в этот период произошла резкая дестабилизация эпидемиологической ситуации, по-видимому, вследствие крупных свежих вспышек ВИЧ-инфекции среди потребителей инъекционных наркотиков. В частности, в Омской области в 2008 году заболеваемость увеличилась сразу на 600%, а более половины всего прироста новых случаев ВИЧ в России за последние два года приходится на пять соседних сибирских регионов⁶.

Согласно критериям ЮНЭЙДС и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), российская эпидемия сейчас находится в стадии концентрации среди уязвимых групп населения: потребители инъекционных наркотиков (распространенность ВИЧ в среднем 12%, с вариацией между различными регионами от 0,1 до 61%); лица, оказывающие секс-услуги за плату (4,5–19,6%) и заключенные (5–6%). По данным ряда исследований, в последние два года распространенность ВИЧ среди мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, также начала быстро расти и уже превысила 8%. Кроме того, несомненна активизация гетеросексуального пути передачи ВИЧ-инфекции за счет заражения половых партнеров ВИЧ-инфицированных

³ Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральное государственное учреждение науки Центральный научно-исследовательский институт эпидемиологии, Федеральный научно-методический центр по профилактике и борьбе со СПИДом / В.В. Покровский, Н.Н. Ладная, Е.В. Соколова, Е.В. Буравцова / ВИЧ-инфекция. Информационный бюллетень № 33. М.: 2009.

⁴ Федеральный научно-методический центр по профилактике и борьбе со СПИДом. ВИЧ-инфекция в Российской Федерации в 2009 году. Справка к расширенному заседанию межфракционной депутатской рабочей группы по вопросам профилактики и борьбы с ВИЧ/СПИДом и другими значимыми инфекционными заболеваниями. Государственная дума ФС РФ, 15 апреля 2010.

⁵ Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) и Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ) UNAIDS/WHO Epidemiological Fact Sheets on HIV and AIDS, 2008 Update http://apps.who.int/globalatlas/predefinedReports/EFS2008/full/EFS2008_RU.pdf

⁶ Бобрик А.В. Не пропускаем ли мы что-то важное в Сибири? / Круглый стол. 2010. № 1: С. 21–22.

наркопотребителей, а также постепенного проникновения вируса в общую популяцию. В первую очередь это находит свое отражение в увеличении удельного веса ВИЧ-инфицированных среди беременных женщин (в 2004 году их было 0,3%, а в 2009 году уже 0,49%) и соответственного увеличения количества детей, рожденных от ВИЧ-положительных матерей (около 10 тыс. в год). В восьми субъектах Российской Федерации среди беременных женщин зарегистрировано более 1% ВИЧ-инфицированных, что по критериям ВОЗ соответствует генерализованной эпидемии ВИЧ-инфекции. В наиболее пораженных территориях, например, Самарской и Иркутской областях уже около 2% взрослого населения зарегистрированы как ВИЧ-инфицированные. В отдельных городах этих регионов доля ВИЧ-инфицированных среди молодых мужчин в возрасте от 17 до 25 лет достигает 10%. Фактически в разных территориях страны сегодня наблюдаются разные стадии эпидемии ВИЧ-инфекции: некоторые регионы сталкиваются с начальной, некоторые – с концентрированной эпидемией, а ряд территорий приближается к уровню генерализованной эпидемии.

При отсутствии лечения ВИЧ-инфекция прогрессирует, переходит в финальную стадию заболевания – СПИД, и заканчивается смертельным исходом в среднем через 12–14 лет после инфицирования. Современная терапия имеющимися в настоящее время антиретровирусными (АРВ) препаратами, хотя и не способна полностью вылечить от ВИЧ-инфекции, но предотвращает развитие основных проявлений заболевания, благодаря чему люди, живущие с ВИЧ/СПИДом, сохраняют трудоспособность и ведут практически обычный, социально активный образ жизни. На конец 2009 года на лечение взято более 75 тыс. ВИЧ-инфицированных, а процент россиян, нуждающихся в жизнесохраняющей АРВ-терапии и получающих ее, согласно отчетам территориальных центров по профилактике и борьбе со СПИДом, составил 96%. При этом следует помнить, что данный показатель рассчитывается только для зарегистрированных случаев. То есть в эти данные не включается большое количество людей, уже нуждающихся в терапии, но еще не знающих свой ВИЧ статус или не вставших на учет в СПИД-центре.

Несмотря на доступность бесплатной АРВ-терапии в большинстве региональных СПИД-центров в России имеется целый ряд специфических факторов, затрудняющих предоставление полноценного лечения при ВИЧ-инфекции. Из-за концентрации случаев ВИЧ/СПИД среди так называемых уязвимых групп населения, которые часто

находятся вне зоны охвата традиционной системы здравоохранения, важнейшей проблемой является достижение приверженности пациентов медицинским назначениям и соблюдение режима приема лекарств. Большие сложности создает высокая распространенность среди ЛЖВС сочетания инфекций гемоконтактных гепатитов и туберкулеза, что усложняет режимы лечения, повышает стоимость и снижает переносимость терапии.

Выживаемость ВИЧ-инфицированных пациентов, находящихся на АРВ-терапии, сегодня в России составляет около 80%. По данным персонифицированного учета к настоящему времени от ВИЧ-инфекции скончалось около 75 тыс. россиян⁴, то есть около 15% от общего числа зарегистрированных случаев. Однако при трактовке показателей смертности следует учитывать, что быстрое распространение ВИЧ-инфекции в России наблюдается лишь с конца 1990-х годов, поэтому, несомненно, что общая картина демографических потерь и других последствий распространения ВИЧ/СПИДа в России пока не обозначилась в полной мере.

Оценивая потенциал для распространения эпидемии ВИЧ/СПИДа за пределы основных групп риска, необходимо отметить малый уровень информированности общего населения о ВИЧ-инфекции и ключевых методах профилактики. По данным различных выборочных исследований и социологических опросов, лишь 34% респондентов могут правильно ответить на пять стандартных вопросов о ВИЧ, которые традиционно используются во всем мире для оценки уровня знаний населения о заболевании (Вставка б.1).

По-прежнему бытует заблуждение о передаче ВИЧ комарами, и большинство людей ошибочно считают, что презерватив не может предохранить от заболевания ВИЧ. При этом 15–20% представителей возрастной группы от 15 до 49 лет имеют больше одного полового партнера⁴. О том, что россияне активно практикуют незащищенные половые контакты, также прямо свидетельствует высокая заболеваемость инфекциями, передаваемыми половым путем, которая, несмотря на снижение в последние годы, до сих пор в России в пять раз превышает аналогичный показатель в странах Евросоюза или бывшем СССР. При этом следует помнить, что наличие любого ИППП существенно увеличивает вероятность передачи ВИЧ-инфекции.

Оценивая меры, предпринимаемые Российской Федерацией для выполнения обязательств, взятых в рамках Декларации Ассамблеи ООН «О приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом» и для реа-

ВСТАВКА 6.1. Пять вопросов о ВИЧ

Показатель «Процент молодых женщин и мужчин в возрасте 15–24 лет, которые правильно указывают способы профилактики передачи ВИЧ половым путем и в то же время отвергают основные неверные представления о передаче ВИЧ» рассчитывается на основе ответов на следующие пять вопросов:

1. Можно ли снизить риск передачи ВИЧ, если иметь половые контакты только с одним верным неинфицированным партнером?

2. Можно ли снизить риск передачи ВИЧ, если постоянно использовать презервативы?

3. Может ли здоровый на вид человек иметь ВИЧ?

4. Можно ли заразиться ВИЧ через укусы комара?

5. Можно ли заразиться ВИЧ, если принимать пищу совместно с ВИЧ-инфицированным?

Специальная сессия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу. Мониторинг выполнения Декларации о приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом: руководящие принципы разработки ключевых показателей. Март 2009 г., Женева, Швейцария

Ссылка: http://data.unaids.org/pub/Manual/2009/jc1676_Core_Indicators_2009_ru.pdf

лизации глобальной инициативы по обеспечению универсального доступа к профилактике, лечению и уходу при ВИЧ/СПИДе, особо необходимо отметить, что объем финансовых средств, направляемых на борьбу с эпидемией ВИЧ по сравнению с 2005 годом увеличился почти в 60 раз, что, безусловно, свидетельствует о существенном повышении внимания руководства страны к вопросам ВИЧ/СПИДа. Кроме этого Российская Федерация принимает активное участие в работе специализированных групп и органов межгосударственных организаций, посвященных проблематике здравоохранения, в том числе ВИЧ/СПИДа на территории стран Содружества Независимых Государств:

- Совет по сотрудничеству в сфере здравоохранения государств – участников СНГ;
- Координационный совет СНГ по проблемам ВИЧ/СПИДа;
- Рабочая группа ЕврАзЭС по здравоохранению;
- Группа экспертов по здравоохранению «Группы восьми» и др.

Важным инструментом развития регионального сотрудничества в сфере борьбы с эпидемией стала Конференция по ВИЧ/СПИДу в Восточной Европе и Центральной Азии, которая проводилась в Москве в 2006, 2008 и 2009 году при поддержке и активном участии ведущих международных организаций, включая ЮНЭЙДС и Глобальный фонд по борьбе со СПИДом.

Российские ученые проводят фундаментальные и прикладные научные исследования по проблеме ВИЧ-инфекции, в стране создана обширная система оказания помощи в области ВИЧ/СПИДа. В настоящее время в Российской Федерации функционирует более 1 200 лабораторий по диагностике этого заболевания и более 100 территориальных центров по профилактике и борьбе со СПИДом, ко-

торые осуществляют эпидемиологический надзор за ВИЧ-инфекцией и реализуют комплекс лечебно-профилактических мероприятий по противодействию эпидемии, включая оказание бесплатной медицинской помощи пациентам с ВИЧ-инфекцией. Из очевидных достижений последних лет следует отметить повышение доступности современной антиретровирусной терапии и успешную организацию среди беременных женщин профилактики вертикальной передачи ВИЧ, которая в большинстве случаев позволяет добиваться рождения здоровых детей. В результате в стране снизился уровень передачи ВИЧ от матери к ребенку и началось уменьшение летальности среди пациентов, получающих лечение. Также заслуживает упоминания относительно высокий охват тестированием на ВИЧ-инфекцию как среди общего населения (34%), так и среди некоторых уязвимых групп – около 60% среди лиц, оказывающих секс-услуги за плату, 50% – среди потребителей инъекционных наркотиков и пр. В последние годы в стране наблюдается устойчивая тенденция уменьшения доли молодежи среди впервые выявленных ВИЧ-инфицированных граждан.

При обсуждении тематики СПИДа важно отметить программы, реализованные в России в последние 5–6 лет при финансовой поддержке Глобального фонда и ряда других международных организаций. Эти крупные проекты имели огромное значение для привлечения внимания к проблеме ВИЧ/СПИДа, изменения отношения лиц, принимающих решения, отработки методологии эффективных лечебно-профилактических вмешательств, повышения профессионализма специалистов. Фактически именно эта работа стимулировала принятие более эффективной стратегии противодействия эпидемии и определила спектр мероприятий по контролю ВИЧ-инфекции в рамках Национального приори-

тетного проекта в сфере здравоохранения, который стал поворотной точкой в борьбе с эпидемией. Этот национальный проект стартовал в 2005 году и, помимо резкого увеличения финансирования, позволил обеспечить широкий доступ к жизнесохраняющей АРВ-терапии, наладить координацию международных проектов и национальных усилий по борьбе с эпидемией, а также сделать важный шаг в развитии активного партнерства государства и гражданского общества. Именно в рамках национального проекта впервые в истории страны наиболее профессиональные некоммерческие СПИД-сервисные организации стали участвовать в реализации крупных государственных контрактов в сфере противодействия ВИЧ/СПИДу, как правило фокусируя свою деятельность на лечебно-профилактических программах в группах высокого риска, к которым традиционные медицинские учреждения не имеют адекватного доступа. Сегодня гражданское общество играет важнейшую роль в борьбе с эпидемией в Российской Федерации, а представители некоммерческих организаций нередко первыми озвучивают самые острые проблемы и, привлекая недостающее финансирование, берутся за их решение.

Важнейшую роль в борьбе с эпидемией в Российской Федерации играет гражданское общество. Большинство СПИД-сервисных некоммерческих организаций (НКО) фокусируют свою деятельность на лечебно-профилактических программах в группах высокого риска, к которым традиционные медицинские учреждения часто не имеют доступа. Нередко именно представители НКО первыми озвучивают самые острые проблемы и, привлекая недостающее финансирование, берутся за их решение.

Юридическая основа для борьбы с эпидемией ВИЧ/СПИДа в России определяется действующим Федеральным законом «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», который вступил в силу в 1995 году и содержит широкий круг государственных гарантий по противодействию эпидемии и обеспечению прав лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом. По мнению большинства экспертов, положения данного закона не противоречат требованиям международных правовых норм и находятся в русле рекомендаций, разработанных на межгосударственном уровне. Однако в практике применения положений закона существуют серьезные проблемы. Так, в ряде регионов России в нарушение Федерального закона список лиц, подле-

жащих недобровольному (обязательному) тестированию на ВИЧ-инфекцию, иногда значительно расширяется. Кроме того, у россиян, живущих с ВИЧ/СПИДом, нередко возникает целый ряд сложностей при реализации гарантированного Федеральным законом права на получение бесплатной квалифицированной медицинской помощи. Причем нередко причина может лежать в дискриминации пациентов, которые, по мнению некоторых медицинских работников, недостойны или неспособны получать АРВ-терапию и иную медицинскую помощь по причине наркотической зависимости или иных форм социально осуждаемого поведения. Имеются факты отказов в приеме на работу ВИЧ-инфицированных людей и увольнений сотрудников, если работодателям становится известен диагноз ВИЧ-инфекции. ВИЧ-позитивные дети могут сталкиваться с дискриминацией при посещении школы и детских дошкольных учреждений. Следует признать, что в целом в России еще преобладает предвзятое отношение к ВИЧ/СПИДу и к тем, кого поражает данное заболевание, что связано с иррациональным страхом перед болезнью и неправильной информацией о ВИЧ-инфекции, широко распространенных в российском обществе. В результате нередко ВИЧ-инфицированные люди фактически оказываются в социальной изоляции и оттесняются в маргинальные слои общества.

Из других негативных факторов, затрудняющих борьбу с эпидемией, также необходимо отметить крайне несбалансированную структуру государственного бюджета на мероприятия по борьбе с ВИЧ/СПИДом, с направлением практически всех средств на программы лечения и массового тестирования. Вопреки международному опыту эффективного противодействия ВИЧ/СПИДу в 2010 году скудное финансирование, оставшееся для профилактики ВИЧ-инфекции, было направлено на «пропаганду здорового образа жизни», то есть политкорректные нефокусированные вмешательства, имеющие мало отношения к ВИЧ-инфекции. Фактически в настоящее время реалистичные программы профилактики ВИЧ в России практически полностью финансируются лишь из средств трех грантов Глобального фонда, которые должны завершиться в ближайшие два года.

Существенным барьером для противодействия эпидемии является недостаточная эффективность управления и избыточная бюрократизация системы здравоохранения. Например, на протяжении последних четырех лет вследствие сбоя в системе закупок ежегодно возникают серьезные задержки

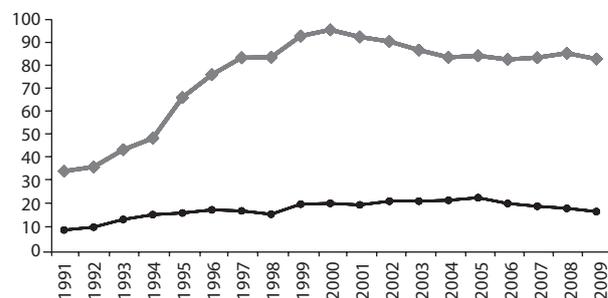
с поставкой АРВ-препаратов в регионы, что ставит под угрозу непрерывность приема медикаментов, необходимую для эффективного лечения пациентов, и создает предпосылки для развития форм ВИЧ, устойчивых к лекарственным средствам.

6.3. Туберкулез

Российская Федерация входит в число 22 стран, имеющих, согласно оценке ВОЗ, наибольший уровень пораженности туберкулезом в мире. На Россию приходится 35% от всех впервые выявленных больных и самый высокий уровень смертности от туберкулеза в европейском регионе ВОЗ. Однако, следует подчеркнуть, что после достижения пиковых значений на рубеже XX и XXI века ключевые российские показатели по туберкулезу несколько снизились и стабилизировались – заболеваемость на уровне 82–84, смертность на уровне 16–18 на 100 000 населения^{7,8} (Рисунок 6.2).

При этом необходимо помнить, что за общими цифрами по туберкулезу скрываются существенные различия между регионами, а в целом по стране показатели заболеваемости и смертности постепенно растут по мере продвижения на восток. Наибольшие значения отмечаются в ряде регионов Сибири и Дальнего Востока (например, в Республике Тыва заболеваемость туберкулезом составляет 183,2, а смертность – 80,2 на 100 000 человек; в Приморском крае – соответственно 145,3 и 33,5 на 100 000), а наименьшие – в центральных и северных территориях (в Москве заболеваемость туберкулезом составляет 26,4, смертность 6,6 на 100 000; в Вологодской области – соответственно 36,7 и 8,1 на 100 000). Особого внимания заслуживает диспропорционально высокая пораженность туберкулезом некоторых социальных групп. Уровень заболеваемости туберкулезом среди лиц, находящихся в пенитенциарной системе, составляет около 1300 на 100 000 человек, в то время как среди гражданского населения – менее 70 на 100 000. Среди безработных заболеваемость туберкулезом достигает 500 на 100 000 человек, в то время как среди работающих граждан лишь 45 на 100 000 человек. Указанные различия между терри-

Рисунок 6.2. Заболеваемость туберкулезом и смертность в РФ на 100 000 (1991–2009 гг.)



ториями и слоями общества ярко свидетельствуют о принадлежности туберкулеза к группе социально-детерминированных заболеваний, на распространение которых оказывают влияние многочисленные факторы, лишь часть из которых связана с эффективностью системы здравоохранения.

Туберкулез в России является ведущей причиной смерти от инфекционных заболеваний. Доля умерших от туберкулеза в экономически активных возрастах 25–44 года в последние годы составляет 5–6% общей смертности от всех причин⁷.

Большую тревогу вызывает широкое распространение туберкулеза с множественной лекарственной устойчивостью (МЛУ ТБ), который требует более дорогостоящего и длительного лечения и чаще приводит к летальному исходу. К настоящему времени доля МЛУ ТБ среди впервые выявленных больных туберкулезом составляет около 10%, а распространенность среди всех больных превышает 20% в среднем по России, достигая в некоторых регионах 30% (Архангельская, Томская, Новгородская области). По оценке ВОЗ Россия входит в число десяти стран мира, имеющих самые высокие относительные показатели заболеваемости и распространенности туберкулеза с множественной лекарственной устойчивостью на 100 000 населения.

В контексте эпидемии ВИЧ/СПИДа ключевое значение имеет тот факт, что туберкулез является главной причиной смертности людей, живущих с ВИЧ/СПИДом. Если до сих пор эпидемии ВИЧ-инфекции и туберкулеза в России развивались относительно изолированно друг от друга, то в последние годы быстро увеличивается количество сочетанных слу-

⁷ Туберкулез в Российской Федерации / Под. ред. Перельмана М.И. и Михайловой Ю.В. М.: 2008. 182 стр.

⁸ Научно-исследовательский институт фтизиопульмонологии ММА им. Сеченова. Эпидемическая обстановка с туберкулезом в России и оказание противотуберкулезной помощи населению. Справка к расширенному заседанию межфракционной депутатской рабочей группы по вопросам профилактики и борьбы с ВИЧ/СПИДом и другими значимыми инфекционными заболеваниями. Государственная дума ФС РФ, 15 апреля 2010.

чаев этих инфекционных заболеваний. По данным Федерального центра противотуберкулезной помощи больным ВИЧ-инфекцией, в 2008 году было зарегистрировано 7400 новых случаев ко-инфекции ВИЧ/туберкулез, что в пять раз превышает показатель 2004 года. В пенитенциарной системе уже около 8% больных туберкулезом имеют сочетанную ВИЧ-инфекцию. По субъектам Федерации в целом частота регистрации туберкулеза сочетанного с ВИЧ-инфекцией коррелирует со временем начала эпидемии ВИЧ-инфекции в регионе. Наибольшая распространенность ко-инфекции ВИЧ/ТБ сегодня регистрируется в территориях, где эпидемия началась раньше и соответственно имеется большое количество больных на поздних стадиях ВИЧ-инфекции: в Свердловской области – 1593 на 100 000, Самарской области – 988 на 100 000 и др.

Анализируя действия, предпринимаемые Россией, следует подчеркнуть, что в последние 4–5 лет произошли существенные изменения в организации борьбы с туберкулезом: утверждены новые приказы, которые легли в основу совершенствования национальной стратегии и были реализованы масштабные программы, финансируемые Всемирным Банком, Глобальным фондом и Национальным приоритетным проектом «Здоровье», благодаря которым в стране была проведена переподготовка медицинского персонала и существенно модернизирована лабораторная база, необходимая для диагностики туберкулеза и контроля лечения. Особые усилия были приложены для активизации борьбы с МЛУ ТБ, а также для улучшения положения дел в учреждениях исполнения наказаний, которые традиционно вносили большой вклад в ситуацию по туберкулезу в стране.

Учитывая закономерности эпидемиологического процесса при туберкулезе, основной эффект от проведенных мероприятий следует ожидать после 2010 года, однако определенные результаты видны уже сейчас. В последние годы повысились качество и полнота статистических данных, заболеваемость туберкулезом по сравнению с пиком 2003 года снизилась на 30%, смертность за последние четыре года снизилась на 25,3%, начали уменьшаться показатели рецидивов и хронических форм туберкулеза, существенно снизилась заболеваемость туберкулезом в пенитенциарной системе. В последние годы растет выявление туберкулеза с бактериовыделением, определяемым методом микроскопии, что в условиях стабилизации обще-

го уровня регистрируемой заболеваемости свидетельствует об улучшении лабораторной диагностики туберкулеза.

Тем не менее достигнутые положительные тенденции пока недостаточны для обеспечения стабильного эффективного контроля за туберкулезом. Заболеваемость туберкулезом в 2009 году все еще в 2,4 раза выше аналогичного показателя 1991 года. Длительное стационарное лечение больных туберкулезом по-прежнему широко используется в России, приводя к необоснованному отвлечению ограниченных ресурсов на поддержание огромной инфраструктуры противотуберкулезных учреждений. Традиционно сложными для Российской Федерации остаются вопросы взаимодействия медицинских служб пенитенциарных учреждений и гражданского здравоохранения, что нарушает непрерывность терапии и приводит к снижению эффективности лечения туберкулеза. Увеличивающаяся доля форм заболевания с множественной лекарственной устойчивостью свидетельствует о том, что нынешняя система здравоохранения не обеспечивает излечение значительного количества случаев туберкулеза. Ситуация усугубляется тем, что начавшееся слияние эпидемий ВИЧ-инфекции и туберкулеза на фоне ожидаемого в ближайшие годы увеличения количества людей со СПИДом может значительно ухудшить эпидемиологическую обстановку и по туберкулезу.

6.4. Другие инфекционные заболевания

Малярия, контролю которой Цель 6 ЦРТ уделяет существенное внимание, регистрируется в Российской Федерации как в виде завозных, так и местных (автохтонных) случаев. При этом в течение последнего десятилетия общее количество случаев малярии в стране не превышает нескольких сотен в год. Вероятно, можно утверждать, что сегодня малярия не входит в число ключевых проблем общественного здравоохранения в России. Однако следует учитывать, что в будущем значение малярии может возрасти как в случае активизации миграционных потоков из эндемичных по малярии стран, так и из-за эффектов глобального потепления, которые сделают возможным регулярное созревание возбудителя малярии в местных комарах и приведут к возможности эффективной передачи трехдневной малярии в более северных районах страны.

Оценивая будущие потенциальные риски, следует особо отметить постоянно растущую пандемическую угрозу новых и возвращающихся инфекций, таких как атипичная пневмония, птичий грипп, грипп (А)Н1N1 и др. Как показало прошедшее десятилетие, ускоряющаяся глобализация и интенсивная миграция населения создают опасность быстрого распространения инфекционных заболеваний, которые становятся серьезным вызовом для систем здравоохранения всех стран мира, включая Российскую Федерацию.

6.5. Оценка прогресса в достижении задач и показателей Цели 6 ЦРТ

Использование идеологии ЦРТ в области борьбы с ВИЧ/СПИДом и другими инфекционными заболеваниями несомненно могло бы способствовать укреплению здоровья населения России. Это нашло бы свое адекватное выражение и в росте индекса развития человеческого потенциала страны, в котором компонента долголетия (здоровья) играет существенную роль. В целом можно констатировать, что задачи и показатели прогресса, адаптированные для России в докладе ПРООН в 2005 году и представленные в Таблице 6.1 Приложения, еще долго сохранят свою актуальность, а их формулировки оказались удачными и не нуждаются в дополнительном уточнении или модификации. Единственным исключением является показатель «Пропорция использования презерватива в общей частоте применения средств контрацепции», который недостаточно информативен, а сбор данных по нему затруднен. Поэтому представляется целесообразным более не использовать этот показатель.

Анализ достигнутых значений свидетельствует о том, что за последние пять лет наблюдается стабилизация основных эпидемиологических показателей по туберкулезу и улучшение индикаторов, отражающих эффективность противотуберкулезных мероприятий. Однако ситуация остается очень серьезной и достижение уровня целевых индикаторов на 2015 год для задачи «Остановить распространение туберкулеза и других социально-обусловленных инфекционных заболеваний и значительно сократить заболеваемость ими» потребует активного совершенствования противозидемических мероприятий, включая реализацию современных методов борьбы с заболеванием, опирающихся как на отечественные реалии, так и на успешный междуна-

родный опыт. В качестве целевых индикаторов на 2020 год можно поставить: «снижение заболеваемости туберкулезом и смертности от него до уровня 80% от показателей наблюдавшихся в России в начале 1990-х годов», то есть достигнутого в стране исторического минимума.

В отношении ВИЧ/СПИДа необходимо признать, что хотя лавинообразного развития эпидемии страна избежала, но перелома в борьбе с эпидемией пока добиться не удается и заболеваемость ВИЧ-инфекцией в стране растет пятый год подряд. Более того, в последние два года российская эпидемия ВИЧ/СПИДа резко активизировалась и распространяется сразу в трех направлениях: среди наркопотребителей, среди гетеросексуального населения и среди мужчин, имеющих сексуальные контакты с мужчинами. Основные успехи достигнуты лишь в сфере биомедицинских вмешательств, включающих программы АРВ-терапии, профилактику вертикальной передачи ВИЧ от матери к ребенку и контроль инфекций, передаваемых половым путем. Вероятно, именно по этим областям и можно рассчитывать на достижение целевых индикаторов, запланированных на 2015 год для задачи 7 «Остановить распространение ВИЧ/СПИДа и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости». В сфере так называемых поведенческих вмешательств, которые составляют основу современной профилактики ВИЧ-инфекции, в России основные усилия пока редко концентрируются на ключевых эпидемиологических группах. Это видно из распределения бюджета и структуры программ профилактики ВИЧ-инфекции, которые обходят вниманием наиболее пораженные социальные группы и формы рискованного поведения, обеспечивающие основной вклад в распространение эпидемии. Немногочисленные профилактические программы, фокусирующиеся на ключевых группах риска (например, потребителей наркотиков) и использующие эпидемиологически обоснованные вмешательства (например, направленные на снижение совместного использования шприцев и незащищенных сексуальных контактов), пока редко достигают необходимого охвата целевой группы. В результате защитный эффект этих вмешательств распространяется лишь на участников данных программ и узкий круг их знакомых, опосредованно охваченных через существующие социальные сети, в то время как влияние на общую эпидемиологическую ситуацию остается незначительным. Преодоление этого дисбаланса между потребностями и

возможностями профилактики, вероятно, сейчас является ключевой предпосылкой для существенного улучшения эпидемиологической ситуации по ВИЧ/СПИДу в России. Соответственно уровни целевых индикаторов на 2020 год можно условно определить исходя из ожиданий, достижимых в случае масштабного расширения остро необходимых профилактических программ, направленных на «существенное снижение в населении частоты рискованного поведения и стабилизация эпидемии на текущем уровне показателя распространенности ВИЧ-инфекции во взрослом населении около 0,5%».

6.6. Сценарии развития эпидемиологической ситуации

Масштабы распространения ВИЧ-инфекции и ее слияние с эпидемией туберкулеза представляют реальную угрозу благосостоянию России, причем эта проблема выходит далеко за рамки системы здравоохранения. Сценарий сохранения инерционных тенденций может иметь серьезные последствия для демографической ситуации в стране, развития человеческого потенциала и экономики. Поскольку рождаемость в России остается на очень низком уровне, грядущее увеличение смертности от СПИДа и возможность потенцирования эпидемии туберкулеза при соединении с ВИЧ-инфекцией, способны многократно увеличить потери населения в ближайшее десятилетие. Необходимо также учитывать, что основными жертвами данных инфекционных заболеваний становятся молодые люди, чем ограничивается их участие в трудовой деятельности и сокращается вклад в приумножение национального достояния. Это грядущее усиление негативных тенденций в смертности может крайне отрицательно сказаться на формировании и составе трудовых ресурсов и значительно ускорить процесс депопуляции России. Увеличение количества людей, нуждающихся в длительной терапии, будет вести к повышению расходов на лекарственное обеспечение и организацию медицинской помощи больных, что отвлечет ресурсы, которые в отсутствие эпидемии могли бы быть использованы для инвестиций в экономический рост страны. Кроме того, одновременно может сдерживаться развитие человеческого потенциала членов семьи, друзей и других людей, которые оказывают поддержку и осуществляют уход за ВИЧ-инфицированными.

При попытке спрогнозировать будущие конкретные показатели по ВИЧ/СПИДу и туберкулезу в России бросается в глаза существенное расхождение экспертных оценок и существующих сценариев. Тем не менее даже минимальные оценочные цифры выглядят весьма тревожными. Согласно прогнозу руководителя Федерального СПИД-центра В.В. Покровского⁹, к 2015 году в нашей стране около трех млн человек будет заражено ВИЧ. Согласно оценке Федерального центра противотуберкулезной помощи больным ВИЧ-инфекцией, по мере развития поздних стадий ВИЧ-инфекции у все большего количества пациентов, к 2015 году количество случаев ко-инфекции ВИЧ/ТБ в России достигнет 150 тыс. человек. При реализации инновационного сценария эти цифры вполне могут быть меньше на 40–50%, но столь оптимистическое развитие ситуации возможно лишь в случае масштабного расширения профилактических программ и широком охвате ими уязвимых социальных групп, которые пока находятся вне досягаемости большинства учреждений здравоохранения. Прогнозировать показатели смертности представляется более затруднительным, но несомненно то, что они будут определяться доступностью современной антитретовирусной и противотуберкулезной терапии, которую Россия сможет обеспечить своим гражданам в ближайшие годы.

Некоторая стабилизация эпидемиологической ситуации по туберкулезу и первые успехи, достигнутые Россией в борьбе с ВИЧ/СПИДом, наглядно показывают, что адекватные меры могут улучшить ситуацию в стране и обеспечить социально-экономический эффект, выраженный в предотвращенных смертях, в спасенных годах здоровой и продуктивной жизни. К сожалению, общей проблемой государственных программ борьбы с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и ИППП пока остается то, что, с одной стороны, только поддержания лечебно-профилактических мероприятий на текущем уровне явно недостаточно, а с другой стороны, имеется тенденция к направлению основных средств на сохранение существующей инфраструктуры здравоохранения, которая часто не соответствует новой эпидемиологической ситуации. Напротив, эффективные противоэпидемические мероприятия, которые являются наиболее адекватными для текущей обстановки, нередко представляют собой

⁹ Покровский В.В. ВИЧ-инфекция в России: прогноз / Вопросы вирусологии. 2004. №3. С. 31–34.

серьезный вызов традиционному мышлению или укоренившимся механизмам финансирования, что препятствует их внедрению в практику учреждений здравоохранения.

6.7. Выводы и рекомендации

Проведенный анализ позволяет предложить следующие рекомендации:

1. В настоящее время России требуется сохранение политической приверженности борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и другими социально-детерминированными инфекционными заболеваниями, что подразумевает признание важности проблемы, а также продолжение реализации противозидемических мероприятий, которые должны обеспечиваться долгосрочными финансовыми обязательствами государства.
2. Российской системе здравоохранения необходимо научиться предоставлять востребованные медицинские услуги для сложных категорий пациентов, количество которых в ближайшие годы будет продолжать увеличиваться. Учитывая размер проблемы, требуемая оптимизация методов лечения ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и ИППП может быть достигнута только за счет более широкого использования амбулаторных подходов и стандартных курсов терапии, соответствующих современным международным подходам.
3. Продолжающееся активное распространение ВИЧ/СПИДа в России свидетельствует о существенных проблемах в организации профилактической работы. Для эффективного противодействия эпидемии профилактика ВИЧ-инфекции должна фокусироваться на ключевых группах риска, определяющих большинство случаев заражения, и использовать эпидемиологически обоснованные вмешательства, направленные на снижение риска инфицирования.
4. Употребление наркотиков было и остается ведущей причиной распространения ВИЧ/СПИДа в России. Международный опыт и результаты российских пилотных проектов показывают, что целевые мероприятия, направленные на потребителей наркотиков, включая программы обмена шприцев и улучшенный доступ к наркологической помощи, способны существенно уменьшить распространение ВИЧ-инфекции. Поэтому наряду с мерами по снижению поставок наркотиков и сокращению спроса на психоактивные вещества в России необходимо осуществлять поддержку программ снижения вреда и расширять возможности для лечения и реабилитации лиц с наркотической зависимостью.
5. Необходимо продолжение широкомасштабных образовательных кампаний, направленных на информирование общего населения, особенно молодежи, о ВИЧ-инфекции и эффективных мерах личной профилактики заражения.
6. Необходимо расширять сотрудничество с общественными организациями, что включает их активное привлечение к разработке и осуществлению программ борьбы с инфекционными заболеваниями и создание механизмов предоставления им государственной поддержки, особенно финансовой.
7. Учитывая усиление процессов глобализации Российской Федерации, следует обратить особое внимание на готовность к реагированию на угрозу трансграничного заноса заболеваний, включая новые и возвращающиеся инфекции.

Таким образом, для достижения целевых показателей ЦРТ 6 и успешного ограничения распространения ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и других инфекционных заболеваний лицам, принимающим решения в России, следует занять прагматичную позицию и быть готовыми к непредвзятому анализу всех имеющихся возможностей. Это нелегкая задача, но ее успешное решение скажется на судьбе нашей страны самым положительным образом.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 6.1. Цель 6 ЦРТ: Борьба с ВИЧ/СПИДом и другими заболеваниями

Задачи ЦРТ	Задачи ЦРТ для России	Показатели прогресса в достижении цели	Показатели прогресса в достижении цели для России	Текущее значение показателя на конец 2009 г.	Целевой показатель на 2015 г.	Целевой показатель на 2020 г.
Задача 1. Остановить распространение ВИЧ/СПИДа и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости	Задача 1. Остановить распространение ВИЧ/СПИДа и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости	1. Распространенность ВИЧ-инфекции среди беременных женщин в возрасте 15–24 лет	1. Процент беременных женщин с диагнозом ВИЧ-инфекции	~0,49	Не более 0,4	0,5
		2. Частота использования презерватива				
		2а. Использование презерватива при последнем половом акте с нерегулярным партнером	2а. Использование презерватива при последнем половом акте с нерегулярным партнером	~50%	80%	85%
		2б. Процент лиц в возрасте 15–24 лет, которые обладают правильными знаниями о ВИЧ/СПИДе	2б. Процент лиц в возрасте 15–24 лет, которые обладают правильными знаниями о ВИЧ/СПИДе	34	80	85
		2с. Пропорция использования презерватива в общей частоте применения средств контрацепции	2с. Пропорция использования презерватива в общей частоте применения средств контрацепции	Нет данных	–	Целесообразно более не использовать данный показатель
		3. Пропорция сирот среди школьников в возрасте 10–14 лет	...Количество новых случаев ВИЧ-инфекции, зарегистрированных в течение года	~58 450	25 000	25 000
			...Процент людей с поздней стадий ВИЧ-инфекции, которые получают адекватную терапию	93%	85%	95%

Задачи ЦРТ	Задачи ЦРТ для России	Показатели прогресса в достижении цели	Показатели прогресса в достижении цели для России	Текущее значение показателя на конец 2009 г.	Целевой показатель на 2015 г.	Целевой показатель на 2020 г.
Задача 2. Остановить распространение малярии и других основных болезней и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости	Задача 2. Остановить распространение туберкулеза и других социально-обусловленных инфекционных заболеваний и значительно сократить заболеваемость ими	4. Показатели распространности малярии и смертности от нее	-			
		5. Пропорция населения в зонах высокого риска по малярии, которое использует эффективные меры профилактики и лечения малярии	-			
		6. Показатели распространности туберкулеза и смертности от него	6а. Показатель заболеваемости туберкулезом на 100 000 населения	82,6	35	30
			6б. Показатель смертности от туберкулеза на 100 000 населения	16,8	10	8
		7. Пропорция случаев туберкулеза, которые диагностируются и проходят лечение в соответствии с коротким курсом терапии под непосредственным наблюдением (DOTS)	7. Пропорция случаев туберкулеза, которые проходят лечение под непосредственным наблюдением	~80%	80%	90%
			...Показатель заболеваемости сифилисом на 100 000 населения	~55	10	8

ГЛАВА 7.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

7.1. Экологическая устойчивость и новая экономика

Последние годы показали растущую зависимость благосостояния человечества, развития человеческого потенциала от перехода к экологически устойчивому развитию, что подразумевает реализацию седьмой Цели развития на пороге тысячелетия «Обеспечение экологической устойчивости». Эта Цель, ее задачи и показатели в контексте человеческого развития отражают необходимость решения двух главных проблем:

- снизить воздействие человека на окружающую среду и истощение им природных ресурсов;
- улучшить экологические условия для развития человека, уменьшить экологические угрозы для его безопасности, здоровья и проживания.

Следует отметить важность решения второй проблемы, связанной с экологическими условиями для человека, его здоровья. Данная проблема часто выпадает при рассмотрении вопросов устойчивого развития, которые концентрируются только на охране окружающей среды и использовании природных ресурсов.

Социальные, экономические и экологические проблемы, связанные с состоянием окружающей среды, всегда стояли в центре внимания ООН. Три крупнейших форума человечества за последние 20 лет были посвящены экологическим проблемам, решение которых тесно связано с переходом к устойчивому развитию: Рио-де-Жанейро (1992 г.), Йоханнесбург (2002 г.) и Копенгаген (2009 г.). Такое внимание во многом связано с резким обострением в мире глобальных экологических проблем: изменение климата, растущий дефицит пресной воды, сокращение биоразнообразия и лесов, опустынивание и многие другие. Обострение экологических проблем привело к осознанию и в теории, и на практике необходимости формирования нового типа экономического развития в мире, выработки нового «зеленого» экономического курса. Контуры такого курса предложены в инициативе Программы ООН по охране окружающей среды (UNEP) (2008 г.), программах зеленого роста стран ОЭСР.

Формированию «зеленой» экономики способствовал и мировой кризис. Многие государства активно разрабатывают антикризисные программы, в которых значительное место занимает экологическая компонента. В США в соответствии с планом Обамы выделяются десятки миллиардов

долларов на экологизацию экономики. План включает в себя создание новых «зеленых» технологий, энергосбережение, новые рабочие места в перспективных с экологической точки зрения видах деятельности и др. Скандинавские страны идут на радикальную реструктуризацию экономики в пользу отраслей, производящих экологически совместимые новые виды технологий, продуктов и услуг. В условиях кризиса такая реструктуризация будет осуществляться за счет государственной поддержки экологически передовых видов деятельности при минимальной поддержке традиционных производств.

Мощнейшее воздействие на будущее мировой экономики окажет борьба с глобальным изменением климата и повышение энергоэффективности. Стремление стран европейского сообщества сократить к 2020 году выбросы парниковых газов на 20%, повысить энергоэффективность на 20% и довести долю возобновимых источников энергии до 20% (план 20:20:20) радикально изменит экономику Европы. Провозглашаемое США стремление сократить выбросы на 50% к 2050 году, а затем и на 80% к 2080 году также окажет огромное воздействие на темпы инноваций и структурные изменения. Уже в ближайшем будущем 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. Все это означает, что в ближайшие десятилетия развитые страны будут иметь экономику с новой инновационной и технологической основой, важнейшей характеристикой которой будет минимальное воздействие на окружающую среду. Кому из развитых стран лет через 20–30 будут нужны большие объемы нефти и газа? Возможно, и улучшение энергетического обеспечения стран, которые до последнего времени были крупнейшими импортерами энергоресурсов. В прошлом году США обогнали Россию и стали крупнейшим производителем газа в мире за счет разработки собственного сланцевого газа. Крупные месторождения сланцевого газа обнаружены и в Европе. Ответ на эти новые изменения глобального энергетического рынка является чрезвычайно важным для России в связи необходимостью колоссальных инвестиций в

новые сложные и малорентабельные месторождения на шельфах и в вечной мерзлоте.

О необходимости перехода к новой «зеленой» экономике говорят и в России. На совещании по вопросам изменения климата Президент РФ Д.А. Медведев подчеркнул необходимость «зеленого» роста, «который сейчас является приоритетом практически для технологической политики всех стран. Он должен быть обеспечен при помощи такого рода решений, а эти решения должны приниматься правительствами и соответственно нашим Правительством...»¹ (18 февраля 2010 г.).

Новая экономика требует адекватных индикаторов развития. Глобальный кризис, нарастание в мире социальных и экологических проблем еще раз подчеркнули необходимость изменения традиционных показателей развития². Слабая чувствительность макроэкономических показателей ВВП к экологическим и социальным проблемам явилась важной причиной неустойчивости мировой экономики. Прогресс и рост в мире и России до кризиса обычно отождествлялся с ростом ВВП, максимизацией прибыли, финансовых потоков и прочих финансовых показателей, а качество роста и его издержки (социальные и экологические) в значительной степени игнорировались.

Среди новейших работ в этой области следует отметить Доклад «Об измерении экономического развития и социального прогресса» двух лауреатов Нобелевской премии по экономике: Дж. Стиглица и основоположника концепции человеческого развития А. Сена (2009 г.)³. В частности, в Докладе отмечается, что ВВП не является идеальным показателем для измерения благосостояния, так как он не охватывает различные социальные процессы, изменения в окружающей среде, некоторые явления, которые принято называть «устойчивостью развития». Специальная часть Доклада посвящена вопросам устойчивого развития и окружающей среды.

Для России в целях реализации долгосрочных задач социально-экономического развития на кри-

зисном этапе приоритетными задачами должны стать: развитие человеческого потенциала, уход от экспортного сырьевого развития и формирование инновационного типа развития экономики. В связи с этим не надо гнаться за количественными показателями, будь то стоимостные индикаторы (ВВП и пр.) или физические объемы (нефть, газ, металлы и т. д.). Новая экономика должна делать акцент на качественном, а не количественном развитии.

7.2. Роль России в обеспечении глобальной экологической устойчивости

Переход к устойчивому развитию тесно связан с сохранением экосистемных/экологических услуг. В настоящее время в мире активно начинается разработка широкого круга вопросов, связанных с такими услугами. В частности, важно разработать определение, функции, оценку, механизмы компенсации, формирование рынков этих услуг, выявить их потенциальных продавцов и покупателей⁴. Само благосостояние человечества зависит от экосистемных услуг. Критически важны их регулирующие функции: очистка воды и атмосферного воздуха, регулирование климата и водного режима, ассимиляция отходов, формирование и сохранение почвы и многие другие.

Очень важно, что экосистемные услуги тесно связаны с экономикой, их поддержка приносит ощутимые прибыли. В документах международных организаций часто дается следующее простое определение: «Экосистемные услуги – это выгоды, которые люди получают от экосистем»⁵. В международных отношениях, в экономике экоуслуги все чаще связываются с такими новыми для всего мира терминами, как «платежи за экосистемные услуги», «экологический донор», «компенсационный механизм», «долги в обмен на природу» и др. Наряду с глубокими теоретическими разработками, примеры экономической оценки и компенсации экосистемных услуг появились в мировой практике и в отдельных странах. Киотский

¹ <http://www.kremlin.ru/transcripts/6914>

² Более подробно индикаторы устойчивого развития рассматриваются в Докладе о развитии человеческого потенциала в РФ за 2009 г. «Энергетика и устойчивое развитие».

³ Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. J.E.Stiglitz, A.Sen and J-P.Fitoussi (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)

⁴ См.: «Оценка экосистемных услуг на пороге тысячелетия» (Millennium Ecosystem Assessment) (MEA) (2003, 2005), подготовленном коллективом более чем из 1000 ученых различных стран под эгидой ЮНЕП; проект Европейского сообщества «Экономика экосистем и биоразнообразия» (The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)) (2008); разработки Экологического департамента Всемирного Банка, Международного союза охраны природы (IUCN) в 2000-х гг.

⁵ Millennium Ecosystem Assessment. 2005. Ecosystems and Human Well-being. Island Press, Washington DC, 2005.

протокол в определенной степени стал первой попыткой мирового сообщества в глобальном масштабе включить экосистемные услуги, платежи за них и компенсацию отдельным странам в международные и страновые экономические механизмы для борьбы с изменением климата. Расширяются попытки реализовать механизм платежей за экосистемные услуги внутри отдельных стран.

В этой связи все более актуальной становится проблема компенсации экосистемных услуг на глобальном уровне для России. Страна играет ведущую роль в мире в деле сохранения глобальных экологических общественных благ и оказания важнейших экосистемных услуг всей планете. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ (КДР) (2008 г.), в которой определены цели развития России до 2020 года, отмечено, что успешная реализация страной экологической программы является важнейшим вкладом России в сохранение глобального биосферного потенциала и поддержание глобального экологического равновесия. В КДР также подчеркивается, что для России актуальна задача капитализации ее экологических ресурсов. В связи с этим идентификация экосистемных услуг, их экономическая оценка из области теоретических научных исследований должны перейти в практическую плоскость и стать выгодными для России, так как страна очевидно является глобальным экологическим донором и вполне может претендовать на экономическую компенсацию поддержки своих экослуж. Кстати, такое позиционирование России уже было озвучено ведущими российскими политиками на форумах ООН.

Только услуги сохранившихся в стране естественных экосистем по смягчению рисков глобального изменения климата оцениваются в 11 млрд долл. в год (главным образом за счет депонирования углерода первичными лесами), что практически представляет собой косвенные субсидии мировой экономике со стороны России⁶. Эта цифра косвенных субсидий еще более возрастет с учетом ценности услуг экосистем страны по сохранению биоразнообразия планеты и естественной защите территорий от природных бедствий.

Фактически идея об экономическом механизме компенсации экосистемных услуг развивает схему, уже апробированную в мире в рамках соглашений

о квотах и торговле правами на выброс парниковых газов в рамках Киотского протокола по предотвращению глобального изменения климата.

Для создания эколого-экономического компенсационного механизма есть предпосылки и понимание в структурах власти России. В частности, на Конференции ООН в Йоханнесбурге (2002 г.) употребляемые российской правительственной делегацией термины «глобальные экологические услуги», «компенсация экологических услуг», «экологический донор» и т. д. делали российскую делегацию одной из самых конструктивных в эколого-экономическом плане. К сожалению, после Йоханнесбурга экологический аргумент для получения экономических выгод российскими властями использовался явно недостаточно. Научное сообщество России также слабо отстаивает значение экосистем страны. На международных конференциях имеется огромное количество докладов о значении природного капитала Бразилии, Индии, Канады и т.д., – и в то же время российский природный потенциал практически не обсуждается.

Сейчас целесообразно вновь поднять вопрос о роли России в поддержании глобальной устойчивости, о ее экосистемных услугах и их экономических выгодах для мира. Подходящей площадкой для этого могут быть встречи «Большой восьмерки и двадцатки», конференции ООН, крупные международные конференции. Очевидно, что речь не идет о полном покрытии значительных российских экологических издержек. Необходимо совместное финансирование поддержек национальных экосистемных услуг со стороны России и мирового сообщества. В частности, здесь возможно использование аналога схемы Целевых Экологических Инвестиций (ЦЭИ), впервые предложенной российской делегацией еще в 2000 году на Шестой конференции по климату в Гааге⁷. В расширенной трактовке ЦЭИ могут представлять собой инновационный финансовый механизм, основанный на реинвестировании доходов, полученных страной в качестве компенсационных платежей за экослужу, от продажи излишков национальной квоты по выбросу парниковых газов и т.д., в проекты по поддержке экосистемных услуг, повышению энергоэффективности производства и потребления энергии, развитию возобновляемых источников энергии.

⁶ Порфирьев Б.Н.. Экономика климатических изменений. М.: Анкил, 2008.

⁷ Более подробно вопрос ЦЭИ рассмотрен в Докладе ПРООН для РФ за 2009 г.

7.3. Задачи и показатели обеспечения экологической устойчивости для России

7.3.1. Тенденции перехода к экологической устойчивости в рамках ЦРТ 7

Использование всеми структурами власти России идеологии ЦРТ в области обеспечения экологически устойчивого развития способствовало бы повышению эффективности природопользования, решению экологических проблем страны и снижению экологических угроз для здоровья населения. Фактически эта цель, отраженная во многих краеугольных документах ООН, принята и поддерживается Россией, однако ее реализация проводится недостаточно активно.

В Приложении в Таблице 7.3 представлены задачи и показатели в рамках Цели 7, предлагаемые ООН (столбцы 1 и 3) и адаптированные для России (столбцы 2 и 4)⁸. Для России обеспечение экологической устойчивости предполагает решение трех задач (задачи 1, 2 и 3 из ЦРТ):

- включить принципы устойчивого развития в стратегические стратегии и программы и предотвращать потери природных ресурсов;
- обеспечить население чистой питьевой водой;
- обеспечить улучшение качества жилищных условий населения.

Последние две задачи связаны с развитием человеческого потенциала и обеспечением его здоровья. В качестве показателей прогресса предлагается восемь индикаторов (см. Приложение Таблица 7.1.1), среди которых два собственно экологических (показатели 1 и 2), два эколого-экономических (3 и 4) и четыре – социально-экологических (5–8).

Сначала рассмотрим основные тенденции обеспечения экологической устойчивости в рамках задач 1, 2 и 3 (Приложение, Таблица 7.3). Одной из объективных причин снижения внимания к экологическим проблемам может стать тот факт, что глубокий социально-экономический кризис России 1990-х годов привел к значительному падению производства, что благоприятно сказалось на природе за счет значительного снижения нагрузки на окружающую среду. Следствием резкого спада промышленного производства, сельского и лесного хозяйств, других секторов стало уменьшение выбросов и сбросов загрязняющих веществ в воздух и водные объекты, значительно сократились темпы истощения природных ресурсов и их

Таблица 7.1. Основные показатели воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и истощение природных ресурсов в России (1990–2008 годы)

	1990	1995	2000	2005	2008
Сброс загрязненных сточных вод, млрд м ³	27,8	24,5	20,3	17,7	17,1
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, млн т, в том числе:	55,1	32,3	32,3	35,8	37,4
- от стационарных источников	34,1	21,3	18,8	20,4	20,1
- от автотранспорта	21,0	11,0	13,5	15,4	17,3
Забор воды из природных водных объектов для использования, млрд м ³	106,1	86,6	75,9	69,3	69,5
Нарушено земель в связи с несельскохозяйственной деятельностью, тыс. га	119,3	83,4	54,6	35,1	46,2*
Образовалось отходов, млн т**	...	83,3	127,5	3035,5	3876,9
Вывозка древесины, млн м ³	...	116	94,8	113	108
Нефть, млн т	516	307	324	470	488
Газ, млрд м ³	641	595	584	641	664
Уголь, млн т	395	263	258	299	326

Примечания:

* Данные за 2007 г.

** До 2002 г. – токсичные отходы; с 2002 г. – отходы производства и потребления (с I по IV класс опасности для окружающей природной среды)

деградации. Эти тенденции хорошо прослеживаются в Таблице 7.1. Так, за 1990–2008 годы сброс загрязненных вод сократился примерно на 40%, на столько же сократились выбросы загрязняющих веществ в воздух от стационарных источников. Уменьшился забор воды из водных объектов более чем на треть, нарушение земель в связи с несельскохозяйственной деятельностью сократился в 2,6 раза. В результате снижения добычи нефти и угля снизилось воздействие на окружающую среду одного из главных загрязнителей – топливно-энергетического комплекса.

Однако тенденция уменьшения загрязнения окружающей среды изменилась после начавшегося в 1999 году подъема экономики. Передышка для природы закончилась: росло загрязнение воздуха

⁸ Развернутое обоснование трансформации и адаптации Цели 7 для России (ЦРТ+), ее задач и показателей содержится в Главе 6 Доклада о человеческом развитии для РФ за 2005 г.

от стационарных источников и особенно от автотранспорта (рост на 57% по сравнению с 1995 г.); увеличивалась добыча энергоресурсов, прежде всего нефти. Ее рост составил 1,6 раза по сравнению с 1995 годом. Острейший характер приобретает проблема отходов, объем которых только после 2005 года увеличился почти на 30% (Таблица 7.1).

Начавшийся в 2008 году мировой экономический кризис внес свои коррективы в масштабы воздействия экономики на окружающую среду в результате снижения спроса на природные ресурсы и уменьшения объемов производства природоёмкой продукции. Вместе с тем последние данные Росстата показывают, что началось постепенное восстановление экономики, что может сказаться на объемах загрязнения, а также на добыче и использовании природных ресурсов.

За последние два десятилетия улучшению экологических условий проживания населения, наряду со снижением экологической нагрузки, способствовало и повышение благоустройства жилищ, что также отражено в задачах ЦРТ для Цели 7 (Рисунок 7.1). В целом по стране услугами водопровода, канализации, центрального отопления и газа обеспечено 69–82% площадей жилого фонда; ваннами (душем) и горячим водоснабжением – 64–66%. Значительно выше обеспеченность этими услугами городского жилищного фонда по сравнению с сельским. Несмотря на сложную ситуацию в аграрном секторе, благоустройство сельских поселений за последние два десятилетия улучшилось. После 1995 года особенно значительный

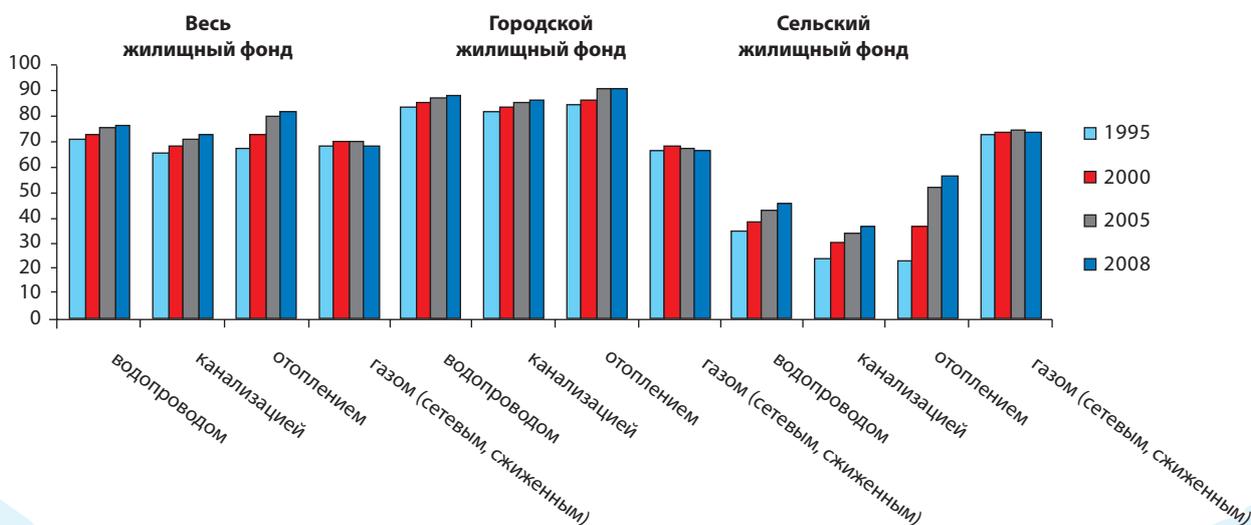
прогресс был достигнут в обеспечении водопроводом сельского жилищного фонда (прирост составил 11% площади), канализацией (13%), центральным отоплением (34%) и горячим водоснабжением (12%).

7.3.2. Идентификация показателей Цели 7 ЦРТ

Рассмотрим более детально задачи и показатели прогресса в достижении Цели обеспечения экологической устойчивости для России (Таблица 7.3 в Приложении).

Задача 1 ЦРТ 7 по включению принципов устойчивого развития в национальные стратегии и программы и предотвращению потерь природных ресурсов адекватна задачам страны как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. От успешного выполнения этой задачи зависит будущее России, развитие человеческого потенциала следующих поколений, сохранение самого большого в мире природного капитала, поддержка экосистемных функций страны, имеющих глобальное значение. Данная задача теснейшим образом связана с экономическим ростом страны, его качеством. Для России острой проблемой является низкая эффективность использования и истощение невозобновимых энергетических ресурсов. Неслучайно в Указе Президента РФ «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» (2008 г.) тесно связаны энергетика и экология. В связи с этим, важнейшим индикатором в настоящее время является показатель энергоёмкости ВВП. Этот индикатор является приоритетным не только для обеспечения

Рисунок 7.1. Благоустройство жилищного фонда (удельный вес оборудованной площади, %)



экологической устойчивости, переходу к «зеленой» экономике, но и для модернизации всей экономики страны. Здесь можно выделить ряд обстоятельств:

- ведущая роль энергетического сектора в российской экономике, в формировании ВВП, налогов, доходов бюджета, занятости, доходов от экспорта;
- 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;
- влияние энергетики на здоровье населения;
- показатель энергоёмкости является представительным индикатором устойчивого развития, отражающим экономические, экологические и социальные аспекты;
- на перспективу роль энергетического сектора в экономике сохраняется при планах увеличения добычи энергоресурсов, что вероятно, увеличит антропогенное воздействие на окружающую среду.
- необходимость значительного повышения энергоэффективности, уменьшения энергоёмкости экономики, реализации программ энергосбережения.

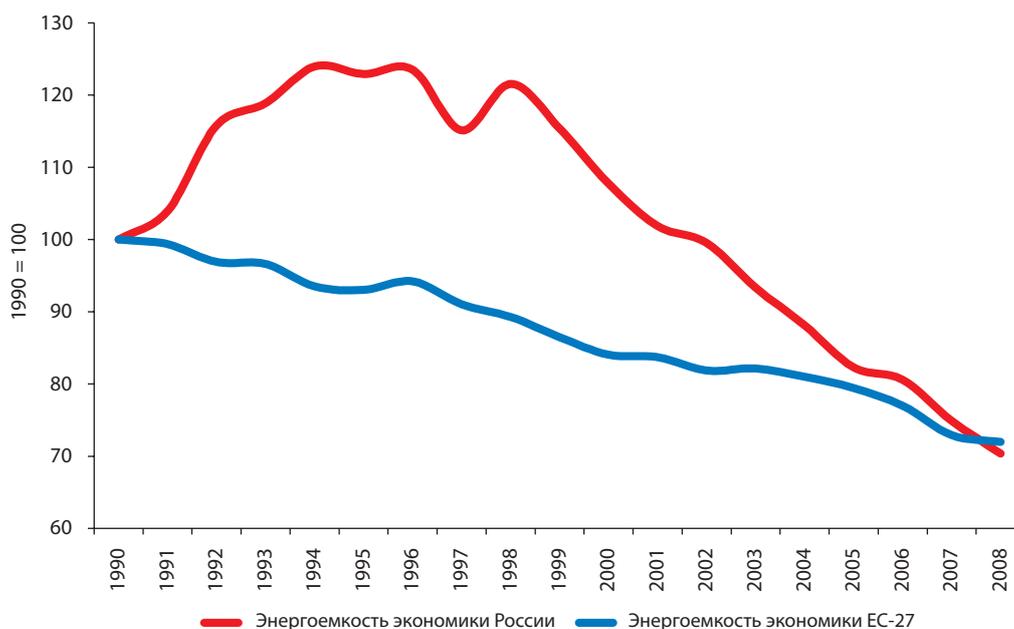
Таблица 7.2. Энергоёмкость ВВП в некоторых странах, т. н. э. / тыс. долл. 2005 г. по ППС

Страна	1990	2000	2008	2008/ 1990 (%)	2008/ 2000 (%)
Великобритания	0,156	0,130	0,102	65	79
Германия	0,171	0,131	0,113	66	86
Франция	0,154	0,147	0,132	86	90
США	0,246	0,209	0,175	71	84
Канада	0,331	0,301	0,275	83	91
Япония	0,134	0,141	0,126	94	89
Норвегия	0,287	0,234	0,194	68	83
Россия	0,460	0,496	0,324	70	65
Китай	0,549	0,288	0,274	50	95
Индия	0,176	0,169	0,138	78	82
Бразилия	0,115	0,133	0,125	109	94
Украина	0,643	0,741	0,423	66	57

Источник: Всемирный Банк (World Development Indicators Online Database), BP Statistical Review of World Energy June 2009

В настоящее время энергоёмкость российской экономики чрезвычайно высока и ее снижение – первоочередная задача. В Таблице 7.2 представлен данный индикатор в сравнении с другими странами и показана его динамика. Российская энергоёмкость в среднем в 2–3 раза выше, чем в развитых странах.

Рисунок 7.2. Динамика энергоёмкости для России и ЕС-27 (1990 = 100%)



Источник: Всемирный Банк (World Development Indicators Online Database), BP Statistical Review of World Energy June 2009.

Рисунок 7.3. Структура выбросов CO₂ в мире по отдельным странам и регионам



Источник: *The Little Green Data Book 2007. World Bank, 2007.*
Примечание: в регион ЕС включены только страны зоны евро.

Конечно, Россия – северная страна, но показатели скандинавских стран говорят об огромном потенциале экономии энергии в стране. За последнее десятилетие индикатор энергоёмкости в России показал позитивную динамику в направлении значительно уменьшения, что позволило переломить тенденцию роста этого показателя в 1990-е годы (Рисунок 7.2). Особенно успешными были 2000-е годы, когда энергоёмкость сократилась на 35% (Таблица 7.2), что во многом было связано с быстрым ростом ВВП. Это один из лучших показателей в мире. Вместе с тем следует отметить, что в России сняты структурные «сливки» уменьшения энергоёмкости, а разрыв по абсолютным ее величинам с развитыми экономиками остается значительным.

С развитием энергетики тесно связаны и другие показатели для задачи 1 ЦРТ 7.

Особую актуальность в связи с проблемой глобального изменения климата приобретают выбросы главного парникового газа – двуокси углерода (углекислого газа), объемы которого во многом зависят от энергетики. Добыча и сжигание ископаемого топлива являются главными причинами наблюдаемого увеличения выбросов парниковых газов и вызванного ими глобального изменения климата. В России свыше 80% таких выбросов связано с энергетикой⁹.

Прошедшая в декабре 2009 года крупнейшая конференция ООН по борьбе с глобальным изменением климата не дала значимых практических результатов, но, тем не менее, показала решимость человечества бороться с этой глобальной экологической проблемой. Россия в 2009 году

приняла Климатическую Доктрину, в которой подчеркивается важность борьбы с глобальным изменением климата. Согласно данным Национального доклада Российской Федерации о кадастре антропогенных выбросов, антропогенная эмиссия парниковых газов в CO₂ - эквиваленте составила 2193 млн т. (без учета выбросов и поглощения парниковых газов, связанных с землепользованием и лесным хозяйством)¹⁰. Вклад России в глобальную эмиссию составляет 6%, что существенно меньше лидирующих США (22%) и Китая (16%) (Рисунок 7.3). На долю Японии и Индии приходится по 5% глобальной эмиссии.

В соответствии с обязательствами Киотского протокола страна должна производить в первый бюджетный период действия протокола (2008–2012 гг.) парниковых газов не больше, чем в 1990 году. Это достаточно мягкие обязательства для России в силу значительного сокращения выбросов из-за кризиса 1990-х годов. Сейчас в стране выбрасывается около 70% углекислого газа от уровня 1990 года. Обязательства других стран гораздо более жесткие – подавляющее большинство развитых стран обязано в условиях экономического роста снизить выбросы парниковых газов на 6–8%. Жесткость и экономические последствия этих обязательств привели, в частности, к отказу США от ратификации Киотского протокола.

Связан с энергетикой и предлагаемый для России показатель «Численность населения, проживающего в особо загрязненных городах (млн человек)». Вклад объектов энергетического сектора в загрязнение воздушного бассейна существенен (около половины всех загрязнений от стационарных источников). Смысл показателя ЦРТ достаточно очевиден: мониторинг населения, живущего в условиях повышенного загрязнения воздуха, и сокращение численности такого населения. Данная задача актуальна для России, где имеется 136 городов с высоким уровнем загрязнения с общей численностью населения 56,3 млн человек (55% городского населения страны) в том числе 30 городов – с очень высоким загрязнением¹¹. Сейчас в этой области наблюдается положительная динамика – с 2004 года число городов с высоким и очень высоким уровнями загрязнения сократилось соответственно на 10 и 13 поселений.

⁹ Государственный Доклад об охране окружающей среды за 2007 г. М.: Министерство природных ресурсов и экологии, 2008, С.15.

¹⁰ Основные показатели охраны окружающей среды. Статистический бюллетень. М.: Росстат, 2009.

¹¹ Государственный Доклад об охране окружающей среды за 2008 г. М.: Министерство природных ресурсов и экологии, 2009.

В задачу 1 ЦРТ 7, направленную на реализацию принципов устойчивого развития, входят два показателя, которые в российском контексте во многом связаны с лесным хозяйством:

- процент территории с лесным покровом;
- процент охраняемой территории для поддержания биоразнообразия наземной среды.

Данные показатели могут в неизменном виде использоваться и для российских стратегий/программ. По индикаторам, связанным с лесом и охраной биоразнообразия, Россия вполне благополучна и занимает ведущие позиции в мире. Страна обладает самой большой лесной территорией мира (22% от мировой площади), и процент территорий с лесным покровом также является одним из самых высоких в мире – 46,6%¹². В связи с кризисом 1990-х годов резко снизилась вырубка леса, что способствовало сохранению лесных площадей в целом по стране. За последние 10 лет показатель лесистости территории увеличился на 1,3 процентных пункта. Вместе с тем этот индикатор имеет огромную региональную дифференциацию – он колеблется от 0,2–1,0% (Калмыкия, Ненецкий АО) до 70–80% (Коми, Иркутская область, Приморский край и др.). Невысок процент территорий с лесным покровом и во многих регионах европейской части страны, что делает усилия по сохранению и увеличению лесных территорий здесь вполне актуальными.

Российская Федерация имеет одну из самых больших в мире площадей особо охраняемых природных территорий. По имеющимся оценкам в стране функционирует 273 особо охраняемых природных территории федерального значения, а также более 14 000 регионального значения, общей площадью 230 млн га, что составляет 13% площади всей страны. При официальных статистических оценках обеспеченности сохранения биоразнообразия территориальными формами охраны часто привлекаются данные только по землям, имеющим федеральный статус. В стране имеется 101 заповедник, 9 заказников и 39 национальных парков с общей площадью 43,0 млн га, что составляет 2,5% территории России.

Задача 2 ЦРТ 7 связана с улучшением обеспечения людей чистой питьевой водой, и соответствующий ей показатель оценивает долю населения, имеющего устойчивый доступ к источнику качественной питьевой воды в городе и сельской местности. Важность этого показателя для человечества очевидна –

сейчас в мире почти 2 млрд человек не обеспечены чистой питьевой водой, что приводит к многочисленным болезням и смертям. Еще более катастрофичны прогнозы на будущее. Для России этот показатель можно интерпретировать как «доля жилого фонда, обеспеченного водопроводом (город, село)». В городах этот показатель приближается к 90%, а удельный вес сельских жилых площадей с водопроводом составляет 46% (Рисунок 7.1).

Несмотря на существенный прогресс в обеспечении населения чистой водой, ситуация с качеством питьевой воды продолжает оставаться неблагоприятной во многих регионах, в первую очередь вследствие сбросов сточных вод в поверхностные водные объекты. Более 40% населения страны сталкивается с проблемой качества воды¹³. По оценкам Минздравсоцразвития в целом по Российской Федерации в 2009 г. государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам не соответствовало 37% поверхностных источников питьевого водоснабжения и 16,9% подземных источников питьевого водоснабжения. Удельный вес поверхностных источников централизованного питьевого водоснабжения, не имеющих зон санитарной охраны, составляет 32,8%.

С улучшением условий жизни человека связана задача 3 ЦРТ 7. В этом контексте для России могут быть информативными два показателя: «доля жилищного фонда, обеспеченного канализацией (город, село)» и «доля ветхого и аварийного жилищного фонда». На Рисунке 7.1 видна позитивная динамика первого индикатора. Сейчас канализацией обеспечено в среднем 73% жилого фонда страны. Показатель ветхого и аварийного жилищного фонда составляет сейчас около 100 млн м². Его динамика неблагоприятна – общая площадь такого жилья увеличилась с 1990 года в три раза, а удельный вес – с 1,3 до 3,2% от всего жилищного фонда.

7.4. Сценарии и целевые показатели перехода к устойчивому развитию

7.4.1. Экологическая устойчивость сценариев развития экономики

В настоящее время становятся все очевиднее два основных сценария развития экономики страны и ее перехода к устойчивому развитию. Первый сценарий является инерционным, он повторяет и

¹² Основные показатели охраны окружающей среды. Статистический бюллетень. М.: Росстат, 2009.

¹³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года. Утверждена распоряжением правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1661-р.

закрепляет тенденции последних двух десятилетий. Второй сценарий является инновационным, именно его можно считать реальной альтернативой сложившихся неустойчивых тенденций и перехода к экологически устойчивому развитию. Продолжение современных тенденций развития в рамках инерционного сценария приведет к еще большей деградации окружающей среды. Только инновационный вариант, связанный с коренным изменением типа экономического роста в стране и модернизацией, сможет привести к устойчивому развитию.

Рассмотрим основные черты этих двух вариантов развития. Опасность продолжения движения страны по инерционному сценарию ярко показал кризис. Он наглядно продемонстрировал огромную зависимость российской экономики от эксплуатации и продажи природного сырья. Несмотря на попытки модернизации, все последние годы хозяйство страны превращалась во все более экспортно-сырьевое и неэкологичное: в экономике наблюдался рост удельного веса отраслей с сильным экологическим воздействием (энергетика и металлургия), по ряду позиций (воздух, отходы) росло загрязнение окружающей среды, увеличилось содержание в воде некоторых вредных веществ. В 2008 году экспорт России достиг огромной суммы в 468 млрд долл., увеличившись почти в пять раз по сравнению с 2000 годом. Подавляющая часть экспортного потенциала Российской Федерации приходится на природные ресурсы, в основном на невозобновляемые – нефть и газ. С учетом значительного вывоза из страны руды, концентратов, металлов, лесоматериалов и продуктов их переработки, удобрений, химических продуктов и другой природоемкой продукции данная цифра существенно возрастет и составит более 90% всего экспорта.

Для инерционного сценария можно выделить как минимум два ограничения: 1) ресурсно-экологические, 2) рентабельность. Сейчас природный капитал страны истощается. Только в энергетическом секторе более 75% месторождений углеводородного сырья на суше уже вовлечены в освоение, их выработанность приближается к 50%. Возможности расширения потенциала освоенных районов суши ограничены. Многолетняя практика форсированного наращивания добычи за счет наиболее крупных месторождений привела к истощению запасов таких объектов. Это может привести к снижению добычи углеводородов.

Сформировавшееся инерционное развитие ставит экономику во все более тесную зависимость от мировых цен на сырье, которые определяют рентабельность добычи. Даже в условиях высоких докризисных цен количество рентабельных месторождений в стране сокращалось. И следующий возможный кризис, сопровождающийся падением мировых цен на природные ресурсы, может стать гораздо болезненнее для страны по сравнению с современным, иметь гораздо более тяжелые социально-экономические последствия. Очевидной угрозой для сырьевого развития является и уже упоминавшаяся выше радикальная «зеленая» структурно-технологическая перестройка экономик развитых стран, ведущая к формированию низкоуглеродной экономики с сокращением спроса на сырье. В стране общей тенденцией является снижение эффективности инвестиций в энергетический сектор¹⁴. Все это повышает риски разработки новых месторождений на неосвоенных территориях. Падение мировых цен может «отсечь» значительную часть нефтедобычи в отдаленных северных районах и на шельфах с неразвитой инфраструктурой, заморозить огромные инвестиции, которые станут неэффективными, оставить экологически деградированными огромные территории и морские акватории.

Для реализации инновационного сценария, в рамках которого возможен переход к устойчивому развитию, необходимо радикально изменить сложившийся тип развития, его парадигму, переломить антиустойчивые тенденции в экономике. Для ответа на глобальный вызов времени России предстоит перейти от развития, базирующегося на эксплуатации природных ресурсов, к развитию, основанному на использовании самого мощного воспроизводимого ресурса человечества – знаниях. Новый тип экономики сейчас определяется по-разному: инновационная экономика; экономика, основанная на знаниях; наукоемкая экономика; информационная экономика; постиндустриальная экономика; устойчивая экономика и пр. Вне зависимости от формального определения в основе перехода лежат: приоритетное развитие человеческого потенциала, знаний и информации; экологически сбалансированные глубокие структурно-технологические изменения.

Российские лидеры еще до кризиса ясно осознавали необходимость радикальных изменений в экономике. На новый тип развития страны ориенти-

¹⁴ Подробно эта проблема рассмотрена в Докладе о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2009 г.

рованы все последние концептуальные документы, стратегии и программы Правительства, в частности, Концепция долгосрочного развития страны до 2020 года. Однако перелома антиустойчивых трендов добиться не удается.

В последнее время много внимания экологическим вопросам уделяет Президент РФ Д. Медведев, в частности, подчеркивая, что любая нормальная экономика должна быть экологичной (Вставка 7.1). Несмотря на сложность положения, усугубленного кризисом, принятыми ранее решениями, инвестициями и займами, для государства сейчас создается уникальная ситуация, когда можно на самом деле предотвратить окончательное сползание российской экономики к сырьевому типу и заложить основы инновационной экономики. Эта ситуация порождена возможностью модернизировать экономику через экологически ориентированные государственную поддержку и займы в условиях кризиса, что и происходит в большинстве стран мира. При всей антилиберальности усиления роли государства, такой подход в мире сейчас преобладает.

В целях реализации долгосрочных задач социально-экономического развития на кризисном этапе у российского государства, думающего о будущем, приоритетными задачами должен быть уход от экспортно-сырьевого развития и формирование на основе структурной перестройки экономики инновационного развития, реальной экономики знаний. Для этого необходимо уже сейчас поддерживать реструктуризацию и диверсификацию экономики. В связи с этим не надо ориентироваться только на рост традиционных количественных индикаторов (ВВП, нефть, газ, металлы и т. д.). Новая экономика должна стремиться к устойчивости, делать акцент на качественном, а не количественном развитии.

В наиболее концентрированном виде экологические приоритеты нашли свое отражение в КДР на 2020 год. Целью экологической политики провозглашается значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств. В КДР прогнозируется, что в результате повышения технологической и экологической эффективности экономики к 2020 году уровень экологического воздействия снизится в 2–2,5 раза, что позволит выйти на современные показатели развитых европейских стран. При этом уровень экологических издержек

ВСТАВКА 7.1.

Из выступления Президента РФ Д.А. Медведева: «Лишь в последние годы в нашу повседневность вошли такие понятия, как «энергоэффективность», «энергосбережение», «зеленые инвестиции», «зеленые технологии», «зеленая экономика», «зеленая энергетика». Сейчас этим стало модно заниматься. Считаю, что в этой теме необходимо найти не только собственно экологический момент, но и обязательно экономический. ...Очень правильной является констатация: экология и экономика не противоречат друг другу. Любая нормальная экономика должна быть экологичной».

<http://blog.kremlin.ru/post/82/transcript>

(затрат на снижение вредных выбросов, утилизацию отходов и восстановление природной среды) может возрасти до 1–1,5% ВВП в 2020 году. Целевым ориентиром для экономики к 2020 году является снижение удельных уровней воздействия на окружающую среду в 3–7 раз в зависимости от отрасли.

Для перехода к устойчивому развитию очевидна необходимость компенсации истощения природного капитала за счет роста инвестиций в человеческий и физический (искусственный) капиталы. В практическом плане в России целесообразно резкое увеличение инвестиций в науку, образование, здравоохранение, инновационное развитие, укрепление Фонда национального благосостояния, который в перспективе должен играть роль аналога фондов будущих поколений, имеющих во многих странах мира и показавших свою экономическую и экологическую целесообразность.

Экономический механизм инновационной экономики через систему налогов, кредитов, льгот, инвестиционного климата и т. д. должен стимулировать создание, распространение и использование знаний для обеспечения роста и «подавлять» виды деятельности, истощающие природный капитал и загрязняющие окружающую среду. Многие из отмеченных выше черт уже ярко проявили себя в развитых странах.

Отметим колоссальный потенциал для перехода к экологически и экономически устойчивому росту эколого-сбалансированной структурно-технологической перестройки экономики, позволяющей осуществить эффективное ресурсосбережение, снизить загрязнение окружающей среды. Структурная рационализация экономики может позволить высвободить до половины всего объема используемых сейчас неэффективно природных ресурсов при увеличении конечных результатов,

существенном снижении уровня загрязнения. Можно стабилизировать или даже уменьшить добычу и площади разработок энергетических ресурсов, полезных ископаемых, территории обрабатываемых сельскохозяйственных угодий, вырубку леса и т. д. и за счет повышения эффективности использования и углубления переработки природных и сырьевых ресурсов значительно повысить уровень благосостояния населения. Так, в соответствии с «Энергетической стратегией России на период до 2030 года» на основе распространения достаточно простых энергосберегающих технологий, можно сберечь почти половину потребляемой сейчас энергии. Другими словами, при современном уровне добычи энергоресурсов можно в два раза увеличить ВВП.

Для формирования экологически сбалансированной экономики, ее модернизации особо важна поддержка и масштабное распространение экономически и экологически эффективных «наилучших доступных технологий» (НДТ). Такой подход широко распространен в мире. Поддержка внедрения концепции НДТ предусмотрена и в российском «Законе об охране окружающей среды» (2002 г.). Однако в России отсутствуют должные механизмы поддержки наилучших технологий. Необходимо экономическое стимулирование этого направления, предоставление инвестиций (в том числе венчурные фонды), налоговых льгот и пр. для внедрения экологически благоприятных технологий (в области энергосбережения и альтернативных видов энергии, вторичных ресурсов и отходов и т. д.).

Быстрое распространение прогрессивных ресурсосберегающих технологий сейчас особенно важно, так как в самое ближайшее время в стране произойдет глобальная замена устаревших физически и морально технологий и фондов (оборудование, здания, сооружения и т. д.). В России основные фонды фактически наполовину изношены. В 2008 году в добыче полезных ископаемых степень износа основных фондов составила 50,9%, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 51,2%, обрабатывающих производствах – 45,6%. Большинство этих видов экономической деятельности оказывает существенное негативное воздействие на окружающую среду. Четко прослеживается тенденция роста возраста машин и оборудования. В 1970 году этот показатель в среднем составлял 8,4 года, в 1990 году – 10,8 лет. На конец 2008 года средний возраст машин и оборудо-

вания организаций по добыче полезных ископаемых, обрабатывающих производств, производства и распределения электроэнергии, газа и воды составил почти 15 лет.

В условиях предстоящей модернизации и реструктуризации экономики наивно требовать искусственного сокращения темпов роста прироста эксплуатирующихся секторов (прежде всего энергетического) в условиях современной социально-экономической ситуации в стране. Однако повышать эффективность этих секторов необходимо. В рамках инновационного сценария экологически целесообразное уменьшение в структуре экспорта доли природных ресурсов не означает автоматического сокращения экономических выгод от использования природного капитала, естественных преимуществ страны. Рассмотренные выше направления реструктуризации экономики страны, в частности, увеличение доли перерабатывающего и обрабатывающего секторов, способны принести дополнительно десятки миллиардов долларов за счет продажи за рубежом продукции с более глубокой степенью переработки первичного природного сырья и большей добавленной стоимостью. Уровень экспорта может также поддерживаться за счет продажи огромных объемов сэкономленных энергоресурсов, которые сейчас теряются или неэффективно используются внутри страны. По оценкам экспертов Всемирного Банка, энергостойкость российской экономики обходится в 84–112 млрд долл. в год в виде недополученных доходов от экспорта нефти и газа¹⁵.

7.4.2. Целевые ориентиры для показателей ЦРТ

Рассмотрим количественные параметры для показателей прогресса в достижении Цели 7 ЦРТ по обеспечению экологической устойчивости и ее задач, базируясь на индикаторах, предложенных выше и адаптированных для России. Давать конкретные показатели всегда сложно, но особенно проблематично это сделать сейчас, в условиях кризиса и попыток выхода из него, неясности продолжительности посткризисного периода. Такая ситуация вызывает существенную неопределенность при оценках показателей прогресса к 2015 и 2020 году.

Прогнозы индикаторов будут сделаны для инновационного сценария. Для прогноза будут использоваться основные документы социально-экономического развития страны на длительную перспективу: КДР;

¹⁵ Энергоэффективность в России: скрытый резерв. Всемирный Банк, 2009.

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (ЭСР), утвержденная правительством РФ в 2009 году; федеральные целевые программы и др.

Для развития человеческого потенциала важное значение имеет улучшение экологической обстановки в регионах с низким качеством окружающей среды. В целом по стране по прогнозу КДР доля населения, проживающего в местах с неблагоприятной экологической обстановкой, значительно снизится - с 43% в 2007 году до 14% в 2020.

Критически важным для реализации инновационного сценария является снижение приоритетного для России показателя природоемкости – энергоемкости. Процесс повышения энергетической эффективности может стать звеном в цепи, которая потянет экономику в направлении устойчивого развития. В частности, уменьшение энергоемкости, наряду с другими факторами, происходит благодаря позитивным структурным сдвигам в экономике, сокращению удельного веса природозапользуемых отраслей при росте удельного веса высокотехнологичных, наукоемких отраслей. Ориентация на снижение энергоемкости должна способствовать проведению программ энергосбережения, которые до сих пор активно не проводятся. Потенциал энергосбережения в России огромен. Индикатор энергоемкости является ключевым для всей Цели 7 для России. Его уменьшение станет важнейшей предпосылкой для достижения прогресса в области других показателей из Цели 7, то есть может наблюдаться корреляция в динамике показателей:

- площади охраняемых территорий и территории с лесным покровом: экономия энергетических ресурсов и рационализация их использования позволят снизить первичную потребность в них, что даст возможность избегать дорогостоящих проектов освоения новых территорий и добычи энергоресурсов в отдаленных регионах, в том числе лесных;
- выбросы углекислого газа: уменьшение энергоемкости за счет совершенствования технологий энергопотребления в стране позволит значительно снизить выброс парниковых газов;
- экологические условия проживания населения: современные технологии энергопотребления и экономии энергии позволяют значительно уменьшить загрязнение окружающей среды.

Прогноз динамики энергоемкости дается в ЭСР на период до 2030 года. В Стратегии предусмотрены существенные структурно-технологические изменения в экономике и энергетике, значительное повышение энергетической эффективности. Удельная

энергоемкость ВВП (в процентах к 2005 году) составит в 2013–2015 годы не более 78%, а в 2020–2022 годы – не более 57%. Дальнейшее значительное снижение этого индикатора произойдет к 2030 году – примерно в 2,3 раза (не более 44% к уровню 2005 г.).

На динамику показателей площадей «лесистости» и охраняемых территорий до 2015–2020 годов будут влиять разнонаправленные тенденции. На уменьшение территорий с лесным покровом будет воздействовать возможное увеличение заготовок древесины. Современный уровень вырубки древесины значительно уступает показателю 1990 года, и расчетная лесосека (ежегодная норма пользования лесом) осваивается всего немногим более чем на 20%, что негативно влияет на общее состояние древесного сырья – растут запасы перестойной древесины, возрастает опасность пожаров и т. д. Спрос внутри страны и на мировом рынке на лесную продукцию будет способствовать увеличению площадей рубки леса. На лесные территории может влиять, как уже отмечалось, развитие энергетического сектора, его новая инфраструктура – трубопроводы, дороги и т. д.

С другой стороны, сохранению лесных территорий будет способствовать ряд факторов. Интенсификация лесопользования и увеличение глубины переработки древесины снизит потребность в первичном лесном сырье. Необходимо увеличение размеров лесовосстановления, прежде всего в европейской части страны. Увеличению площадей лесов будет помогать и борьба с глобальным изменением климата, реализация страной Киотского протокола, в рамках которого посадка леса для связывания углекислого газа может стать очень прибыльным и экологически эффективным мероприятием. Рост площадей охраняемых природных территорий также будет способствовать сохранению леса. Таким образом, для инновационного сценария в качестве показателя территории с лесным покровом можно взять современный индикатор в 47% от площади страны и стремиться сохранить его ближайшие 10 лет.

Многие развитые страны имеют высокую (до 20–30%) удельную долю охраняемых территорий в общей площади (Австрия и Германия – по 33, США – 26, Великобритания – 21% и т. д.). По-видимому, общую современную площадь таких территорий в стране (более 13%) в рамках инновационного сценария перехода к экологически устойчивому развитию можно существенно увеличить – до 18–20% к 2015 году и до 22–25% к 2020 году, особенно с учетом важной роли российских охраняемых территорий в сохранении

стабильности мировой биосферы. Следует отметить и имеющиеся огромные резервы – 65% территории страны не освоены хозяйственной деятельностью. Здесь важную роль может сыграть увеличение охраняемых площадей регионального значения. Такой прогноз вполне реален: только федеральные охраняемые территории в соответствии с КДР предусматривается увеличить к 2020 году на 11 млн га, или в 2,5 раза. Противодействовать этому увеличению может рост сырьевых отраслей: минерально-сырьевого комплекса, лесного и сельского хозяйства, особенно при реализации инерционного сценария.

Принятие Россией Климатической Доктрины (2009 г.), стремление активно участвовать в борьбе мирового сообщества с глобальным изменением климата делают важными для социально-экономического развития прогнозирование показателей выбросов парниковых газов. Индикатор валовых выбросов углекислого газа в 2015 и 2020 году можно связать с обязательствами России по Киотскому протоколу и вероятными будущими глобальными соглашениями по борьбе с изменением климата. Выбросы углекислого газа (вместе с другими пятью парниковыми газами) являются экологическим лимитом для страны в первый бюджетный период Киотского протокола с 2008 по 2012 год. Еще неясно, какие соглашения и показатели последуют за окончанием этого срока, но решимость стран на крупнейшем форуме ООН в Копенгагене (декабрь 2009 г.) показывает серьезность намерений мирового сообщества в борьбе с изменениями климата. И поэтому весьма вероятно ужесточение верхней планки по выбросам парниковых газов к 2015-му и 2020 году.

Сейчас часто приходится сталкиваться с мнением, что обязательства России по борьбе с глобальным изменением климата могут стать ограничителями экономического роста. Это действительно так, если Россия продолжит путь по старому экспортно-сырьевому сценарию. В рамках инновационного сценария с радикальной перестройкой энергетических структур и снижением энергоемкости Россия при любых вариантах в 2015 и 2020 году не превысит объемы выбросов парниковых газов 1990 года. Президент РФ Д. Медведев заявил о готовности России снизить выбросы парниковых газов на 25% к 2020 году от уровня 1990 года.¹⁶ Большие экономические выгоды может получить Россия от продажи свободных квот на выбросы парниковых газов на мировом рынке; они оцениваются в несколько миллиардов долларов.

Из-за большой неопределенности в развитии многих тенденций довольно сложно прогнозировать количество населения, проживающего в особо загрязненных городах. Как уже отмечалось, сейчас во многих городах растет загрязнение воздуха от автомобилей, сохраняется высокий уровень выбросов от стационарных источников, что приводит к сохранению «грязных» городов. В соответствии с целевыми показателями КДР к 2020 году предполагается уменьшить число городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения не менее чем в пять раз, и сократить количество жителей, проживающих в неблагоприятных экологических условиях, не менее чем в четыре раза. Тем самым в рамках инновационного сценария можно предположить уменьшение числа загрязненных городов со 136 в настоящее время до примерно 27, с учетом сокращения количества проживающих в таких городах с 56 млн чел. до 14 млн чел. Соответственно к 2015 году можно ожидать, что структурно-технологическая реструктуризация экономики совместно с переходом на экологические стандарты ЕВРО для автомобилей позволят сократить в два раза число жителей особо загрязненных городов – до 28 млн чел.

Улучшение экологических условий проживания населения тесно связано с развитием рынка жилья на перспективу. На решение этой задачи была нацелена ФЦП «Жилище» и, в частности, ее подпрограмма «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда». В рамках инновационного сценария можно предположить, что к 2015 году жилой фонд городов будет обеспечен услугами водопровода и канализации на 95%, а к 2020 году этот показатель будет доведен до 100%.

Сложнее прогнозировать рост благоустройства сельских населенных пунктов. С 1995 по 2008 год удельный вес благоустроенного сельского жилья существенно возрос – на 11–13%. Поэтому в качестве целевого ориентира на 2015 год по обеспеченности сельского жилья водопроводом можно взять уровень 53–54%, а для канализации – 44–45%. При сохранении и увеличении объемов благоустройства села, роста благосостояния сельского населения можно ожидать, что к 2020 году удельный вес жилья с водопроводом достигнет как минимум 61–63%, а с канализацией – 51–53%.

Небольшая доля (3,2%) ветхого и аварийного жилого фонда позволяет предположить, что к 2015 году жилье такого рода будет сокращено вдвое (1,5–1,6%), а к 2020 году ликвидировано.

¹⁶ <http://www.kremlin.ru/transcripts/6914>

7.5. Мониторинг продвижения к цели 7 ЦРТ

Для мониторинга продвижения к устойчивому развитию важное значение имеет институциональный фактор. До самого последнего времени в правительственной структуре присутствовала ведомственная неопределенность и разобщенность в решении вопросов охраны окружающей среды, экологической устойчивости, особенно при сравнении с институциональной ситуацией 1990-х годов. Период наибольших полномочий Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ пришелся на 1991–1996 годы, затем в 1996 году данное министерство было преобразовано в Комитет по охране окружающей среды с резким сокращением функций и влияния. Наконец в 2000 году Комитет был расформирован и его функции переданы в Министерство природных ресурсов РФ, главной задачей которого являлась эксплуатация природных ресурсов. Шагом к улучшению управления охраной окружающей среды явилось преобразование в 2008 году Министерства природных ресурсов в Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды) с приданием ему функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды.

Рассмотрим более подробно проблемы мониторинга для показателей ЦРТ, прежде всего, с позиций их статистического обеспечения.

Довольно парадоксальная ситуация сложилась с показателем энергоёмкости. Этот важнейший для устойчивого развития экономики России индикатор содержится как приоритетный во всех стратегиях и программах развития страны. Тем не менее в официальных публикациях Росстата показателя энергоёмкости и динамики его роста нет. Сейчас в стране и мире имеются различные методики расчета этого индикатора. Росстату целесообразно идентифицировать свои методические подходы, ежегодно рассчитывать и публиковать энергоёмкость в своих официальных документах.

Показатель «Процент территории с лесным покровом» рассчитывается на основе государственного учета лесного фонда, который аккумулирует информацию по площади лесных ресурсов, запасам древесины по видам, годичному приросту древесины и его использованию и проводится раз в пять лет.

Показатель «Процент охраняемой территории» сейчас отражен в государственной статистике для природных заповедников и национальных парков фе-

дерального значения. Однако, как отмечалось выше, их площадь составляет менее пятой части всех охраняемых территорий страны с учетом регионов. Сейчас имеется ведомственная и региональная статистика по всем видам охраняемых территорий, которую имеет смысл агрегировать и регулярно обновлять Росстату.

Необходимость инвентаризации и контроля показателя «выбросы двуокиси углерода» – как и других выбросов парниковых газов – определяется требованиями Киотского протокола, Климатической Доктрины России, международными обязательствами страны в области борьбы с глобальным изменением климата. Все это делает необходимым включение данного показателя в состав официальной государственной статистики. Сейчас стали публиковаться данные о выбросах парниковых газов на основе Национального доклада Российской Федерации о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов. Имеется официальная статистика по основным парниковым газам, по выбросам по отраслям. Вместе с тем данные о выбросах углекислого газа по регионам России еще не публикуются, а это важный индикатор для программ перехода к экологически устойчивому развитию на уровне субъектов РФ. Росстату с помощью Минприроды и Росгидромета необходимо ликвидировать этот пробел.

Численность населения, проживающего в особо загрязненных городах, и качество воздушного бассейна (на основе комплексного индекса загрязнения атмосферы) имеются в ведомственной статистике Минприроды и Росгидромета. Эти данные целесообразно ежегодно публиковать Росстату.

Три показателя, отражающие экологические условия и качество жилья («Доля жилищного фонда, обеспеченного водопроводом (город, село)», «Доля городского и сельского населения, имеющего доступ к канализации», «Доля ветхого и аварийного жилищного фонда»), имеют хорошее государственное статистическое обеспечение и ежегодно обновляются.

В качестве перспективных показателей прогресса для России с целью обеспечения экологической устойчивости в рамках ЦРТ можно предложить три важных индикатора:

- ненарушенная хозяйственной деятельностью территория;
- коэффициент обновления основных фондов;
- численность населения, использующего питьевую воду, не соответствующую гигиеническим нормативам (млн чел.).

7.6. Выводы и рекомендации

Формирование устойчивого развития всей социально-экономической системы России предполагает усиление экологических приоритетов в государственной политике. Для России можно выделить следующие важные направления преобразований, которые прямо или косвенно могут привести к переходу к «зеленому» росту, снижению нагрузки на окружающую среду, повышению эффективности использования природных ресурсов:

- разработка и принятие долгосрочной Стратегии устойчивого развития Российской Федерации;
- формирование в стране экологической обстановки, способствующей развитию человеческого потенциала;
- устранение экологических угроз для здоровья человека;
- формирование экологически сбалансированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств, позволяющих обеспечить «зеленый» рост и переход к низкоуглеродной экономике;
- усиление государственного контроля и мониторинга за качеством окружающей среды, прежде всего, за чистотой воздушного бассейна (особенно в крупных городах) и качеством питьевой воды;
- улучшение благоустройства жилищного фонда, в частности, экологических условий проживания в городах и сельской местности;
- разработка и широкое использование показателей (индикаторов) устойчивого развития, в том числе ЦРТ, экологическая корректировка традиционных показателей развития;
- создание экологически благоприятных систем налогов, кредитов, субсидий, торговых тарифов и пошлин;
- радикальное повышение экологической и энергетической эффективности, внедрение ресурсосбе-

регающих наилучших доступных (существующих) технологий на основе имеющихся и новых экономических и правовых инструментов;

- значительное уменьшение затрат природных ресурсов и производимых загрязнений на единицу конечного результата (на макроуровне – на единицу ВВП), выражающееся в уменьшении показателей природоемкости, в том числе энергоемкости;
- реализация программ, направленных на реабилитацию территорий, находящихся в кризисном экологическом состоянии, включая меры по улучшению здоровья проживающего здесь населения. Государственная поддержка проведения работ по ликвидации накопленного на таких территориях экологического ущерба;
- изменение экспортной политики в направлении сокращения удельного веса в экспорте первичных природных ресурсов при увеличении удельного веса высокотехнологичной наукоемкой продукции и товаров с высокой долей добавленной стоимости;
- комплексное совершенствование системы законодательства, связанного с охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов, а также со здоровьем человека, определяемого экологическими факторами;
- активное привлечение государством общественности и бизнеса для решения экологических проблем страны и регионов;
- повышение уровня экологического образования и культуры населения на всех ступенях образовательной системы, распространение идей экологически устойчивого развития;
- поддержка потенциала глобальных экосистемных услуг России для обеспечения устойчивости биосферы планеты. Использование экологических аргументов на международном уровне для получения Россией выгод, в том числе экономических;
- поддержка программ международного и регионального сотрудничества в области охраны окружающей среды, а также принятых в мире процедур и протоколов.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 7.3. Цель 7 ЦРТ «Обеспечение экологической устойчивости»

Задачи ЦРТ	Задачи ЦРТ для России	Показатели прогресса в достижении цели	Показатели прогресса в достижении цели для России	Современное значение показателя	Целевой показатель на 2015 г.	Целевой показатель на 2020 г.
<i>Задача 1.</i> Включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и программы и обратить вспять процесс утраты природных ресурсов	<i>Задача 1.</i> Включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и программы и предотвратить потери природных ресурсов	1. Процент территории с лесным покровом	1. Процент территории с лесным покровом	47%	Не менее 47%	Не менее 47%
		2. Процент охраняемой территории для поддержания биоразнообразия наземной среды	2. Процент охраняемой территории для поддержания биоразнообразия наземной среды	13%	18–20%	22–25%
		3. Энергопотребление на 1 долл. ВВП	3. Энергоемкость	0, 324 т. н. э. / тыс. долл.	Не более 78% к уровню 2005 г.	Не более 57% к уровню 2005 г.
		4. Выбросы дву-окси углерода (на душу населения) и потребление озоноразрушающих веществ (т.)	4. Выбросы дву-окси углерода (т.)	2193 млн т. в CO ₂ - эквиваленте (около 70% от выбросов 1990 г.)	Снижение на 27–28% к уровню 1990 г.	Снижение на 25% к уровню 1990 г.
		5. Доля населения, пользующегося твердым топливом	5. Численность населения, проживающего в особо загрязненных городах	56,3 млн чел.	28 млн чел.	14 млн чел.
<i>Задача 2.</i> Сократить вдвое долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде	<i>Задача 2.</i> Обеспечить население чистой питьевой водой	6. Доля населения, имеющего устойчивый доступ к источнику качественной питьевой воды в городе и сельской местности	6. Удельный вес жилищного фонда, оборудованного водопроводом (город, село)	89% городского жилищного фонда; 46% сельского жилищного фонда	95% городского жилищного фонда; 53–54% сельского жилищного фонда	100% городского жилищного фонда; 61–63% сельского жилищного фонда
<i>Задача 3.</i> К 2020 году обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 млн обитателей трущоб	<i>Задача 3.</i> Обеспечить улучшение качества жилищных условий населения	7. Доля городского населения, имеющего доступ к канализации	7. Удельный вес жилищного фонда, оборудованного канализацией (город, село)	87% городского жилищного фонда; 37% сельского жилищного фонда	95% городского жилищного фонда; 44–45% сельского жилищного фонда	100% городского жилищного фонда; 51–53% сельского жилищного фонда
		8. Доля домохозяйств, имеющего доступ к недвижимости, собственной или арендованной	8. Доля ветхого и аварийного жилищного фонда	3,2%	1,5–1,6%	0

ГЛАВА 8.

ФОРМИРОВАНИЕ ГЛОБАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

8.1. Прогресс в достижении Цели 8 ЦРТ

Цель 8 Целей развития тысячелетия (ЦРТ) предполагает поиск международным сообществом совместных универсальных решений в части удовлетворения потребностей наименее развитых стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств, создания открытой, регулируемой и недискриминационной торговой и финансовой систем, решения проблемы задолженности развивающихся стран, привлечения к решению указанных проблем частного сектора.

Прогресс в достижении этой цели на данном этапе определяется рядом факторов.

Во-первых, претерпевающая в последние годы значительные изменения архитектура международной помощи в определенной степени влияет на перспективы достижения Цели 8. Во-вторых, необходимо учитывать негативное воздействие текущего мирового экономического и финансового кризиса на перспективы решения основных проблем развивающихся стран. В-третьих, значимым фактором формирования глобального партнерства в целях развития становится работа по обеспечению прозрачности и доступности информации о предпринимаемых в этой области усилиях, достигнутых результатах.

Радикальные изменения международной архитектуры содействия международному развитию (СМР) стали особенно очевидны в условиях мирового кризиса. Впервые именно страны с формирующимися рынками помогают миру преодолеть глобальный кризис, являются основной движущей силой восстановления мировой экономики. Эти страны также помогли снизить шок, вызванный кризисом в государствах с низким уровнем доходов.

Также необходимо учитывать разнообразие глобальных вызовов, которые в последние годы тесным образом увязываются с проблематикой развития: борьбу с климатическими изменениями, обеспечение продовольственной безопасности, профилактику, диагностику и лечение инфекционных заболеваний, финансовую стабильность, доступность и справедливость системы мировой торговли, доступ к знаниям.

Мобилизация необходимых финансовых ресурсов, безусловно, является одним из основных слагаемых успеха. В последнее десятилетие четко прослеживается тенденция ежегодного увеличения объемов помощи со стороны всего донорского сообщества. Так, в период с 2000 по 2009 годы объем

предоставленной официальной помощи развитию (ОПР) вырос с 53 млрд долл. США до 121 млрд долл. США в год. Разумеется, основной объем помощи предоставляется традиционными донорами. В то же время в последние годы заметно возросла роль так называемых новых доноров (emerging donors), которые постепенно наращивают свое участие в финансировании ОПР, в том числе в формате сотрудничества по линии Юг – Юг. Появление новых партнеров в сфере содействия развитию стран с быстро растущими экономиками, направляющими миллиарды долларов развивающимся странам открывает доступ к новым идеям и ресурсам в политике сокращения бедности, обеспечения темпов экономического роста, в том числе через динамично развивающийся частный сектор. Помощь новых партнеров содействует решению таких глобальных задач, как обеспечение продовольственной безопасности и преодоление последствий изменения климата. Этот процесс носит объективный характер, обусловленный ростом национальных экономик большинства новых доноров, увеличением их доли на мировых рынках товаров и услуг (Вставка 8.1).

В усложняющейся архитектуре международного содействия развитию новые доноры играют все более весомую роль. Опыт новых доноров, как бывших стран-получателей помощи дает им уникальные сравнительные преимущества в установлении партнерских отношений, основанных на региональных и культурных связях. Сотрудничество по линии Юг – Юг может служить инструментом для обмена информацией, опытом и наращивания партнерского диалога. Среди наиболее активно развивающихся направлений сотрудничества по линии Юг – Юг можно отметить оказание гуманитарной и технической помощи. Значительный интерес представляет практика трехстороннего сотрудничества, основанная на привлечении для реализации проектов в области СМР опыта и технической базы традиционных доноров.

Очевидно, что новых и традиционных доноров должна объединять общая задача достижения Целей развития тысячелетия и формирования международного партнерства в целях развития.

Перспективным форматом для такого сотрудничества может быть и уже становится взаимодействие Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР, объединяющего крупнейших доноров ОЭСР, с новыми партнерами в формировании новых партнерств для поиска решений комплексных проблем в сфере развития.

В этом контексте Россия стремится играть роль одного из лидеров процесса выстраивания диалога между традиционными и новыми донорами, подтверждением чему стало проведение в Москве в 2006 и 2010 годах двух международных конференций, посвященных обсуждению роли новых доноров в финанси-

нии развития. Итогом февральской встречи 2010 года стало инициирование так называемого «Московского процесса», в рамках которого Россия готова играть более активную роль в становлении новых форм сотрудничества в сфере содействия развитию, формируя, таким образом, черты новой глобальной архитектуры

ВСТАВКА 8.1. Новые доноры в архитектуре глобальной помощи развитию

Расширение российской официальной помощи развитию (ОПР) представляет собой часть глобального процесса нарастания разнообразия форм и источников официальной помощи развитию, что влечет за собой появление в международной архитектуре помощи развитию новых суверенных доноров, которые либо впервые начинают свою донорскую деятельность, либо возвращаются к этой сфере деятельности после некоторого перерыва.

*Масштабы ОПР новых доноров*¹. Оценочно объемы официальной помощи развитию, предоставляемой новыми донорами, составили в 2008 году от 12 до 15 млрд долл. США, что составляет от 10 до 15 % общего объема официальной помощи развитию, предоставленной странами – членами Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР. Объем помощи новых доноров сильно вырос за последние годы, увеличившись с 3,4 млрд долл. в 2003 году. Этот рост в значительной степени объясняется увеличением вклада таких стран как Саудовская Аравия, Турция, Южная Корея и Польша.

Географические приоритеты, механизмы и формы помощи развитию. Большинство новых доноров отдают приоритет оказанию помощи в странах, находящихся в непосредственной территориальной близости. Доля помощи новых доноров, идущей по многосторонним каналам, ниже, чем в странах – членах КСР и составляет около 1/5. При этом в странах с небольшими объемами помощи эта доля несколько выше, тогда как новые доноры с большими объемами помощи шире используют двусторонние каналы. Новые доноры чаще оказывают поддержку конкретным проектам по сравнению со странами КСР и чаще организуют программы технического содействия. Участие в программах бюджетной поддержки развивающихся стран является довольно редким для новых доноров. *Нефинансовые аспекты помощи развитию новыми донорами.* В международном сообществе существует признание потенциального серьезного позитивного нефинансового вклада в помощь развитию, который

могут принести новые доноры. Конкретный опыт новых доноров в реализации программ экономического и социального развития и сокращения бедности может быть весьма полезен и легче адаптирован к условиям развивающихся стран, чем опыт стран-членов КСР. В этом контексте представляет интерес программа обмена опытом развития Юг – Юг, которая поддерживается ОЭСР, Всемирным Банком, и рядом новых доноров, включая Индию и Китай.

Новые доноры и вызовы международной помощи развитию. В международном сообществе активно обсуждаются вопросы приоритетов помощи развитию, тема эффективности помощи, ее соответствия национальным планам экономического и социального развития и результативность помощи развитию. Этим вопросам посвящена Парижская декларация об эффективности помощи и план действий, одобренный на международной конференции в Аккре в 2008 году. Для новых доноров особенно актуальными являются вопросы приоритетов и форм помощи развитию, а также развитие собственной национальной системы оказания помощи, включая статистику помощи и отчетность, механизмы межведомственной координации и взаимодействия со странами-партнерами и многосторонними организациями. Для многих новых доноров существует большое поле для работы в области увязки помощи страновым приоритетам, соблюдения социальных стандартов и сохранения окружающей среды. Для многих развивающихся стран расширение числа партнеров создает новые возможности решения острых экономических и социальных проблем, но в то же время увеличивает объем работы по координации деятельности различных доноров, что делает особенно актуальной задачу улучшения многосторонней координации. Для новых доноров серьезно стоит вопрос о подготовке квалифицированных кадров для работы в области помощи развитию и организации информирования населения и международного сообщества о своей работе в области помощи развитию.

Марков А. Р., к. э. н.

¹ Статистика ОПР, предоставляемой новыми донорами.

помощи развитию, в том числе в сфере повышения прозрачности, усиления координации и роста отдачи от предоставляемой помощи, которую можно обеспечить, ориентируясь на конечные результаты.

Мировой финансовый и экономический кризис, слабеющая мировая экономика, наряду с растущими ценами на продовольствие и энергоресурсы, поставили под угрозу прогресс, достигнутый в выполнении обязательств в области помощи, торговли, снижения бремени задолженности и доступа к основным лекарственным средствам и новым технологиям. Кризис поставил глобальное партнерство в целях развития перед лицом серьезных вызовов. Некоторые, принятые изначально антикризисные меры, включили в себя и новые протекционистские меры, угрожающие подорвать процесс достижения целей построения открытой, регулируемой и недискриминационной торговой и финансовой системы.

В результате кризиса возникла ситуация, когда наиболее глубокий за последние десятилетия мировой финансовый и экономический кризис поставил под угрозу наметившиеся успехи в достижении Целей развития тысячелетия к 2015 году. Потрясения на финансовых рынках развитых стран и резкое замедление темпов их экономического роста ухудшили перспективы экономического развития беднейших стран. По результатам последних исследований Всемирного банка 94 из 116 развивающихся стран столкнулись с замедлением темпов экономического роста, из них 43 относятся к числу беднейших. При этом в наибольшей степени сократилось финансирование расходов на здравоохранение, образование и сельское хозяйство.

Бюджеты помощи в 2010 году говорят сами за себя: доноры не выполняют свои обещания, и значительная сумма средств – 21 млрд долл. США – не будет получена. В целом для оказания помощи донорами будет предоставлено 107 млрд долл. США.

Тем не менее даже в условиях кризиса большинство новых доноров сохранили на прежнем уровне, а в ряде случаев и нарастили объемы предоставляемого содействия, в то время как многие иные партнеры заморозили или сократили расходы на эти цели.

В число стран, увеличивших объемы оказываемого содействия на цели развития, вошла и Россия. Объем средств федерального бюджета, предоставленных в 2009 году Россией развивающимся странам на дву- и многосторонней основах, которые в соответствии с критериями Комитета содействия развитию ОЭСР классифицируются как ОПР, составил бо-

лее 785 млн долл. США по сравнению с 220 млн долл. США годом ранее.

Одновременно кризис выявил и потенциально новые возможности укрепления партнерства в целях развития. В частности, возникли новые форматы разработки мер по оказанию поддержки развивающимся странам, к числу которых в первую очередь следует отнести «Группу 20». Всем международным сообществом были позитивно восприняты решения лидеров «двадцатки» по выделению крупного дополнительного финансирования для оживления мировой экономики и поддержки наиболее пострадавших в результате кризиса стран, в том числе государств с низким уровнем доходов. Наиболее значимыми в числе таких решений стали инициативы по предоставлению дополнительных ресурсов МВФ и увеличению капитала всех основных многосторонних банков развития.

Россия внесла свой весомый вклад в формирование новых инструментов оказания помощи развивающимся странам, не только поддержав основные инициативы «двадцатки», но и став инициатором формирования нового механизма взаимодействия и предоставления поддержки нуждающимся странам в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Вместе со странами ЕврАзЭС создан Антикризисный фонд в размере 10 млрд долл. США, из которых 7,5 млрд долл. США вносит Российская Федерация. При этом часть средств фонда направляется на оказание поддержки странам с низким уровнем дохода на душу населения на условиях, сопоставимых с критериями ОПР.

Наконец, важным фактором формирования партнерства в целях развития становится работа по обеспечению прозрачности, отчетности и доступности информации о проводимой политике в сфере содействия развитию, повышению легитимности, степени доверия общественности к предпринимаемым шагам в этой сфере и ключевым международным организациям и форумам, осуществляющим эту деятельность. Наиболее ярким примером в этой области стал запуск процесса подготовки и публикации отчетности о выполнении решений, принятых лидерами «Группы восьми», первым результатом которого стал выход совместного доклада стран «Большой восьмерки» о достигнутых результатах, опубликованный накануне саммита в Мускоке в июне 2010 года. Россия приняла активное участие в подготовке и согласовании основных положений доклада, сделав тем самым один из первых, но чрезвычайно значимых шагов в

формировании национальной системы учета и отчетности оказываемой помощи на цели развития.

8.2. Экономико-политический контекст расширения участия России в содействии международному развитию

В последние годы Российская Федерация, взяв курс на отказ от статуса реципиента помощи, предоставляемой по линии международных организаций и на двусторонней основе, существенно расширила масштабы и формы предоставления содействия международному развитию (СМР). Это стало возможным в результате устойчивого роста национальной экономики в первом десятилетии XXI века, а также благодаря принятию в 2007 году Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию². Этот документ создает основу комплексного подхода участия России в СМР, который объединяет планирование, управление, мониторинг и оценку результатов. В Концепции сформулированы основные цели политики РФ в области СМР и принципы предоставления ОПР.

В условиях глобализации неокказание помощи государствам с низким уровнем дохода увеличивает риски развития мировой экономики, подрывает стабильность и безопасность в большинстве регионов, усиливает угрозы распространения террориз-

ма, инфекционных заболеваний, неконтролируемой миграции, экологических катастроф. Россия рассматривает устойчивое социально-экономическое развитие всех стран мира как необходимый элемент современной системы коллективной безопасности, стремясь к поиску наиболее эффективных путей поддержки международных усилий по ликвидации дисбалансов в развитии различных стран и регионов.

Россия стремится использовать многообразный арсенал многосторонних механизмов предоставления ОПР. Эта деятельность включает не только внесение взносов в международные организации, реализующие программы развития, но и участие в финансировании глобальных фондов, специальных международных инициатив, осуществляемых в рамках «Группы восьми», Всемирного банка, МВФ, организаций системы ООН.

При этом Россия поддерживает формирование инновационных инструментов финансирования ОПР и является инициатором формирования новых организационных механизмов предоставления помощи в рамках ЕврАзЭС.

Россия является активным участником международных форумов по проблемам СМР и ОПР. Страна приветствует участие в таких форумах быстро развивающихся государств Юго-Восточной Азии, Тихоокеанского региона и Латинской Аме-

ВСТАВКА 8.2. Основные цели политики Российской Федерации в области содействия международному развитию

- Воздействие на общемировые процессы для формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах международного права и партнерских отношениях между государствами.
- Ликвидация бедности и обеспечение устойчивого экономического развития в развивающихся странах и странах, переживших вооруженные конфликты.
- Преодоление последствий гуманитарных, природных, экологических техногенных катастроф, а также других чрезвычайных ситуаций.
- Содействие процессам демократизации в странах – получателях помощи, а также процессам построения рыночно ориентированной экономики и соблюдению прав человека.

- Развитие политических, экономических, образовательных, общественных, культурных и научных связей с зарубежными странами и межгосударственными объединениями.
- Формирование пояса добрососедства по периметру российских границ, противодействие возникновению и содействие устранению очагов напряженности и конфликтов, источников незаконного оборота наркотиков, международного терроризма и преступности, прежде всего в прилегающих к Российской Федерации регионах.
- Развитие торгово-экономического сотрудничества России со странами-партнерами.
- Стимулирование процессов интеграции национальных рынков стран-получателей с российскими рынками капитала, товаров, услуг и рабочей силы.
- Укрепление авторитета и содействие объективному восприятию Российской Федерации в мировом сообществе.

² Одобрена в 2007 г. Президентом Российской Федерации

рики. Этой цели служат и процессы «Группы восьми» и «Группы 20», которая, как заявил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев на саммите в Питтсбурге (25–26 сентября 2009 г.), будет рассматриваться нашей страной «не в качестве кризисной площадки, а в качестве постоянного экономического форума, на котором принимаются важнейшие экономические решения, касающиеся судьбы мировой экономики».

Основные цели политики России в области СМР определены в Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию (Вставка 8.2). Эти цели базируются на Целях развития тысячелетия ООН, зафиксированных в Декларации ООН (2000 г.). При этом Россия руководствуется общепризнанными принципами предоставления ОПР (Вставка 8.3), поддерживая международные инициативы по повышению качества, результативности и эффективности использования средств ОПР, зафиксированные в Парижской декларации по повышению эффективности помощи (2005 г.).

Приоритетным для России региональным направлением СМР являются государства – участники СНГ, и, прежде всего, члены ЕврАзЭС. Россия осуществляет многоплановое содействие развитию этих стран с приоритетами в гуманитарной и экономической сферах.

Другими региональными приоритетами российского СМР являются африканские государства, расположенные южнее Сахары, а также беднейшие страны Азиатско-Тихоокеанского региона и Латинской Америки, которые нуждаются в помощи в достижении Целей развития тысячелетия.

8.3. Ежегодные объемы СМР за последние годы и соотношение инструментов СМР

До начала 2000-х годов объем СМР России находился на низком уровне. Устойчивый экономический рост национальной экономики в первом десятилетии XXI века способствовал значительному увеличению доходов федерального бюджета и расширению возможностей для СМР. С 2002–2003 по 2005–2006 годы ежегодный объем расходов на финансирование международных программ и многосторонних инициатив СМР (без учета списания задолженности беднейших стран) увеличился в два раза – с 50 млн до почти 100 млн долл.

В последующие два года объем этих расходов вновь удвоился и в 2008 году достиг 220 млн долл. В соответствии с Концепцией участия Российской Федерации в содействии международному развитию к 2012 году этот уровень должен возрасти до 400–500 млн долл. В качестве долгосрочной цели в России принят рекомендуемый ООН уровень в 0,7% ВВП.

До середины 2000-х годов участие Российской Федерации в предоставлении СМР было ограничено по формам предоставления помощи. Основной объем помощи составляло списание долга по ранее предоставленным кредитам. Работа по списанию задолженности велась Российской Федерацией, в частности, в рамках Инициативы по облегчению долгового бремени беднейших стран (Инициатива НРС).

По методике Внешэкономбанка к настоящему времени Россия списала или приняла на себя обязательство списать задолженность только африканских стран на сумму 11,3 млрд долл. США. При этом,

ВСТАВКА 8.3. Основные принципы предоставления ОПР

- Наличие в странах-получателях национальных программ и стратегий борьбы с бедностью и обеспечения устойчивого экономического развития, а также их реализация в соответствии с принципом взаимной ответственности стран-доноров и стран-получателей в рамках глобального партнерства в целях достижения устойчивого развития и ликвидации нищеты.
- Наличие в странах-получателях политических тенденций или проведение в них реформ, направленных на развитие общественных институтов в сфере образования, здравоохранения, социальной поддержки малоимущих и т. п.

- Реализация странами-партнерами национальных программ в области борьбы с коррупцией.
- Прозрачность процесса принятия решений о предоставлении и использовании помощи; стабильность и предсказуемость расходов федерального бюджета, ассигнуемых на цели СМР.
- Координация принимаемых Российской Федерацией мер в области СМР с действиями других двусторонних и многосторонних доноров.
- Учет экологических и социальных последствий реализации соответствующих проектов и принимаемых мер.
- Демонстрация государством-получателем заинтересованности в поступательном развитии двустороннего сотрудничества с Российской Федерацией.

если принять во внимание все операции по списанию долга, а не только те, которые были осуществлены в рамках Парижского клуба кредиторов, то сумма списания составит более 80 млрд долл. США.

В соответствии с решениями о дальнейшем облегчении долгового бремени беднейших стран, принятыми странами «Группы восьми» на саммите в Си-Айленде в 2004 году, правительством Российской Федерации было одобрено решение о списании задолженности государств – должников Российской Федерации, которые до 31 декабря 2006 года завершили участие в расширенной Инициативе НРС, в обмен на реализацию программ развития в этих странах. Общая сумма задолженности таких государств перед Российской Федерацией составляет около 558,5 млн долл. США, период ее возврата – 23–40 лет.

Россия стремится использовать многообразный арсенал механизмов предоставления СМР, в том числе и многосторонних. Нарастивая предоставление многосторонней помощи развитию, Российская Федерация использует основные преимущества этой формы оказания содействия: наличие в международных организациях отлаженных институциональных механизмов доведения помощи до получателей и дополнительных возможностей по ее координации и гармонизации, использование систем финансового контроля, технического (экспертного) потенциала и знаний.

По оценке Минфина России, в 2007–2008 годы многосторонняя помощь составляла около 80% всего российского содействия развитию. При этом важной тенденцией явилось снижение доли взносов в международные организации и одновременный рост участия России в финансировании различных международных программ и многосторонних инициатив СМР. В 2007–2008 годах по сравнению с 2005 годом доля расходов на участие России в международных программах и инициативах в общем объеме многосторонней ОПР увеличилась вдвое – с 25% до 54%. В то же время по итогам 2009 года соотношение двусторонней и многосторонней помощи изменилось, составив 60% и 40% соответственно.

Россия ставит целью расширение потенциала предоставления двустороннего СМР. Достижение этой цели требует формирования определенных предпосылок, в частности, организации каналов доведения помощи до ее получателя и принятия нормативной правовой базы, регламенти-

рующей порядок перечисления средств странам-получателям, осуществления контроля за их использованием и т. д.

Согласно Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию, приоритетами при оказании двусторонней помощи являются:

- выделение целевых финансовых грантов или осуществление безвозмездных поставок товаров и (или) оказание услуг;
- предоставление кредитов, соответствующих ОПР по классификации ОЭСР, для финансирования поставок промышленной продукции в страны-получатели или реализация на их территории инвестиционных проектов на условиях срочности, платности и возвратности;
- оказание технического содействия путем передачи странам-получателям знаний и опыта в целях развития национальных институтов в области здравоохранения, образования, защиты окружающей среды, борьбы со стихийными бедствиями, противодействия терроризму;
- облегчение долгового бремени, в том числе путем использования схемы «Долг в обмен на программы развития», при условии принятия дебитором обязательств по направлению высвобождающихся ресурсов на цели социально-экономического развития страны;
- оказание продовольственной и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях и при стихийных бедствиях;
- содействие в упрощении и удешевлении национальных и международных систем денежных переводов, а также в обеспечении их безопасности и эффективности;
- предоставление развивающимся странам тарифных преференций и иных льгот в целях облегчения доступа производимых ими товаров и услуг на российские рынки.

8.4. Секторальные приоритеты российской помощи

Сферы образования, здравоохранения, гуманитарной помощи и миротворчества традиционно являются главными направлениями российской ОПР. В Концепции участия Российской Федерации в СМР определены приоритетные области оказания ОПР с учетом старых и новых проблем, стоящих перед развивающимися странами (Вставка 8.4).

В ходе председательства России в «Группе восьми» в 2006 году на первый план вышли следующие направления участия России в СМР:

- борьба с инфекционными заболеваниями;
- повышение качества базового образования для населения беднейших стран;
- борьба с энергетической бедностью.

По каждому из этих направлений в 2006–2007 годы Россией были взяты серьезные обязательства, которые в настоящее время либо уже выполнены, либо находятся в стадии реализации и на них выделяются значительные бюджетные средства.

Одним из приоритетных секторов ОПР для России является поддержка охраны здоровья. Российская Федерация предпринимает политические и программные усилия по интенсификации разработок вакцин, микробицидов и лекарств для лечения инфекционных болезней и оказывает поддержку в данной сфере государствам СНГ.

В 2005–2010 годы под руководством Российской Федерации организовано 12 научных конференций по вопросам разработки вакцин и микробицидов, в которых приняли участие ученые из развитых и развивающихся стран.

Россия занимает лидирующую роль в продвижении вопросов исследований в области ин-

фекционных болезней в рамках сотрудничества таких межгосударственных организаций, как Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), ЕврАзЭС и СНГ. Страна ведет работу в регионе СНГ по координации, технической и методологической поддержке систем по мониторингу и надзору за инфекционными болезнями. Разработан и осуществлен ряд программ, направленных на наращивание потенциала систем здравоохранения в странах-партнерах, включая укрепление лабораторных сетей.

В ответ на угрозу пандемии гриппа птиц Российская Федерация выделила 45,8 млн долл. США в 2006–2009 годы на реализацию комплексной программы, направленной на укрепление систем здравоохранения в странах СНГ.

Ведущие российские научно-исследовательские институты на постоянной основе осуществляют подготовку специалистов (из стран СНГ) по вопросам надзора за инфекционными болезнями, лабораторному контролю и предотвращению вспышек инфекционных болезней.

Российская Федерация занимает лидирующую роль в разработке и реализации мер по обеспечению всеобщего доступа к профилактике, лечению и уходу при ВИЧ/СПИДе в регионе Восточной Европы

ВСТАВКА 8.4. Секторальные приоритеты российской ОПР

- Борьба с энергетической бедностью путем создания предпосылок для обеспечения доступа населения к важнейшим ресурсам жизнедеятельности, прежде всего электроэнергии.
- Укрепление национальных систем здравоохранения и социальной защиты, ориентированных в том числе на противодействие распространению инфекционных заболеваний.
- Содействие в обеспечении доступности образования, прежде всего начального и профессионального, для всех слоев населения и повышение его качества.
- Содействие развитию институциональных систем стран-получателей как основы развития национальной инфраструктуры социальной сферы, а также расширению трансграничной торговли.
- Создание и укрепление национальных систем борьбы с международным терроризмом, в том числе в сфере противодействия финансированию деятельности террористических групп и организаций.

- Укрепление и повышение эффективности систем государственного управления.
- Поддержка усилий по скорейшему урегулированию военных конфликтов во всех регионах мира, постконфликтному миростроительству, поступательному социально-экономическому развитию стран, переживших конфликты, и недопущению возобновления в них вооруженного противостояния.
- Улучшение условий торговли, в том числе путем упрощения процедур трансграничного перемещения товаров и услуг.
- Принятие конкретных мер, направленных на охрану окружающей среды и решение трансграничных экологических проблем.
- Поддержка усилий стран-получателей в области промышленного развития и инноваций.
- Стимулирование экономической активности в странах-получателях и создание предпосылок для участия в производственной деятельности беднейших слоев населения.
- Содействие развитию институтов демократического общества, включая защиту прав человека.

и Центральной Азии. Эти меры включают оказание содействия странам СНГ в области профилактики и надзора за ВИЧ/СПИДом. Россия является председателем Координационного совета по проблемам ВИЧ/СПИДа государств – участников СНГ. Две последовательные 5-летние программы «Совместные действия по борьбе с ВИЧ/СПИД в государствах-участниках СНГ» были разработаны под руководством России и одобрены главами правительств стран СНГ (2002–2006 и 2009–2013 гг.). Наша страна является инициатором включения вопросов борьбы с ВИЧ/СПИДом в список приоритетных вопросов сотрудничества с другими региональными межгосударственными организациями (ШОС и ЕврАзЭС).

Российская Федерация в партнерстве с Глобальным фондом по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией и Объединенной программой ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) в 2006, 2008 и 2009 годы организовала крупнейший региональный форум по ВИЧ/СПИДу – Конференцию по ВИЧ/СПИДу в Восточной Европе и Центральной Азии, в которой приняли участие более 2500 делегатов из 50 стран. Правительство Российской Федерации является крупнейшим донором данной конференции.

Для интенсификации исследований в области разработки вакцины против ВИЧ и координацию этой работы со странами СНГ выделено финансирование за счет средств федерального бюджета в 2008–2010 годы в размере до 38 млн долл. США.

В 2007–2010 годы Российская Федерация реализовала программу по укреплению существующих сетей по борьбе с последствиями стихийных бедствий и техногенных катастроф на общую сумму финансирования около 60 млн долл. США. Программа направлена на обеспечение эффективного использования команд быстрого реагирования и содействие странам – партнерам в наращивании их собственного потенциала в данной сфере.

В 2009 году Российская Федерация разработала и запустила четырехлетнюю программу по противодействию забытым тропическим болезням на сумму 21 млн долл. США. Предполагается, что данная программа поддержит исследования и усилит контроль за забытыми тропическими заболеваниями в странах Африки и Центральной Азии. Отдельные компоненты программы будут реализованы в Эфиопии, Анголе, Танзании, Таджикистане и Узбекистане. В рамках этой российской инициативы будет разработана новая программа диагностики забытых тропических заболеваний, укреплен потенциал стран-партнеров

в области собственных исследований и надзора, организовано обучение персонала учреждений здравоохранения, а также поставлено и установлено лабораторное оборудование для стран-партнеров.

Традиционным направлением СМР для России является сфера образования. В настоящее время в Российской Федерации обучается свыше 120 тыс. иностранных граждан как на компенсационной (коммерческой) основе, так и за счет средств федерального бюджета. Иностранные студенты обучаются более чем в 650 высших учебных заведениях нашей страны. Основной контингент обучающихся – граждане государств-участников СНГ (свыше 70 тыс. человек), стран Азии, Африки и Латинской Америки.

В 2008 году правительство Российской Федерации увеличило ежегодную квоту на обучение иностранных граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, в российских средних и высших профессиональных учебных заведениях с 7 до 10 тыс. человек.

Начиная с саммита 2006 года в Санкт-Петербурге вопросы развития в области образования, включая проблематику начального образования и, в частности, вопросы качества образования являются приоритетными для России. Заметный вклад Россия вносит и в реализацию международной программы «Образование для всех». Цели этой программы заключаются в обеспечении высококачественного базового образования, грамотности и гендерного равенства в соответствии с Целями развития тысячелетия.

Российская Федерация выделила 10,2 млн долл. США на программу «Образование для всех»/Инициативу ускоренного финансирования на период 2006–2010 годы, из них 6 млн долл. США, перечисленных на сегодняшний день, направлены на финансирование Каталитического фонда программы, а 5,2 млн долл. США выделено в фонд развития образовательных программ в рамках этой программы на период 2006–2010 годы.

В 2008 году в рамках программы «Образование для всех» началась совместно со Всемирным банком реализация выдвинутой Россией программы содействия образованию в целях развития (READ), направленной на достижение 2-й и 6-й Целей развития тысячелетия. Основными задачами программы READ являются содействие странам-партнерам в наращивании институционального потенциала в области измерения результатов образовательного процесса, а также последующего использования этих оце-

нок в целях улучшения образовательного процесса. В странах Африки, Юго-Восточной и Центральной Азии в ближайшие четыре года на нее предполагается израсходовать около 50 млн долл.

Россия содействует решению проблем в области образования и реализации инициатив как через многосторонние каналы помощи, так и через другие донорские партнерства. Такой подход гарантирует полную координацию усилий с другими донорами и ориентированность на национальные стратегии развития стран-партнеров. Вместе с тем это наиболее эффективный путь оказания содействия уязвимым и постконфликтным странам.

Россия, например, оказывает содействие Республике Афганистан через механизм Всемирного банка – Специальный траст-фонд на цели реконструкции Афганистана, в том числе в секторе образования.

Важным секторальным приоритетом России является энергетика. На саммите «Группы восьми» в Санкт-Петербурге в 2006 году Россия предложила план действий по укреплению глобальной энергетической безопасности. Одним из направлений этого плана является снижение энергетической бедности развивающихся стран на основе развития энергетической инфраструктуры сельскохозяйственных районов африканских стран. В настоящее время эта инициатива реализуется с участием энергетического партнерства «Глобальная деревня», вклад России в которое составляет 30 млн долл. США. Взнос был нацелен на финансирование мероприятий в странах Африки южнее Сахары. Сейчас партнерство расширило охват стран до 21. В рамках программы осуществляется строительство мини-электростанций и линий электропередач, обеспечивающих поступление электроэнергии в самые удаленные районы африканских стран.

Традиционным сектором ОПР для России является также предоставление гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях. За период с 1995 года Российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования оказал помощь более чем 60 странам мира. Силы корпуса принимали участие в реализации десятков международных спасательных операций по оказанию гуманитарной помощи пострадавшим гражданам зарубежных стран.

Россия постоянно принимает меры по наращиванию объемов чрезвычайной продовольственной помощи, в первую очередь, оказываемой развивающимся странам, как по двусторонним каналам, так и

по линии соответствующих международных организаций и агентств, таких как Всемирная Продовольственная Программа (ВПП) ООН, Управление Верховного Комиссара по делам беженцев (УВКБ) ООН и Международная Организация Гражданской Обороны (МОГО). В 2009 году Россия оказала продовольственную помощь и содействие развитию сельского хозяйства и сельских регионов на двусторонней основе и по каналам соответствующих международных организаций в объеме 48 млн долл. США. В 2008 году Россия среди первых доноров сделала взнос в размере 7 млн долл. США в Многосторонний трастовый фонд Программы противодействия глобальному продовольственному кризису, созданный Всемирным банком. Следующие взносы в размере 5 и 3 млн долл. США Россия внесла в 2009 и 2010 годах соответственно.

Российская Федерация исходит из того, что форма архитектуры международной сельскохозяйственной и продовольственной системы наиболее значима. По этому вопросу страна придерживается политики создания глобального партнерства, особенно на многосторонней основе. Страна поддерживает мероприятия и программы Всемирного банка, ВПП ООН, МОГО в области предотвращения продовольственных кризисов, а также стратегические цели и приоритеты реформы ФАО, достижение которых позволит миллионам фермеров и людям других сельскохозяйственных профессий во многих странах Европы и Азии, включая развивающиеся страны, получить доступ к экспертным оценкам и практическим материалам Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) ООН, в частности, руководствам, стандартам, лучшим практикам и технологиям.

Россия намерена принять ряд кратко-, средне- и долгосрочных мер, согласующихся с рекомендациями Всеобщей системой действий, разработанной Специальной комиссией высокого уровня ООН, которая направлена на обеспечение продовольственной безопасности и поддержку сельского хозяйства в развивающихся странах. Российская национальная стратегия содействия международному развитию обеспечивает оптимальную комбинацию сотрудничества и помощи развитию, направленную на укрепление потенциала в области решения проблем продовольственной безопасности в странах-бенефициарах.

Россия поддерживает реформу Консультативной группы по международным сельскохозяйственным

исследованиям (КГМСИ), направленную на проведение эффективных исследований в области сельскохозяйственной политики и окружающей среды, а также получение ясных результатов с целью создания условий для устойчивой продовольственной безопасности в развивающихся странах. Россия намерена принять участие в финансировании деятельности КГМСИ начиная с 2010 года.

Как постоянный член Совета Безопасности ООН Россия вносит весомый вклад в выработку стратегии урегулирования вооруженных конфликтов и определение мандатов соответствующих миротворческих операций. Российские военнослужащие и сотрудники органов внутренних дел задействованы во всех операциях ООН по поддержанию мира в Африке – в Бурунди, Демократической Республике Конго, Западной Сахаре, Сьерра-Леоне, Эфиопии и Эритрее, Кот-д’Ивуаре, Либерии, Судане.

В период 2005–2009 годов Российская Федерация провела обучение 226 миротворцев ООН и военных наблюдателей, в т.ч. представителей стран Африки. Всего в эти годы было подготовлено и направлено в миссии 1090 военнослужащих. Обучение военных наблюдателей и персонала воинских формирований проводилось за счет средств федерального бюджета.

Начиная с 2005 года Российская Федерация обеспечила подготовку и обучение около 200 гражданских офицеров полиции из 41 страны, в том числе 170 из стран Африки. Министерство внутренних дел Российской Федерации в сотрудничестве с ООН организовало в мае-июле 2009 года учебные курсы для 50 человек патрульной полиции и мобильных бригад, используемых как часть гражданской полиции. С 2006 года Россия провела обучение для 83 афганских офицеров полиции по борьбе с наркотиками.

Российская Федерация развернула два авиационных пункта на базе миссии ООН в Судане и миссии ООН в Центральной Африканской Республике и Республике Чад, а также предоставила широкий спектр авиационных услуг в рамках других миротворческих операций под флагом ООН, составляющие 14% от общего объема транспортных перевозок.

В августе 2009 года МЧС России совместно с правительством Германии передали властям Республики Афганистан два медицинских вертолета – общая стоимость операции составила 7,42 млн долл. США. Кроме того, в декабре 2009 года Россия поставила 50

грузовиков КамАЗ и 2 пожарные машины Республике Афганистан.

Начиная с 2008 года, Российская Федерация выделяет на ежегодной основе 2 млн долл. США на финансирование Миротворческого фонда ООН. В 2009 году Россия предоставила более 7 млн долл. США в качестве технического и финансового содействия Международной организации гражданской обороны для проведения гуманитарных операций по разминированию. Россия на постоянной основе финансирует работу 5 национальных бригад по разминированию. В рамках российско-ливанского соглашения в 2009 году Россия обеспечила строительство и передачу ливанской стороне 9 мостов, а 98 человек прошли обучение в области инженерии и строительства.

8.5. Участие России в деятельности крупнейших многосторонних партнеров в сфере здравоохранения (Глобальный фонд по борьбе с ВИЧ/СПИД, ВОЗ, Всемирный банк)

Во время своего председательства в «Группе восьми» в 2006 году Российская Федерация впервые сделала тему борьбы с инфекционными болезнями одной из приоритетных для обсуждения на саммите. По инициативе России «Группа восьми» приняла отдельный документ, который объединил в себе позицию индустриально развитых государств по всему комплексу проблем, связанных с распространением эпидемий (ВИЧ/СПИД, малярия, полиомиелит, туберкулез, новые заболевания – птичий грипп, атипичная пневмония), и определил дальнейшую глобальную стратегию действий в данной сфере. Принятое в Санкт-Петербурге заявление «Борьба с инфекционными болезнями» определяет долгосрочную глобальную стратегию противодействия угрозам здоровью, связанным с распространением эпидемий.

Одним из итогов саммита в Санкт-Петербурге стало решение о проведении регулярного мониторинга выполнения обязательств «Группы восьми» в сфере здравоохранения. Инициатива России была поддержана и продолжена последующими председательствами Германии, Японии и Италии. Для ее реализации была сформирована группа экспертов по здравоохранению, которая готовит ежегодный доклад о вкладе стран «Большой восьмерки» в решение глобальных проблем здравоохранения.

Таблица 8.1. Обязательства Российской Федерации по программам ОПР в сфере здравоохранения, млн долл.

Организация/ программа	2007 г.	2008 г.
1. Помощь общего характера в сфере здравоохранения (включая техническое содействие и секторальную поддержку)	–	1,64
2. Взносы в многосторонние агентства (фонды), работающие в сфере здравоохранения		
Глобальный фонд	85,7	78,4
ВОЗ (только ОПР)	8,0	14,57
ЮНЭЙДС	0,5	1,1
3. Прочие многосторонние организации		
Система ООН (ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ и др.)	0,6	0,6
Всемирный банк	7,33	12,2
Двусторонняя финансовая помощь	–	1,75
ИТОГО:	102,14	110,2

Начиная с 2006 года Российская Федерация неуклонно увеличивает объемы средств, вкладываемых в международную помощь в сфере здравоохранения. Суммарные обязательства России на цели СМР в сфере здравоохранения в 2000–2005 годах оценивались в 52,93 млн долл. В 2006 году эта сумма составляла 29,85 млн долл. В 2007 году объем обязательств на ОПР в сфере здравоохранения увеличился до 102,14 млн долл., а в 2008 году – до 110,29 млн долл. (Таблица 8.1). В 2009 году этот показатель составил 90,72 млн долл.

Российская Федерация участвует в разнообразных программах ОПР и СМР в сфере здравоохранения как на многосторонней, так и на двусторонней основе.

На саммите «Группы восьми» в Санкт-Петербурге Россия заявила о своей готовности участвовать в программах Глобального фонда по борьбе с ВИЧ, туберкулезом и малярией. Правительство Российской Федерации приняло решение о компенсации Глобальному фонду ранее предоставленной ей помощи в размере 217 млн долл. в 2007–2010 годах. С учетом данных обязательств суммарные взносы России в этот фонд за период 2001–2010 годы составляют 257 млн долл. Компенсация Россией ранее полученной помощи существенно расширяет финансовые возможности Фонда по финансированию соответствующих программ в Африке и расширяет перечень механизмов работы Глобального фонда со странами-донорами, являвшимися до недавнего времени получателями помощи.

На саммите «Группы восьми» Россия активно поддержала разработку нового инновационного механизма финансирования СМР – Инициативу по авансовым закупкам вакцин (Advance Market Commitments for Vaccines – АМС), которая значительно расширяет доступ беднейших стран к массовой вакцинации населения. В 2007 году правительством Российской Федерации принято распоряжение об участии России в пилотном проекте Инициативы АМС. В 2010–2019 годах добровольный российский взнос на эти цели составит около 80 млн долл.

В период 2003–2008 годы в бюджеты Глобальной инициативы по ликвидации полиомиелита Россией было внесено 18 млн долл.

8.6. Политика России в отношении Международной ассоциации развития

Международная ассоциация развития (МАР), созданная в рамках Всемирного банка в 1960 году, осуществляет предоставление льготных займов с 30–40-летним сроком погашения и отсрочкой основных платежей в течение первых десяти лет самым бедным странам. В настоящее время в рамках программ МАР помощь получают 79 беднейших государств мира.

Россия является членом МАР с 1992 года, основным координатором участия страны в деятельности организации выступает Министерство финансов Российской Федерации. Со времени вступления в МАР Российская Федерация активно участвует в деятельности организации в качестве донора. По состоянию на конец декабря 2009 года накопленный взнос России в МАР составил 184,4 млн специальных прав заимствования (SDR).

Наблюдается тенденция превышения размеров взносов России в МАР над устанавливаемыми этой организацией квотами. Так, в рамках тринадцатого раунда пополнения фондов МАР для России была установлена квота 0,08% от общего объема взносов, или 8 млн SDR. Тем не менее реальный взнос составил 20 млн SDR. В рамках четырнадцатого пополнения фондов установленная для Российской Федерации квота основного взноса составила 17,0 млн SDR, дополнительно было внесено еще 21,7 млн SDR. Наконец, в рамках пятнадцатого пополнения капитала МАР расчетный взнос России был увеличен до 44,54 млн SDR. Дополнительный взнос составил 23,54 млн SDR. В целом вклад России в пятнадцатое пополнение капитала МАР и Инициативу по списанию многосторонней задолженности в 2009–2017 годы составляет 70 млн SDR, или около 110 млн долл.

8.7. Политика России в области помощи развитию в условиях мирового финансового и экономического кризиса

В предложениях Российской Федерации к саммиту «Группы 20» в Лондоне отмечалось, что Россия «считает принципиально важным сохранить наметившиеся за последние годы поступательные тенденции в финансировании развития, обеспечить поддержку развивающихся стран, подавляющее большинство которых стали жертвами разразившегося кризиса, и не допустить повторения ситуации начала 1990-х годов предыдущего столетия, когда вслед за рецессией в мировой экономике произошло значительное (более чем 20-процентное) сокращение объема предоставляемой помощи. Полагаем необходимым, чтобы страны-доноры, международные организации, государства-партнеры совместными усилиями предотвратили ситуации, когда финансовый кризис может спровоцировать и повлечь за собой кризис в сфере помощи. При этом считаем целесообразным в условиях кризиса сконцентрироваться на поддержке наиболее бедных и уязвимых слоев населения в развивающихся странах, а также финансировании инфраструктурных проектов, создающих основу для экономического роста и одновременно обеспечивающих решение проблемы занятости».

Руководствуясь этими подходами в период мирового финансового и экономического кризиса, Россия существенно увеличила расходы на СМР, в то время как многие страны-доноры заморозили или сократили свои расходы на эти цели.

Объем средств федерального бюджета, предоставленных в 2009 году Россией развивающимся странам на двусторонней и многосторонней основах, которые в соответствии с критериями Комитета содействия развитию ОЭСР классифицируются в качестве ОПР, составил около 800 млн долл. США. Такие показатели были достигнуты, несмотря на неизбежное негативное влияние мирового экономического кризиса, сопровождавшегося резким падением мировых цен на энергоносители и серьезно ударившего по российской экономике.

Резкое ухудшение внешнеэкономических условий, падение экспорта, отток капитала и приостановка банковского кредитования привели к значительному сокращению инвестиционной активности и спаду промышленности в России. По итогам 2009 года реальный ВВП России сократился на 7,9%. Дефицит бюджета в 2009 году составил 5,9% ВВП,

с учетом квазифискальных расходов – 6,4% ВВП. Уровень безработицы достиг 8,2% по итогам 2009 года, инфляция – 8,8%.

В результате сокращения налоговых поступлений законодательно установленный объем доходов федерального бюджета в 2009 году сократился по сравнению с изначально запланированным уровнем на 38,6%. При этом расходы федерального бюджета выросли на 7,4%, в том числе в связи с антикризисными мерами правительства по поддержке отраслей экономики, рынков труда и незащищенных категорий граждан. В 2009 году впервые в текущем десятилетии федеральный бюджет был сведен с дефицитом (6,4% ВВП), который в условиях постепенного выхода из кризиса и восстановления экономического роста будет сокращаться: до 4% ВВП в 2011 году и 3% ВВП в 2012 году.

Несмотря на это, российской стороной был принят целый ряд шагов по резкому наращиванию объемов своего содействия. Одной из наиболее значимых инициатив стало создание в целях преодоления негативных последствий мирового финансово-экономического кризиса в странах – участницах ЕврАзЭС качественно нового механизма финансовой поддержки – Антикризисного фонда ЕврАзЭС (Вставка 8.5). Государствами – учредителями фонда являются Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация и Таджикистан. Россия обязалась внести 7,5 млрд долл. в качестве первоначального взноса в фонд, общий объем которого определен в 10 млрд долл. Часть средств фонда направляется на оказание поддержки странам с низким уровнем национального дохода.

Фонд открыт для присоединения для других государств и международных организаций. Участником фонда может также стать любое заинтересованное государство или международная организация, разделяющие цели фонда. Фонд осуществляет координацию своей деятельности с другими международными финансовыми организациями и руководствуется принципами, используемыми в практике работы крупнейших международных организаций.

8.8. Укрепление институционального потенциала России в области СМР

В контексте более активного участия России в глобальном партнерстве по обеспечению достижения целей развития и с учетом нарастания объемов предоставляемого российского содействия

ведется работа и по формированию и укреплению внутреннего институционального потенциала России в сфере помощи развитию.

В частности, с целью обеспечения координации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по вопросам содействия международного развития с международными организациями и соответствующими правительственными органами других стран-доноров, а также формирования механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по выработке государственной политики в данной сфере под председательством Минфина России и МИДа России в рамках Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции создана Межведомственная рабочая группа по участию Российской Федерации в содействии международному развитию. В рамках ее работы совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами планируется определить приоритетные направления содействия международному развитию, список приоритетных стран-реципиентов, международных организаций и агентств других стран-доноров, механизмы и каналы доведения помощи развитию.

В целях повышения эффективности предпринимаемых Россией шагов в области помощи развитию реализуется ряд международных проектов по развитию потенциала России как донора. Проект Всемирного Банка (Russia as Donor Initiative – RDI),

осуществляемый при финансовом содействии Агентства по международному сотрудничеству Великобритании (DFID), включает компоненты по укреплению системы статистики и отчетности ОПР, передачи опыта по мониторингу и оценке эффективности проектов помощи развитию, содействия в разработке учебных курсов в области помощи развитию. Проект также поддерживает обследование общественного мнения по отношению к помощи развитию и информационные мероприятия для журналистов. В проекте RDI участвуют все ключевые федеральные ведомства – Министерство финансов, Министерство иностранных дел, Министерство образования и науки, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Россотрудничество и др.

Агентством по международному сотрудничеству Великобритании также реализуется проект поддержки неправительственных инициатив по борьбе с бедностью при участии офиса международной благотворительной организации OXFAM в России.

С целью формирования и наращивания российского экспертного потенциала в области содействия международному развитию, а также кадрового и организационного потенциала российских организаций и учреждений, осуществляющих деятельность в сфере содействия международному

ВСТАВКА 8.5. Антикризисный фонд ЕврАзЭС

Антикризисный фонд Евразийского экономического сообщества является инструментом привлечения, аккумуляции и использования финансовых ресурсов в целях:

- преодоление негативных последствий мирового финансового и экономического кризиса национальными экономиками, обеспечения их экономической и финансовой устойчивости,
- содействие дальнейшему углублению интеграции экономик государств – участников фонда.

Средства фонда используются для:

- предоставления финансовых кредитов государствам – участникам фонда в целях преодоления негативных последствий мирового финансового и экономического кризиса;
- финансирования межгосударственных инвестиционных проектов.

Средства фонда предоставляются на условиях платности, срочности и возвратности.

Размер первоначальных взносов государств-учредителей в фонд составляет:

- Республика Армения – эквивалент 1 млн долл. США;
- Республика Беларусь – эквивалент 10 млн долл. США;
- Республика Казахстан – эквивалент 1 млрд долл. США;
- Киргизская Республика – эквивалент 1 млн долл. США;
- Российская Федерация – эквивалент 7,5 млрд долл. США;
- Республика Таджикистан – эквивалент 1 млн долл. США.

Управление средствами фонда осуществляется советом фонда, членами которого являются министры финансов государств – участников фонда и представители международных организаций – участников фонда, совместно с управляющим средствами фонда в порядке, предусмотренном Положением о фонде. К договору о фонде могут присоединиться любые другие государства и международные организации, если они разделяют цели фонда.

Выполнение функций управляющего средствами фонда возлагается на Евразийский банк развития на основании Соглашения об управлении средствами фонда, заключаемого между государствами-учредителями и банком.

развитию, приняты меры по привлечению к работе российских экспертов и использованию российской практики в рамках реализации Международной программы повышения качества базового образования в странах СНГ, Азии и Африки, Инициативы Всемирного банка по укреплению потенциала в области управления государственными финансами в странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также международных программ по продовольственной безопасности.

Ведется работа по информационно-пропагандистскому сопровождению участия Российской Федерации в СМР и формированию механизмов информационной поддержки национальной системы СМР по линии Комитета по развитию Всемирного банка и Центра реализации Целей развития тысячелетия.

8.9. Выводы и рекомендации

За последние годы Российская Федерация достигла значительных результатов в сфере активизации своего участия в международных усилиях по достижению Целей развития тысячелетия, формирования своего статуса как активного и ответственного участника международного донорского сообщества, наращивания своего вклада в борьбу с нищетой, голодом, инфекционными заболеваниями и решение других глобальных проблем.

Активизация политики России в сфере СМР призвана способствовать укреплению позиций и авторитета Российской Федерации в международном сообществе, формированию стабильного, справедливого и демократического миропорядка, развитию межцивилизационного диалога, устранению причин, являющихся питательной средой для современных угроз безопасности, в том числе международного терроризма.

Вместе с тем перед Россией стоит целый ряд задач, от решения которых в ближайшие годы будет в значительной степени зависеть объем российского вклада в укрепление глобального партнерства в целях развития.

Необходимо продолжить работу по формированию национальной системы оказания содействия международному развитию, повышению уровня экспертного потенциала России в этой области, совершенствованию национального законодательства, определяющего и регулирующего основные механизмы оказания помощи:

1. Важно завершить процесс формирования системы учета, анализа и отчетности об объемах и направлениях оказываемого Россией содействия целям развития.

2. Следует принять меры по подготовке стратегии коммуникационного сопровождения российского участия в содействии международному развитию с целью повышения осведомленности и поддержки со стороны российской общественности, неправительственных организаций, населения проводимой политике в этой области, а также с целью формирования благоприятного имиджа и правильного восприятия российских усилий в сфере помощи развитию как в странах – традиционных донорах, так и в государствах-реципиентах.

3. На основе анализа текущей ситуации необходимо определить перечень и последовательность дополнительных усилий с российской стороны, которые могут быть предприняты в ближайшие годы с целью оказания поддержки развивающимся странам, в первую очередь на пространстве СНГ, в их работе по достижению к 2015 году Целей развития тысячелетия.

4. Россия должна продолжать активное участие в процессе налаживания диалога по вопросам развития между традиционными донорами, новыми донорами и странами-партнерами, используя различные форматы и схемы взаимодействия.

5. В контексте положений Парижской декларации по эффективности помощи, решений конференций в Аккре и Дохе и других международных форумов по вопросам помощи развитию необходимо вести работу по повышению эффективности российского участия в СМР, в том числе принимая во внимание ограниченность ресурсов федерального бюджета, выделяемых на эти цели в условиях кризиса и дефицита федерального бюджета.

6. Следует активизировать усилия по расширению круга участников программ помощи развитию с российской стороны, более активному привлечению к участию в этих программах частного сектора, неправительственных и общественных организаций. В контексте этих усилий целесообразно изучить возможность привлечения других традиционных и новых доноров к реализации проектов в сфере СМР, расширения так называемого трехстороннего сотрудничества.

ВСТАВКА 8.6. Россия в глобальном партнерстве в целях развития: проблемы и перспективы

В Докладе 2005 года о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 8-я Цель развития тысячелетия «Формирование глобального партнерства в целях развития» была адаптирована к условиям Российской Федерации. Участие России в глобальном партнерстве в целях развития должно отвечать российским национальным интересам и быть направлено на:

- создание благоприятных международных условий для устранения внутренних препятствий для развития человеческого потенциала и достижения в стране ЦРТ;
- приоритетное содействие решению глобальных проблем, национальные проявления которых являются наиболее чувствительными и болезненными для России;
- постепенное наращивание вклада России в международные программы помощи развитию в качестве государства-донора.

Превращение Российской Федерации в государство-донора международного развития не является самоцелью. Оно не должно восприниматься как осуществление некоей «филантропической» деятельности, не имеющей отношения к национальным интересам страны. Речь в действительности идет о том, чтобы Российская Федерация смогла аккумулировать в своем распоряжении серьезные ресурсные возможности для оказания благоприятного воздействия на внешние обстоятельства собственного социально-экономического развития. Иных путей прямого или косвенного воздействия на эти обстоятельства, коренящиеся, в частности, в закономерностях и особенностях развития беднейших государств современного мира и порождающих многие глобальные проблемы, у России, как и у многих других развитых государств, не так много.

За истекшие пять лет Россия продемонстрировала на практике, что реализация ЦРТ в стране без привлечения внешних заимствований возможна. После 2005 года власти страны провозгласили несколько приоритетных национальных проектов в области здравоохранения, образования, жилищного строительства и сельского хозяйства, связь которых с адаптированными к условиям России ЦРТ просматривается весьма отчетливо. В ходе их реализации успешно решались задачи достиже-

ния в стране ЦРТ. Материалы настоящего Доклада дают тому наглядные подтверждения.

Важнейшим условием наращивания российских усилий в сфере содействия международному развитию является кардинальное улучшение экономического положения страны, обеспечение стабильных темпов экономического роста, а значит и существенного расширения ее финансовых возможностей.

В течение десятилетия вплоть до 2008 года включительно Россия демонстрировала высокие темпы экономического роста. Реальный прирост объема ВВП России в процентах к предыдущему периоду составлял в 2006 году – 7,7%, в 2007 году – 8,1%, в 2008 году – 5,6%. За 2000–2007 годы среднегодовые темпы роста России составили 7,0% против 4,0% мира в целом, 2,5% – США, 2,0% – Еврозоны, 1,7% – Японии, 3,3% – Бразилии, хотя уступали Китаю – 9,9%. Промышленное производство России росло (в процентах к предыдущему периоду) в 2006 году на 6,3%, в 2007 году – 6,3%, в 2008 году – на 2,1%.

За истекшие годы России удалось аккумулировать весьма значительные золото-валютные резервы (летом 2008 года они составляли порядка 600 млрд долл. США), третьи по своим объемам в мире после Китая и Японии. Часть средств, полученных от экспорта энергоресурсов, была направлена на развитие национальной экономики, подъема жизненного уровня населения. В феврале 2008 года на базе Стабилизационного фонда были созданы Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. На момент создания в фондах находилось 783 млрд и 3,05 трлн рублей соответственно. Возможности страны выступать в качестве государства-донора международного развития постепенно нарастали.

И если прежде центральное место в российской политике помощи принадлежало списанию задолженности по ранее предоставленным бывшим СССР кредитам (в рамках Инициативы по облегчению долгового бремени беднейших стран), то теперь вставал вопрос об изменении российских приоритетов в этой области в пользу оказания помощи в форме грантов в международные фонды и программы содействия международному развитию. В практическую плоскость встал вопрос о создании национальной системы содействия международному развитию.

Россия успешно продвигалась по пути достижения адаптированных к условиям страны ЦРТ, не

только не прибегая к внешним заимствованиям, но и существенно сокращая собственную крупную внешнюю задолженность.

Долг бывшего СССР за 2009 год сократился по сравнению с 2008 годом на 30% – до 3,2 млрд долл., что является по международным и макроэкономическим меркам очень низким показателем. На 1 января 2010 года в его структуре задолженность перед бывшими социалистическими странами составила чуть более 1,3 млрд долл., перед другими официальными кредиторами – несколько выше 1,8 млрд долл.

Долги России перед Парижским клубом кредиторов (ПКК), то есть перед центральными банками или правительствами зарубежных стран, были в основном ликвидированы. На конец 2009 года не являвшаяся предметом реструктуризации часть российского долга официальным кредиторам – членам ПКК составила 1 млрд. 080,2 млн долл. США и 728,6 млн евро.

С большей частью долгов перед коммерческими фирмами, поставлявшими товары в Советский Союз, России удалось расплатиться в 2002 и 2006 годах. Кредиторы получили возможность обменять советские долги на российские долговые обязательства со сроком погашения в 2010 и 2030 годах. В первый раз к обмену были допущены требования кредиторов на сумму в 1,28 млрд долл. США, во второй – на сумму 1,075 млрд долл. США. В конце 2009 года Министерство финансов Российской Федерации завершило обмен остающейся части долгов на сумму около 500 млн долл. США.

Общая сумма внешнего государственного долга России на начало 2010 года, включая задолженность по облигациям внутреннего государственного валютного займа, составляла 38 036,4 млн долл. США и 25 655,2 млн евро. Размер государственного долга России оказался на уровне 9,8% ВВП страны.

В структуре российского долга на 1 января 2010 года 3,8 млрд долл. составляли кредиты международных финансовых организаций (МФО): МБРР – 3,2 млрд долл., прочие – 0,6 млрд долл., 1 млрд долл. – прочие кредиты, 19,8 млрд долл. – ценные бумаги в иностранной валюте, в том числе 1,8 млрд долл. – еврооблигации, размещенные по открытой подписке и выпущенные при реструктуризации ГКО; 17,6 млрд долл. – еврооблигации, выпущенные для реструктуризации задолженности перед Лондонским клубом; 0,4 млрд долл. –

облигации внутреннего государственного валютного займа.

Относительно безопасным размером государственного долга в мире считается уровень в 60% ВВП, однако наличие громадного внешнего долга российских компаний с государственным участием, сопоставимого по объему с золотовалютными резервами страны, делает картину менее благоприятной. Перед началом мирового финансово-экономического кризиса он составлял примерно 500 млрд долл. США. С учетом корпоративных долгов внешняя задолженность Российской Федерации на 1 января 2010 года составила 469,7 млрд долл. 1 января 2009 года она равнялась 479,9 млрд долл., снизившись за год на 2,1%.

Внешний долг субъектов Российской Федерации за 2009 год составил 1,6 млрд долл., из которых 1,1 млрд долл. приходилось на кредиты и 0,5 млрд долл. – на ценные бумаги в рублях. Внешний долг органов денежно-кредитного регулирования за 2009 год увеличился в 5 раз и составил 14,3 млрд долл. Внешние долги банковской системы (без участия в капитале) сократились на 24,7% – до 125,6 млрд. долл. Долги прочих секторов выросли на 6,4% и составили 299,8 млрд долл. В структуре этих долгов на 1 января 2010 года 52,3 млрд долл. составляли долговые обязательства перед прямыми инвесторами, 229 млрд долл. – кредиты, 13 млрд долл. – долговые ценные бумаги, 2,9 млрд долл. – задолженность по финансовому лизингу и 2,6 млрд долл. – прочая задолженность.

Таким образом, за истекшие пять лет удалось в основном решить проблему ликвидации крупной российской внешней государственной задолженности. За этот период Россия избавилась от статуса страны – реципиента международной помощи развитию и превратилось в государство со средним уровнем дохода, способное реализовывать ЦРТ без внешних заимствований и принимать участие в глобальном партнерстве в целях развития в качестве донора. Российский опыт одновременного решения указанных проблем является уникальным вкладом Российской Федерации в глобальное партнерство в целях развития и может представлять интерес для других государств.

Наращивание ресурсной базы участия России в содействии международному развитию должно сопровождаться разработкой концептуальных основ

национальной политики, определением долгосрочной стратегии деятельности России в этой области, а также становлением механизмов и институтов ее практической реализации. В России до настоящего времени не существует специального учреждения, ответственного за разработку и реализацию российской политики содействия международному развитию и уполномоченного координировать деятельность министерств и ведомств, предпринимательских структур и других хозяйствующих субъектов, научно-исследовательских институтов и организаций гражданского общества в данной области.

Во многих развитых государствах, оказывающих в течение длительного времени содействие международному развитию, не только созданы и успешно действуют такие специальные учреждения, но ими также накоплен весьма богатый практический опыт в этой области, изучение и использование которого при образовании такого учреждения в Российской Федерации было бы весьма полезно.

Какой-либо продуманной национальной стратегии, органично объединяющей достижение приоритетов национального развития с решением глобальных проблем и содействием международному развитию, оказывающих прямое или косвенное влияние на реализацию этих приоритетов, до настоящего времени не было разработано. Между тем решение этих задач не может быть успешным, если основывается на оперативном реагировании на возникающие ситуации и краткосрочном бюджетном планировании.

В результате несистемного использования средств российского федерального бюджета на оказание помощи развитию желательного экономического и социального эффекта в странах-реципиентах не достигалось, что негативно отражалось на экономических и политических интересах самой Российской Федерации. Россия является единственной страной «Группы восьми», законодательство и правительственные акты которой не содержат понятия «официальная помощь развитию».

Все очевиднее становилась необходимость серьезной концептуальной разработки долгосрочной стратегии участия России в глобальном партнерстве в целях развития и детальной ее увязки с национальными интересами, планами социально-экономического развития страны и

созданием благоприятных возможностей для ее бизнеса. Важным шагом в направлении решения этой проблемы стало подписание 25 июня 2007 года президентом страны Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию (СМР), которая призвана обеспечить системный подход федеральных органов исполнительной власти к деятельности в этой сфере.

Достигнутые позитивные сдвиги в достижении адаптированных к условиям России ЦРТ, в ее социально-экономическом развитии и превращении в государство-донора дают основания утверждать, что избранный курс преобразований оказался верным и эффективным путем интеграции программ содействия международному развитию и планов текущего и перспективного развития страны. Решение этих задач могло бы стать делом ближайших лет, если бы не мировой финансово-экономический кризис, последствия которого оказались весьма чувствительными для российской экономики в силу ее растущей интеграции в мировую экономику. В 2009 году промышленное производство России упало на 10,8%. Объем прямых иностранных инвестиций в экономику России снизился в 2009 году на 41% по сравнению с предыдущим годом – до 15,9 млрд долл. В 2008 году объем прямых иностранных инвестиций составил немногим более 27 млрд долл., сократившись на 14,2%. Общий объем иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2009 году, составил 81,9 млрд долл., что на 21% меньше чем в 2008 году.

В XXI веке вплоть до наступления мирового финансово-экономического кризиса Россия имела профицитный федеральный бюджет. В кризисный 2009 год образовался дефицит российского бюджета в 2,427 трлн руб. Доходы бюджета в 2009 году составили 13,46 трлн руб., что на 2,6 трлн меньше, чем годом раньше. Расходы, напротив, выросли до 15,847 трлн руб. с 13,992 трлн руб.

Образовавшийся дефицит государственного бюджета негативно сказывается на процессе расширения ресурсной базы участия России в глобальном партнерстве в целях развития в качестве государства-донора международного развития. Потребность покрытия дефицита бюджета, финансирование запланированных социальных выплат и фактическое рефинансирование корпоративного долга за счет средств Резервного фонда стали при-

чинами существенного снижения международных резервов страны.

В декабре 2009 года международные резервы страны снизились до 439,034 млрд долл. При этом резервные активы в иностранной валюте по состоянию на 1 января 2010 года составили 398,871 млрд долл., специальные права заимствования (SDR) выросли до 8,901 млрд долл., резервная позиция в МВФ равнялась 1,927 млрд долл. Объем монетарного золота достиг 22,382 млрд долл., другие резервные активы составили 6,954 млрд долл., сократившись по сравнению с ноябрем 2009 года в 2,6 раза, то есть с 18,052 млрд долл. Российские резервы свободно конвертируемой валюты упали с 600 млрд долл. США летом 2008 года до 413 млрд долл. к сентябрю 2009 года. Сокращение составило 31%. Часть резервов была использована для оказания содействия российским компаниям в выплате их долгов.

Резервный фонд России (РФР), который используется для покрытия дефицита российского бюджета и на другие антикризисные меры, в декабре 2009 года сократился на 18%, Фонд национального благосостояния (ФНБ) остался на прежнем уровне. На начало 2009 года РФР составлял 4,028 трлн руб. (эквивалентно 137,09 млрд долл.), а ФНБ – 2,584 трлн руб. (эквивалентно 87,97 млрд долл.). За год РФР сократился на 2,198 трлн руб. или на 55%, а ФНБ вырос на 185 млрд руб. или на 7%. При сохранении кризисных тенденций РФР может быть исчерпан в ближайшие 1–2 года.

Возможности России содействовать международному развитию в качестве государства-донора будут в решающей степени зависеть от динамики изменения экономики страны. На этот счет существуют разные сценарии развития в ближайшие десятилетия. К сожалению, ни один из них не рассматривает возможность использования политики содействия международному развитию в качестве фактора экономического роста в стране. Опыт ведущих стран в этой области демонстрирует, что это не только возможно, но является необходимой предпосылкой для превращения мер по содействию международному

развитию в элемент обеспечения национальных интересов. Пока эта взаимосвязь не приобрела концептуальной целостности, процесс формирования национальной системы содействия международному развитию в России и определения ее долгосрочной стратегии в этой области будет страдать серьезными изъятиями.

В целом следует отметить, что идеология ЦРТ нашла конкретное воплощение в приоритетных национальных проектах, выполнение которых позволило добиться существенного прогресса в развитии страны, способствовало социальной ориентированности проводимых преобразований. Это дает основания утверждать, что по мере преодоления последствий кризиса избранный курс преобразований будет продолжен. Темпы реальных изменений в сфере реализации ЦРТ, освобождение страны от значительной части внешней задолженности, превращение России в государство-донора международного развития, разработка и утверждение Концепции участия в содействии международному развитию позволяют предложить на предстоящие годы обновленные индикаторы для мониторинга процесса превращения России в полноправного участника глобального партнерства в целях развития.

Важным индикатором для мониторинга продвижения России к Цели 8 ЦРТ в новых условиях становится процесс преодоления Россией последствий мирового финансово-экономического кризиса, в частности, достижение докризисного уровня показателей роста ВВП и промышленного производства, а также устранение дефицита государственного бюджета России. Очевидно, что без решения этих проблем наращивание объемов участия России в содействии международному развитию будет затруднительным. Большое влияние на возможности пополнения ресурсной базы российского содействия международному развитию будет иметь обеспечение профицита государственного бюджета, размер которого может стать одним из индикаторов продвижения России к реализации Цели 8.

проф. Воронков Л. С., д. и. н.

ГЛАВА 9.

ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ И РЕГИОНЫ РОССИИ

Анализ региональных индикаторов Целей развития тысячелетия (ЦРТ) был впервые проведен в Докладе о развитии человеческого потенциала за 2005 год. В нем была показана не только сильная региональная дифференциация индикаторов ЦРТ, но и очень неоднозначные тенденции их динамики в 1990-х – начале 2000-х годов. Это неудивительно, ведь страна пережила глубокий социально-экономический кризис. Период устойчивого роста экономики России начался в 1999 году и длился десять лет (до осени 2008 г.). Можно оценить, как изменились индикаторы ЦРТ за это время, а также за годы, прошедшие со времени публикации предыдущего Доклада, посвященного ЦРТ. Региональная статистика позволяет сравнить индикаторы до 2008 года включительно (данные по регионам появляются позже, чем по России в целом). Каким было качество экономического роста, как рост экономики повлиял на развитие человеческого потенциала и решение социальных проблем в регионах России?

9.1. Индикаторы ЦРТ для регионов

Как и в предыдущем Докладе за 2005 год, для анализа использованы индикаторы ЦРТ, адаптированные с учетом специфики России и возможностей региональной статистики. Некоторые цели и индикаторы неактуальны для России и ее регионов, например, достижение всеобщего начального образования (**Цель 2**) и гендерное равенство в доступе к образованию, поэтому данные индикаторы не рассматриваются в региональной главе. Кроме того, не все показатели государственной статистики, разрабатываемые для России в целом, рассчитываются по российским регионам. Можно выделить только 16–17 показателей, полностью соответствующих или близких к международным индикаторам ЦРТ (Приложение). Наименее обеспечены статистической информацией Цели сокращения крайней бедности и формирования глобального партнерства для развития. Тем не менее имеющиеся индикаторы в совокупности с индексом развития человеческого потенциала для регионов России позволяют выявить наиболее острые проблемы развития и возможности их преодоления в регионах России.

Цель 1. Сокращение крайней бедности. Индикаторы данной цели показывали разные тенденции. Наиболее благоприятная – более чем двукратное сокращение уровня бедности населения за 2000–2008

годы в большинстве регионов страны. Это следствие экономического роста, значительного повышения заработной платы, особенно в отраслях с низким уровнем оплаты труда, и увеличения объемов социальной поддержки населения. В 2000 году уровень бедности превышал 20% населения во всех регионах, за исключением двух нефтегазодобывающих автономных округов Тюменской области, а в 2008 году таких регионов было только 14 (17% от общего числа субъектов РФ). Выросло число регионов с уровнем бедности менее 10% населения. Помимо автономных округов Тюменской области, давно имеющих наилучшие показатели благодаря высоким доходам населения и бюджетов, в эту группу вошли Республика Татарстан и Московская область. В Москве уровень бедности сократился за 2000–2008 годы вдвое (с 24 до 12%) благодаря росту доходов населения и мерам социальной поддержки, но численность бедного населения все еще очень велика – 1,2 млн человек. Несмотря на значительное снижение уровня бедности, этот показатель высок в некоторых слаборазвитых и депрессивных регионах (республики Тыва, Калмыкия – 33–38%, республики Адыгея, Марий Эл, Алтай, Камчатский край и Еврейская автономная область – 24–25%).

Индикатором ЦРТ является уровень крайней бедности. Ее можно измерять как долю населения с доходами ниже половины прожиточного минимума или как долю населения, душевые доходы которого не превышают 2,15 долл. по ППС в день. Выявить тенденции сокращения численности крайне бедного населения не представляется возможным, эти данные не публикуются.

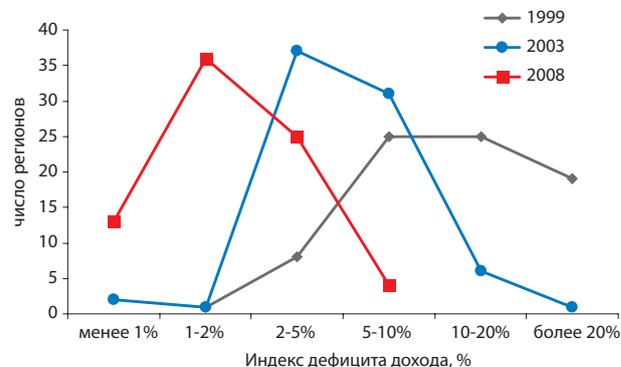
Вторая позитивная тенденция, отмеченная и в Докладе 2005 года, – дальнейшее снижение индекса дефицита дохода (poverty gap ratio). Индекс показывает, какая доля от денежных доходов всего населения страны или региона позволяет решить проблему бедности, подтянув доходы бедных до прожиточного минимума. Показатель рассчитывается как отношение суммарного дефицита дохода населения, живущего за чертой бедности, ко всем денежным доходам населения (см. Главу 2). В целом по стране индекс быстрее всего сокращался в первые годы экономического роста: с 6,8 до 2,6% за 1999–2003 годы и до 1,2% в 2008 году. Этот показатель заметно снизился и в региональном разрезе: в 1999 году только в 9 регионах он составлял менее 5% доходов всего населения, в 2003 году – в 40, то есть примерно в половине, а в 2008 году таких регионов было подавляющее большинство – 74 (Рисунок 9.1). При

этом более чем в половине регионов дефицит дохода бедного населения в 2008 году не превышал 2% доходов всего населения, это и есть «цена» решения проблемы бедности. Худшим индексом дефицита дохода бедных отличаются слаборазвитые республики Калмыкия, Ингушетия и Тыва (7–8%).

Третий индикатор ЦРТ – доля беднейшего квинтиля (20% населения с самыми низкими доходами) в доходах всего населения – является одним из показателей неравенства. Рост неравенства типичен для стран с переходной экономикой, в том числе и для России. В 1990 году на 20% населения с самыми низкими доходами приходилось 9,8% всех доходов россиян, в 2000–2003 годы – около 6%, в 2008 году – 5%. В большинстве регионов доля беднейшего квинтиля в доходах различается слабо (5–6% в 2008 г.), а наиболее поляризованы по доходу самые богатые субъекты РФ – Москва и ведущие регионы добычи нефти и газа, в них доля доходов самых бедных групп населения минимальна – 3–4% (Рисунок 9.2).

В период экономического роста 2000–2008 годов неравенство по доходу росло почти во всех регионах. Остановить этот негативный процесс удалось только в достигших крайней степени неравенства и при этом самых богатых Тюменской области с автономными округами и Москве. Только их бюджеты

Рисунок 9.1. Распределение регионов по индексу дефицита дохода бедного населения (без автономных округов и Чечни)



имеют финансовые ресурсы для масштабной поддержки низкодходных групп населения и опережающего повышения заработной платы людей, занятых в бюджетной сфере. К сожалению, другие регионы России не имеют сопоставимых финансовых ресурсов для проведения социальной политики в таких масштабах, поэтому в них негативный тренд поляризации населения по доходу сохранится и в перспективе. Его может временно прервать только экономический кризис, негативно влияющий на уровень жизни всех групп населения.

Рисунок 9.2. Доля первого квинтиля (20% населения с самыми низкими доходами) в доходах всего населения, % (рейтинг регионов по федеральным округам)

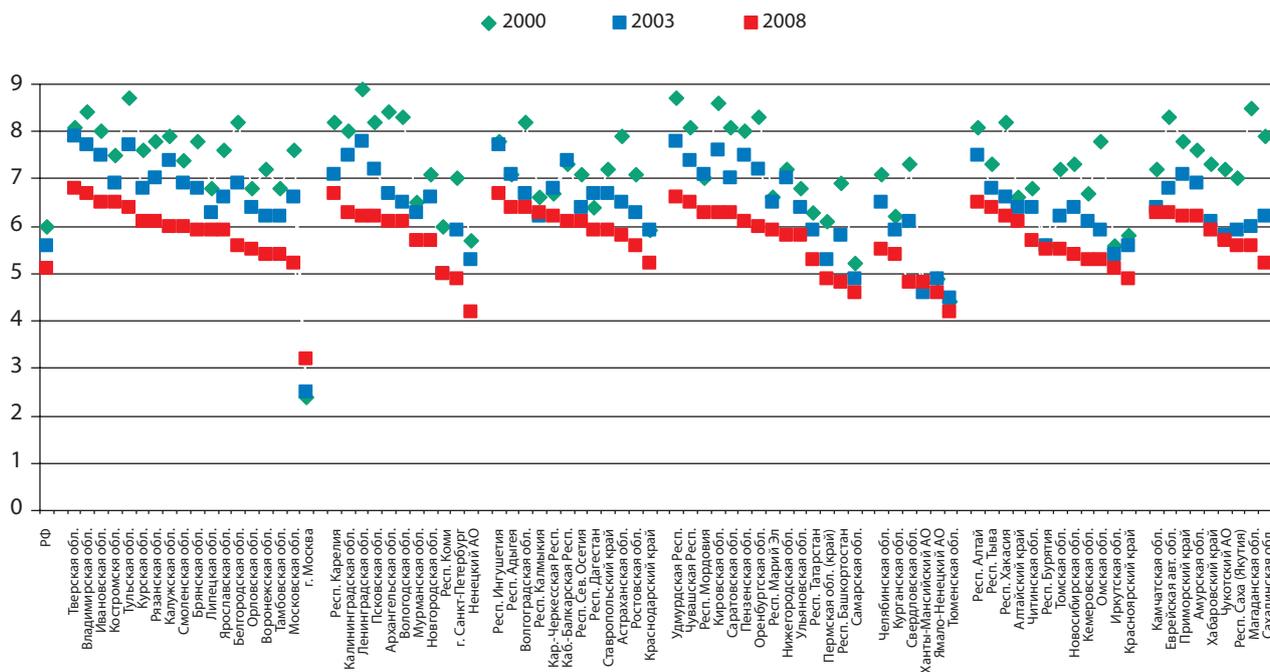
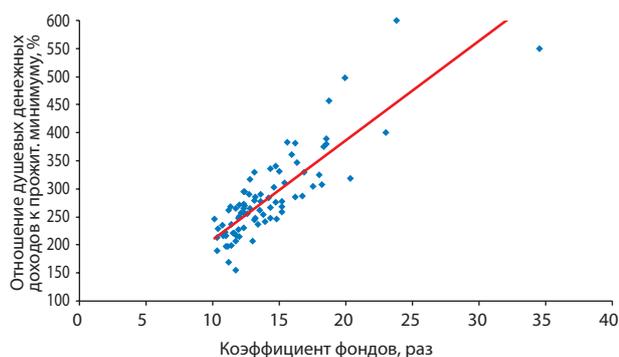


Рисунок 9.3. Распределение регионов по величине коэффициента фондов (отношения доходов 10% населения с самыми высокими доходами к доходам 10% населения с самыми низкими доходами) и отношение среднедушевых денежных доходов населения к прожиточному минимуму в 2008 году



Рост неравенства показывает и коэффициент фондов (отношение доходов 10% населения с самыми высокими доходами к 10% населения с самыми низкими доходами). Среднероссийский показатель увеличился за 2000–2008 годы с 14 до 17 раз. В регионах рост доходов населения также сопровождался ростом неравенства. Только в Москве поляризация населения по доходу сократилась (с 52 до 35 раз), но все равно остается огромной. Следом идут важнейшие нефтегазодобывающие (19–23 раз) и другие развитые регионы. Существует практически прямая зависимость неравенства по доходу, измеряемому коэффициентом фондов, от уровня среднедушевых денежных доходов населения, скорректированных на региональный прожиточный минимум (Рисунок 9.3). Таким образом, разные индикаторы неравенства подтверждают, что за период экономического роста оно усилилось. Это следствие очень неравномерного распределения «плодов» экономического роста и доходов от высоких цен на нефть и газ по разным социальным группам населения, а также в целом по стране и в регионах. В результате богатые становились еще богаче, а бедные – относительно беднее. При этом социальная защита населения слабо ориентирована на поддержку малообеспеченных групп и недостаточно эффективна.

Цель 3. Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин. Как уже отмечалось, для России не характерны гендерные проблемы в сфере образования. Среди учащихся вузов доля женщин выше и в целом по России (57%), и во всех регионах. Женщины, занятые в экономике, име-

ют более высокий уровень образования по сравнению с мужчинами.

Гендерные различия в занятости невелики. В большинстве регионов среди занятых в экономике устойчиво преобладают мужчины из-за более позднего возраста выхода на пенсию. Более заметный дисбаланс в пользу мужчин имеют только ресурсодобывающие регионы Севера и Дальнего Востока. Равенство полов в структуре занятых характерно для постаревших и давно депопулирующих областей европейского центра и северо-запада, федеральных городов. Небольшой дисбаланс в пользу женщин имеют только слаборазвитые регионы на востоке страны, где женщины заняты в бюджетном секторе, а среди мужчин много самозанятых (оленоводы, охотники и др.), которые не учитываются гендерной статистикой занятости. В ЦРТ для измерения гендерного неравенства используется индикатор доли женщин среди занятых в несельскохозяйственных отраслях экономики, но он мало пригоден для оценки гендерных проблем на российском рынке труда. В России занятость в сельском хозяйстве в основном мужская (60%), поэтому в несельскохозяйственных отраслях женщины преобладают среди занятых почти во всех субъектах РФ, за исключением некоторых ресурсодобывающих регионов Крайнего Севера.

Для России не характерна и феминизация безработицы. По данным обследований рынка труда (по методологии МОТ) в 2000-е годы в 60–70% регионов уровень безработицы мужчин был выше. Мужчин не привлекает непрестижная и низкооплачиваемая занятость, в то время как женщины чаще соглашались на худшие условия работы. Явный гендерный дисбаланс имеют только показатели зарегистрированной безработицы: практически во всех регионах доля женщин среди зарегистрированных безработных достигает 65–70%. Дело в том, что мужчин не привлекают низкие пособия по безработице и они используют другие формы поиска работы.

Российские гендерные проблемы проявляются в иных формах. Во всех регионах сложился устойчивый сильный гендерный диспаритет в отраслевой структуре занятых. Финансируемые из бюджета образование, здравоохранение и другие услуги остаются женскими отраслями экономики с более низкой оплатой труда, хотя за 2000-е годы зарплатки в ней существенно выросли. Мужская занятость преобладает в высокооплачиваемой добывающей промышленности и на более статусных позициях в других секторах. По этой причине сохраняются силь-

ные гендерные различия в оплате труда. В среднем по России в последние годы заработная плата женщин составляет 63–64% от средней заработной платы мужчин. Однако резкие различия проявляются не во всех регионах. В Докладе за 2005 год была показана следующая зависимость: чем ниже доходы населения региона, тем выше гендерное равенство в заработной плате. Это означает, что в депрессивных, аграрных и слаборазвитых регионах заработная плата женщин близка к мужской, однако это равенство в бедности. Значительная гендерная дифференциация в развитых регионах обусловлена наличием сырьевых экспортных производств с высокой заработной платой и преимущественно мужской занятостью. Только в столице страны, а в последние годы и в Санкт-Петербурге модернизация гендерных ролей снижает диспропорции в заработках, в том числе благодаря высокому уровню образования занятых (более 40% занятого населения имеет высшее образование).

За 2000-е годы в 60% регионов гендерное неравенство в заработной плате усилилось. Эта тенденция характерна для большинства областей Центра и регионов юга, где по мере роста заработной платы росло и гендерное неравенство. Растет оно и в Поволжье, и в ресурсодобывающих регионах Сибири и Дальнего Востока (Рисунок 9.4). Выравнивающие тенденции устойчивы только в столице страны и начали проявляться в Подмоскowie. За счет столичной агломерации обеспечивается небольшое выравнивание для Центрального федерального округа в целом. Гендерные различия в Уральском федеральном округе немного сократились благодаря Тюменской области с автономными округами. Большие бюджеты самых богатых субъектов РФ позволяют значительно повышать зарплату бюджетникам, среди которых преобладают женщины. В большинстве регионов, не имеющих таких преимуществ, смягчения гендерных различий в заработной плате не происходит.

Неравенство доходов мужчин и женщин и слабая модернизированность гендерных ролей имеют политическую проекцию. Отличительной чертой современной России является крайне низкое политическое представительство женщин в органах законодательной власти субъектов РФ. Необходимость более активного участия женщин в государственном и муниципальном управлении, в политической деятельности никем не оспаривается, но на практике гендерное неравенство в доступе к принятию решений почти не снижалось. Доля женщин среди депу-

Рисунок 9.4. Отношение средней заработной платы женщин к заработной плате мужчин по федеральным округам и некоторым субъектам РФ, %

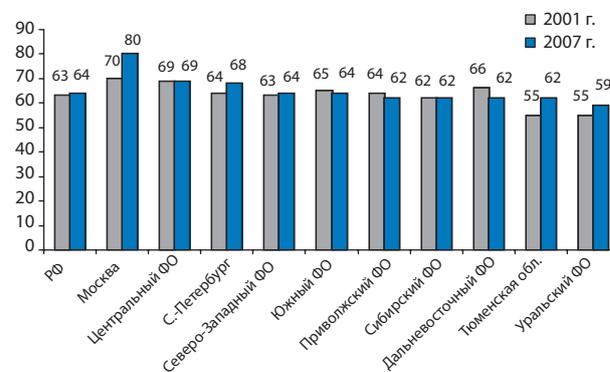


Рисунок 9.5. Распределение регионов по доле женщин среди депутатов законодательных органов власти субъектов РФ



татов органов законодательной власти субъектов РФ остается низкой и выросла за 2002–2008 годы только с 9 до 11%. Но все же доля женщин-депутатов выросла в большинстве регионов, в три раза уменьшилось число субъектов РФ, где женщины не представлены в законодательном органе власти, вдвое уменьшилось число регионов, где доля женщин-депутатов ниже 5% (Рисунок 9.5). Однако позитивные изменения идут очень медленно, в 40% субъектов РФ политическое представительство женщин в региональных парламентах остается крайне низким (менее 10%). Даже в развитых регионах со значительными ресурсами и достаточно высоким уровнем образования населения представительные органы власти субъекта РФ в 2008 году почти не имели женщин-депутатов (Новосибирская и Омская области – 5%, Челябинская область и Пермский край – 2%). Полным отсутствием женщин-депутатов отличались некоторые дальнево-

сточные регионы (Амурская и Магаданская области) и Пензенская область.

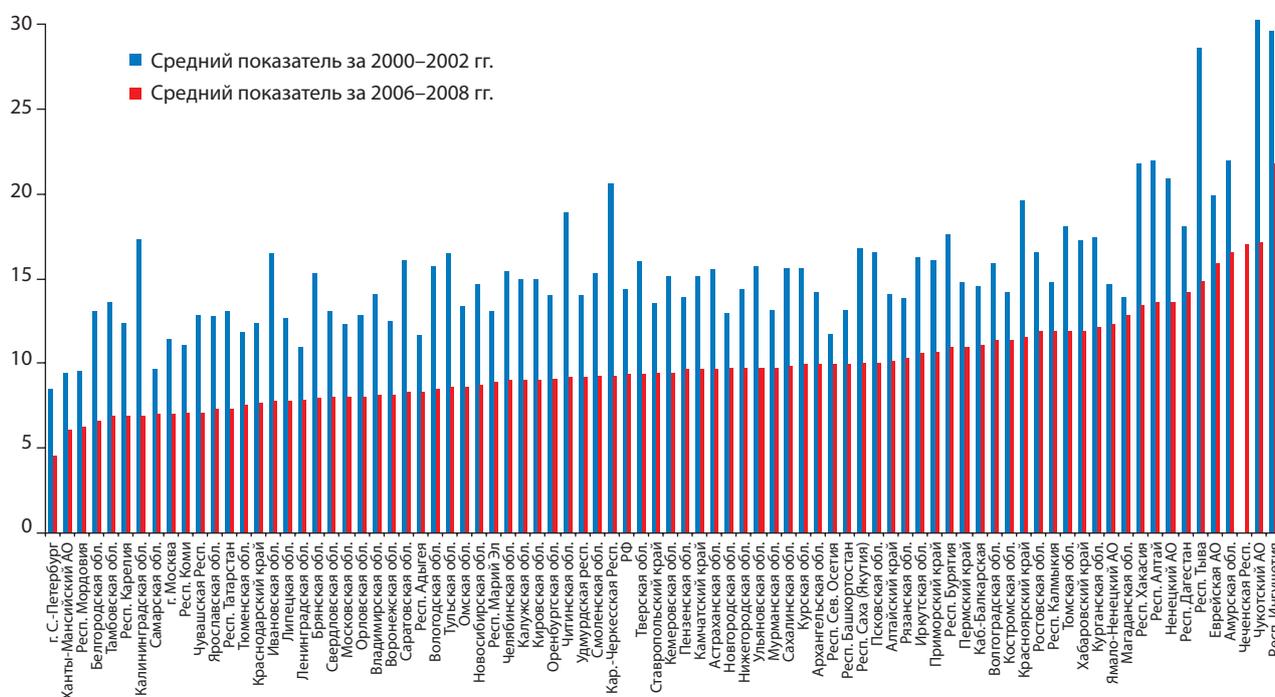
Цель 4. Снижение детской смертности. Динамика младенческой смертности показывает, что социальные проблемы можно решать успешно. Уровень младенческой смертности сокращается с середины 1990-х годов, его динамика наиболее устойчива и позитивна на фоне всех других индикаторов ЦРТ. Мультипликативный эффект дали два фактора – модернизация прокреативного поведения и распространение современных методов планирования семьи, начатая в 1990-х годах, а затем и увеличение инвестиций государства в здравоохранение в период экономического роста 2000-х годов. Значительно выросло число регионов с низким уровнем младенческой смертности. Если в среднем за 2000–2002 годы в России вообще не было регионов с показателем младенческой смертности 8 и менее на тысячу родившихся живыми, то в среднем за 2006–2008 годы такие показатели имел каждый пятый регион страны (Рисунок 9.6).

Наиболее благополучны показатели в этом вопросе в Санкт-Петербурге, Ханты-Мансийском АО и

Белгородской области. В этих регионах созданы современные перинатальные центры, выше душевые расходы на здравоохранение и территориальная доступность медицинских учреждений. В Москве уровень младенческой смертности выше, хотя она обладает всеми вышеперечисленными преимуществами в максимальной степени. Негативное воздействие оказывают неблагоприятная экологическая среда в сочетании с повышенными стрессами проживания в огромном городе, а также концентрация мигрантов с низкими доходами и нерешенными жилищными проблемами. Очевидно, что эти проблемы не решаются инвестициями в здравоохранение.

Младенческая смертность все еще велика в слабо развитых республиках Северного Кавказа¹ (Ингушетия, Чечня, Дагестан) и юга Сибири (Тыва и Алтай), выше в регионах со значительной долей коренных малочисленных народов Севера (Чукотский и Ненецкий автономные округа). В целом проблемы младенческой смертности сильнее выражены в удаленных и слабо заселенных регионах с худшей доступностью медицинских услуг: из 15 регионов с самыми худшими показателями 11 расположены на востоке и Крайнем Севере.

Рисунок 9.6. Младенческая смертность в регионах РФ (на 1000 родившихся живыми; средние показатели за три года из-за нестабильности годовых показателей в региональном разрезе)



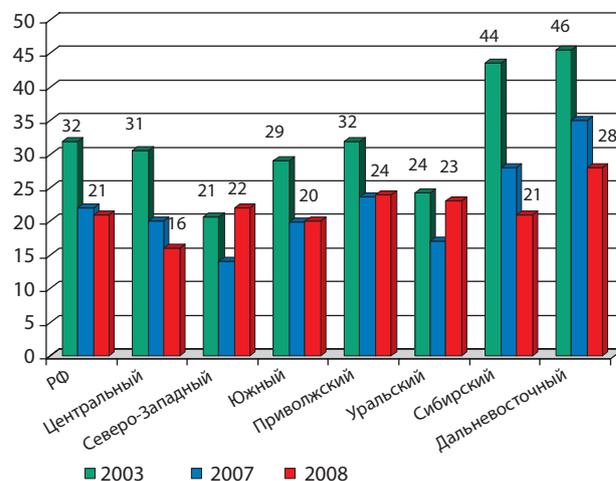
¹ При этом учет младенческой смертности по республикам Северного Кавказа неполон и, по мнению российских демографов, показатели занижены.

За 2000-е годы наибольшего прогресса в снижении младенческой смертности достигли далеко не самые благополучные регионы. Так в Калининградской, Ивановской, Тамбовской областях, Забайкальском крае младенческая смертность снизилась вдвое на фоне общероссийского снижения на треть. Регионы с незначительным сокращением младенческой смертности еще более разнородны – среди них слаборазвитые республики (Дагестан, Калмыкия, Северная Осетия), «богатый» Ямало-Ненецкий автономный округ и некоторые восточные регионы с сильным миграционным оттоком (Магаданская область). Каждый из этих регионов имеет свой «букет» проблем, препятствующих сокращению младенческой смертности: маргинализацию коренных малочисленных народов Севера, немодернизированный образ жизни, низкие доходы, высокий уровень бедности и др. Решение этих проблем выходит за рамки возможностей системы здравоохранения и для дальнейшего сокращения младенческой смертности в регионах России требуется координация усилий всех социальных институтов.

Еще один индикатор ЦРТ – смертность детей до 5 лет – по региональной картине близок к предыдущему, но он лучше отражает различия в доступности медицинских услуг, их качестве, уровне иммунизации детей в регионах. Позитивная динамика смертности детей до 5 лет за 1994–2008 годы тесно связана с увеличением социальных расходов государства, улучшением профилактики и вакцинации детей. Однако разная доступность и качество медицинского обслуживания в городах и сельской местности приводят к тому, что коэффициент смертности сельских детей в возрастах 1–4 года вдвое выше, чем городских. Как следствие, в сельских и слаборазвитых регионах детская смертность в 2–3 раза превышает показатели федеральных городов.

Цель 5. Улучшение здоровья матерей. Материнская смертность за 2003–2008 годы сократилась с 32 до 21 (на 100 тысяч родившихся живыми). По сравнению с советским периодом уровень материнской смертности в России снизился вдвое. Однако показатели смертности для сельского населения все еще на три четверти выше, чем для городского, что указывает на нерешенные проблемы доступности учреждений родовспоможения для сельского населения. Региональная дифференциация показателей материнской смертности отражает те же проблемы доступности. В европейской части страны материнская смертность всегда была ниже по объектив-

Рисунок 9.7. Уровень материнской смертности по федеральным округам на 100 000 родившихся живыми



ным причинам: лучше природно-климатические условия, выше плотность населения и городов, что повышает доступность лечебных учреждений. Помимо обеспеченности медицинской помощью, важным фактором снижения материнской смертности является более благоприятные условия жизни, за исключением северных регионов. Худшими показателями отличались Дальний Восток и Сибирь, особенно слаборазвитые республики.

За пять лет на фоне снижения показателей изменилась география наиболее проблемных регионов (Рисунок 9.7). Наиболее позитивна динамика в Сибирском и Центральном федеральных округах, где материнская смертность снизилась в два раза. При этом в Центре основной вклад внесло значительное сокращение материнской смертности в Москве (с 26 до 16 на 100 000 родившихся). Улучшение на Дальнем Востоке было более медленным, а на Урале и Северо-Западе в 2008 году динамика вновь стала негативной из-за роста материнской смертности в Санкт-Петербурге (с 12 до 17) и в северных регионах, а также в Свердловской и Тюменской областях. Региональная дифференциация за пять лет уменьшилась: в 2003 году уровень материнской смертности в самых проблемных регионах (130 на 100 000 родившихся в республике Тыва и Еврейской АО) в четыре раза превышал средний по России, а в 2008 году – в три раза (59–66 в Мурманской области и Хабаровском крае). Однако для достижения устойчивого прогресса этого индикатора ЦРТ необходимы более значительные финансовые ресурсы и управленческие усилия.

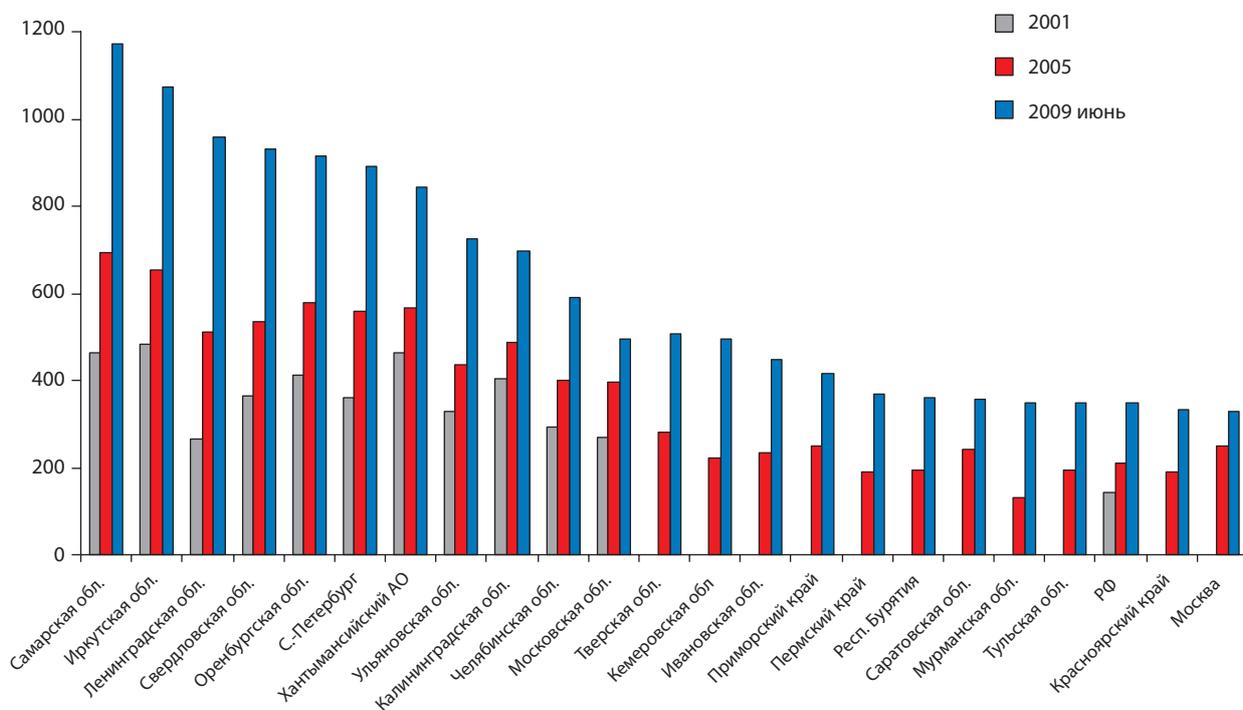
Цель 6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями. По сравнению с показателями младенческой и материнской смертности, имеющими позитивную динамику, уровень заболеваемости социальными болезнями в основном продолжает расти. Эти болезни – индикатор социального неблагополучия, низкого уровня и качества жизни.

Проблема России уже рассматривалась в предыдущих Докладах о развитии человеческого потенциала. В ЦРТ используется индикатор числа детей, рожденных ВИЧ-инфицированными женщинами, но систематические региональные данные по нему недоступны. В региональном анализе использован индикатор численности ВИЧ-инфицированных в расчете на 100 000 населения. Распространение ВИЧ-инфекции по территории страны ускорилось с конца 1990-х, особенно в федеральных городах, нефтегазодобывающих и других экспортных регионах и городах Поволжья, Урала и Сибири с более высокими доходами населения, а затем число инфицированных стало расти и в прилегающих регионах. ВИЧ/СПИД стал болезнью молодежи более богатых территорий из-за роста наркомании. Наиболее вы-

сокие показатели инфицированности ВИЧ/СПИДом выявлены в 2009 году в Самарской, Иркутской, Ленинградской и Свердловской области (Рисунок 9.8). Очень велика скорость распространения ВИЧ-инфекции. В 2009 году суммарное число инфицированных выросло в целом по стране в 1,7 раза по сравнению с 2005 годом, а в наиболее проблемных регионах – в 1,5–1,9 раза. Только в Москве и Московской области, а также в Калининградской области, которая столкнулась с проблемой одной из первых в стране, рост численности ВИЧ-инфицированных замедляется (1,3–1,4 раза). Противодействовать распространению ВИЧ-инфекции только медицинскими или карательными мерами сложно, необходимы позитивные изменения образа жизни населения.

Уровень заболеваемости активным туберкулезом повышается с запада на восток и достигает максимума в Сибири и на Дальнем Востоке, где условия жизни населения хуже. Наиболее опасна ситуация в Республике Тыва, где заболеваемость достигает 240 человек на 100 000 населения из-за преобладания бедного населения и деградации системы профилактики туберкулеза. Неблагополучны также показате-

Рисунок 9.8. Регионы с максимальным числом официально зарегистрированных случаев ВИЧ-инфекции за период с 1987 по 2009 год в расчете на 100 000 населения (по данным Федерального научно-методического центра по профилактике и борьбе со СПИД)



ли на юге Дальнего Востока, в шахтерской Кемеровской области и граничащих с Казахстаном регионах Сибири. Экономический рост не оказал устойчивого позитивного влияния на динамику этого социально обусловленного заболевания. С 2003 года заболеваемость по впервые выявленным случаям начала снижаться в европейской части страны, где проблема туберкулеза менее остра и не запущена. Однако во второй половине 2000-х годов в регионах Центрального и Приволжского федеральных округов показатели вновь стали ухудшаться, а на Дальнем Востоке рост заболеваемости не прекращался (Рисунок 9.9).

Смертность от туберкулеза в 2000–2005 годы продолжала расти во всех федеральных округах, за исключением Центра. В наиболее проблемных восточных регионах (Тыва, Еврейская АО) показатель достигал 60–75 на 100 000 населения. Одна из причин высокой смертности – распространение устойчивых к лекарствам форм заболевания и поздняя диагностика. В 2006–2008 годах негативную тенденцию удалось переломить во всех федеральных округах, однако и в 2008 году показатели смертности от туберкулеза оставались очень высокими в республике Тыва (82 на 100 000 населения) и Еврейской автономной области (62) вследствие слаборазвитости, удаленности и низкой доступности медицинских услуг.

Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости. Индикатор ЦРТ по выбросам двуокиси углерода не рассчитывается по регионам. Для оценки тенденций экологической устойчивости можно использовать показатели объема загрязняющих выбросов в атмосферу. Годовые показатели в регионах нестабильны, поэтому сравниваются средние данные за 2002–2003 и за 2007–2008 годы. Объем загрязняющих выбросов от стационарных источников в целом по стране вырос на 4%. Более высокими темпами росли показатели в регионах добычи нефтегазовых ресурсов (Ненецкий АО – почти в 5 раз, Ямало-Ненецкий АО – на 30%, Оренбургская область – на четверть), а также других промышленно развитых регионах (Кемеровская, Иркутская области – 20%). Значительным сокращением выбросов выделялись только федеральные города (на 22–25%) и Пермский край, но в крупнейших агломерациях основным источником загрязнения является автомобильный транспорт, который не учитывается в приведенной выше статистике выбросов. Решение экологических проблем, как и раньше, остается второстепенной задачей для региональных властей.

Обеспечение доступа к чистой воде и санитарии можно оценивать через благоустройство жилья, его обеспеченность водопроводом и канализацией.

Рисунок 9.9. Уровень заболеваемости активным туберкулезом (впервые выявленные случаи) и смертности от туберкулеза по федеральным округам

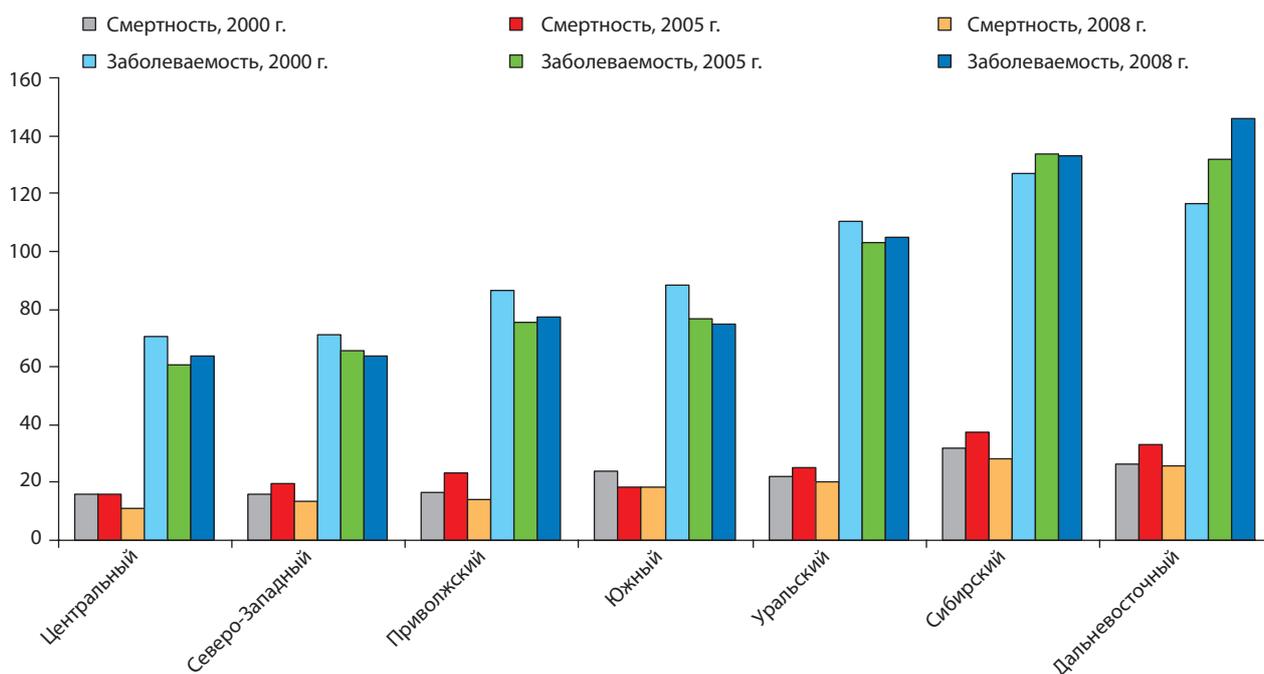


Рисунок 9.10. Регионы с самой низкой долей жилищного фонда, обеспеченного водопроводом и канализацией, %

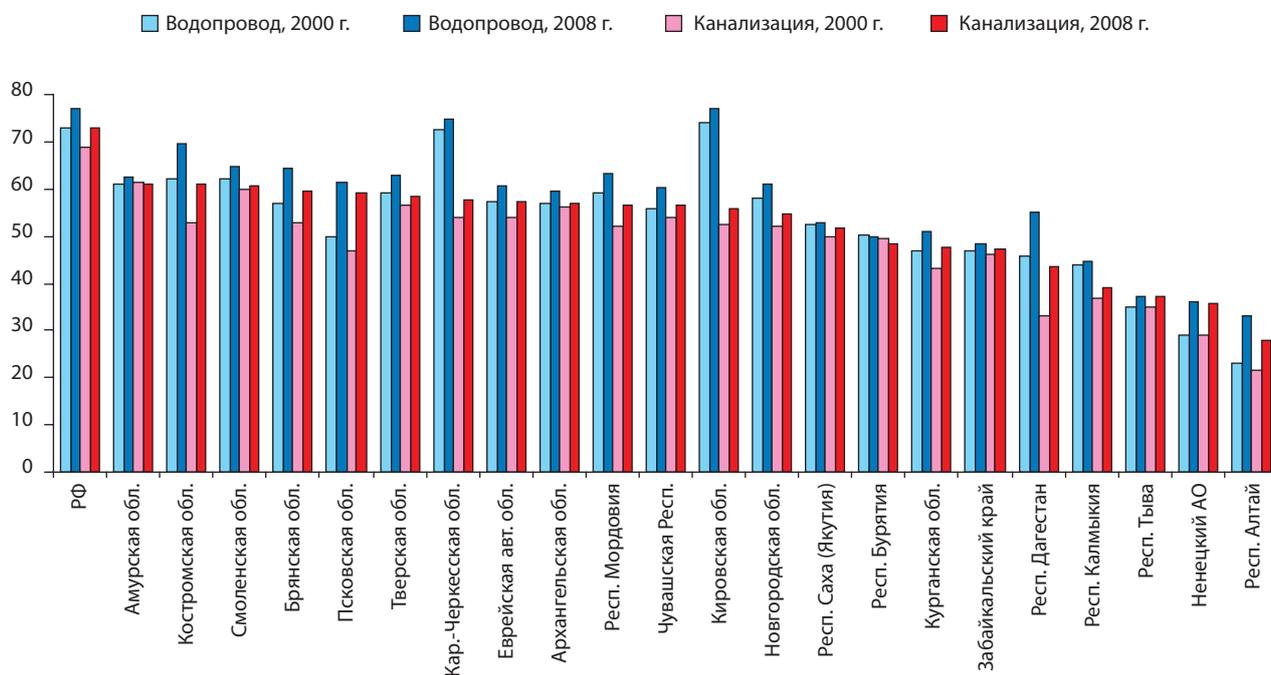
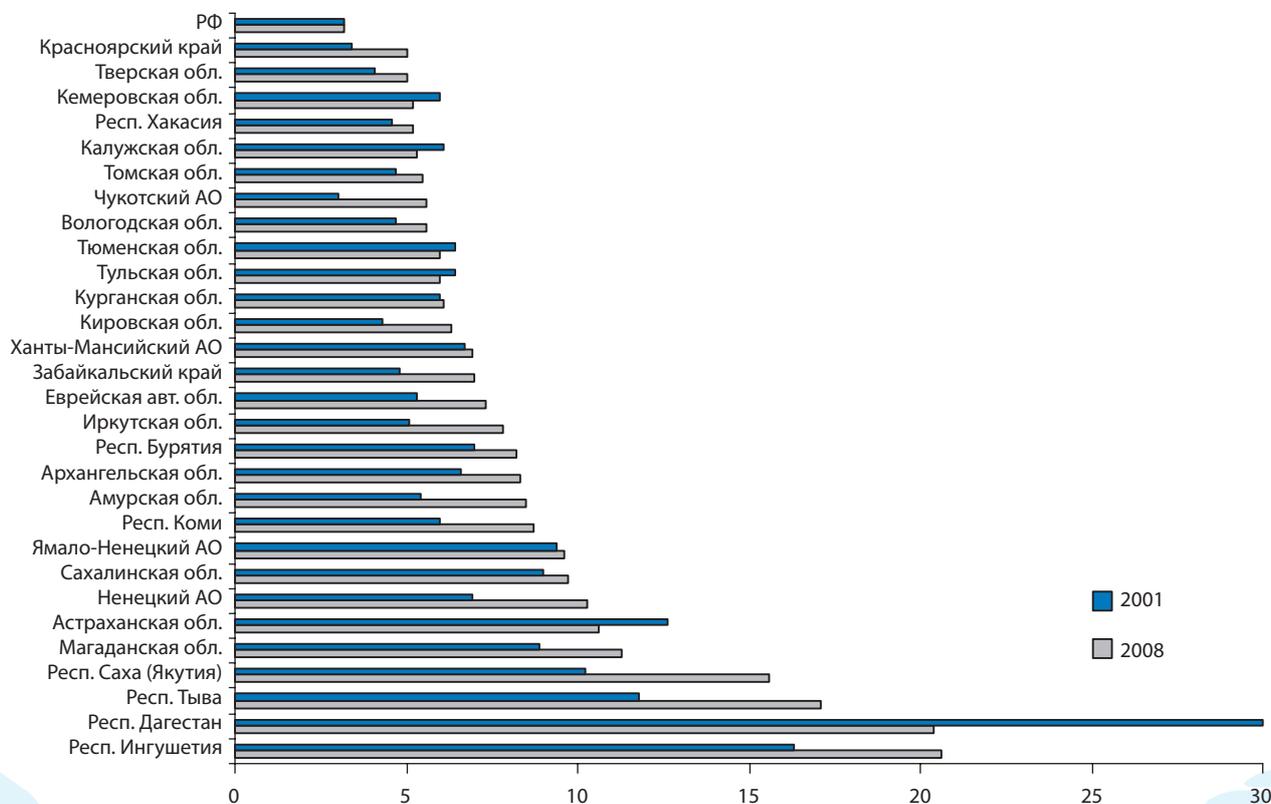


Рисунок 9.11. Регионы с самой высокой долей непригодного (ветхого и аварийного) жилья, в % от жилищного фонда



В целом по России уровень обеспеченности городского населения водопроводом и канализацией в 2–3 раза выше, чем сельского. Региональные различия зависят от урбанизированности и инфраструктурной освоенности территории. Худшие показатели имеют слаборазвитые республики Сибири и Северного Кавказа, Ненецкий АО, а также регионы Центральной России и северо-запада с многолетним дефицитом инвестиций (Рисунок 9.10). Однако показатели обеспеченности почти везде растут, хотя и медленно.

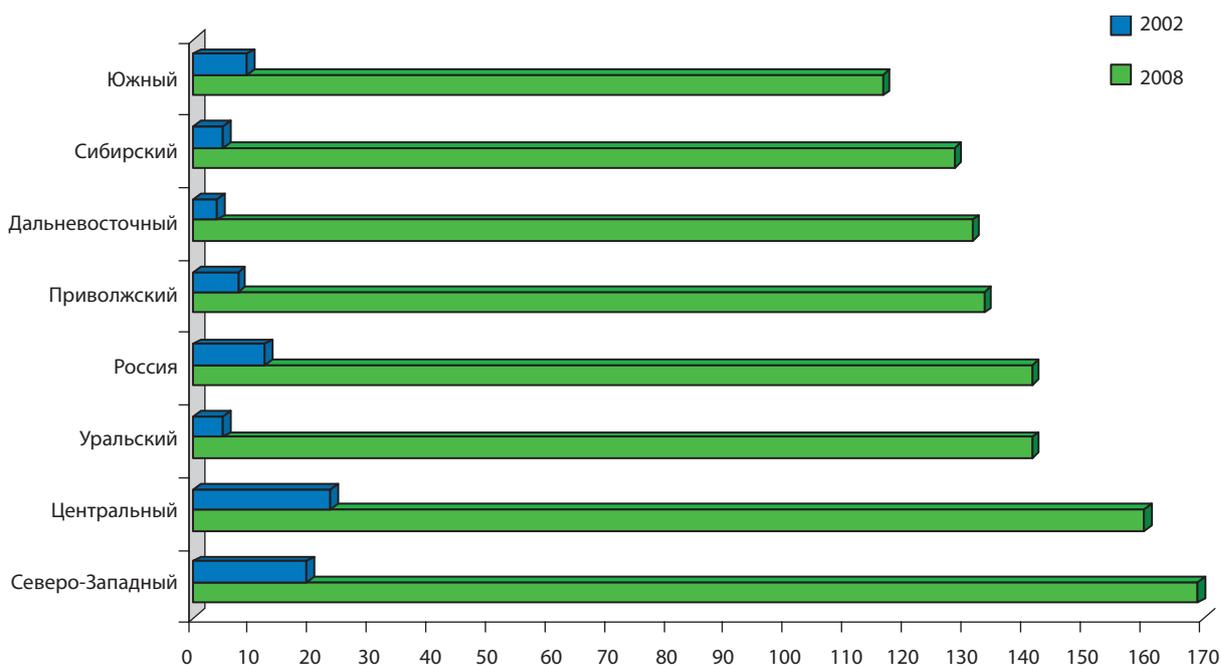
За пять лет не сдвинулась с места проблема непригодного (ветхого и аварийного) жилья. В половине регионов его доля не превышает 3% жилищного фонда, но в слаборазвитых республиках и восточных регионах страны показатели значительно выше (Рисунок 9.11). За 2000-е годы в подавляющем большинстве регионов с худшими показателями проблема только усугубилась. Масштабное сокращение доли ветхого и аварийного жилья достигнуто только в Дагестане, но, скорее всего, статистическими способами. Реальное сокращение этой доли в отдельных регионах было незначительным (Кемеровская, Калужская, Тюменская области).

Цель 8. Формирование глобального партнерства в целях развития. Российская региональная статистика частично совпадает только с тремя ин-

дикаторами этой цели. Индикатор уровня безработицы молодежи в возрасте 17–24 лет отражает возможности трудоустройства самой уязвимой группы, не имеющей опыта работы. В 2003 году выделялись две проблемные зоны регионов с высоким демографическим давлением и низким предложением рабочих мест. Во-первых, это республики Северного Кавказа и юга Сибири, где уровень безработицы молодежи достигал 25–50% (данные по Ингушетии недостоверны). Во-вторых, это северные и восточные регионы с относительно молодой возрастной структурой и нетрудоёмкой ресурсодобывающей экономикой – Ханты-Мансийский АО, Кемеровская и Иркутская области, почти весь Дальний Восток (20–30%). Проблема молодежной безработицы была решена только в федеральных городах с огромным и динамично развивающимся рынком труда. В Москве и Санкт-Петербурге показатель был в четыре раза ниже среднего по стране и не превышал 4%. Региональные данные об уровне молодежной безработицы в 2008 году отсутствуют, но они должны быть существенно меньше по сравнению с началом 2000-х годов, за исключением республик с большим притоком молодежи на рынок труда.

Слабое развитие коммуникаций – это унаследованная проблема, связанная с огромными размера-

Рисунок 9.12. Число зарегистрированных абонентских терминалов сотовой связи в расчете на 100 человек населения по федеральным округам



ми страны. Именно в этой сфере прогресс наиболее заметен: по сравнению с 1990 годом обеспеченность стационарными телефонами выросла в 2,5 раза и в городах, и в сельской местности. За период с 2003 по 2008 год рост обеспеченности составил 20%. Однако между городом и селом обеспеченность все еще различается в 2,4 раза. Различия в обеспеченности для городского населения обусловлены двумя факторами – долей малых и средних городов, в которых телефонизация низка, и общим отставанием развития инфраструктуры. Самые низкие показатели телефонизации имеют наименее развитые республики (Чечня отстает от среднего показателя по стране в 26 раз, Ингушетия – в 8 раз, Дагестан и Тыва – в 2–3 раза), заметно ниже средней обеспеченность в периферийных областях Центра и в большинстве регионов юга Сибири и Дальнего Востока. В сельской местности телефонизация жизненно необходима. Особенно она важна для удаленных регионов, поэтому на Дальнем Востоке показатели выше, а хуже всего обеспечены телефонами республики Дагестан и Тыва, а также Забайкалье. Но даже в регионах с лучшими показателями только 80% городских семей имеют стационарный телефон, в сельской местности – не более 30%.

Примером быстрой динамики развития информационных и коммуникационных сетей в регионах России служит сотовая связь. По сравнению с началом 2000-х годов уровень проникновения сотовой связи в регионы в 2008 году вырос на порядок (Рисунок 9.12). В начале лидерами были крупнейшие агломерации страны, регионы с городами-миллионерами и развитой сетью вузов, а также приморские регионы, расположенные на путях глобальной торговли. Сотовая связь распространялась как диффузия инноваций и буквально за 6–7 лет охватила всю страну, проникнув в малые и средние города, в сельские поселения. Только в удаленных регионах со слаборазвитой инфраструктурой (Тыва, Чукотский АО, Еврейская автономная область) и в некоторых наименее развитых республиках Северного Кавказа охват этой услугой пока еще низок (70–90%).

9.2. Развитие регионов: позитивные тенденции и нерешенные проблемы

Проведенный анализ региональных различий и динамики индикаторов ЦРТ за 2003–2008 годы показывает неоднозначный характер изменений в регионах России. К **позитивным изменениям** можно

отнести очень высокую скорость развития новых видов коммуникаций и их распространения от центров к периферии. Обеспеченность сотовой связью выросла более чем в пять раз, при этом показатели отстающих регионов сблизились с лидерами. Обеспеченность стационарной связью также продолжала расти, но региональные контрасты при этом мало изменились. Продолжилось сокращение младенческой, детской и материнской смертности во всех регионах благодаря росту государственного финансирования здравоохранения и улучшению жизни населения. Заметно смягчились и региональные различия этих показателей, что крайне важно для социального развития. Экономический рост способствовал более чем двукратному снижению индекса дефицита дохода, хотя произошло это в основном за счет опережающего роста доходов всего населения, а не сокращения дефицита дохода бедных. Позитивной тенденцией стало сокращение региональной дифференциации показателя. Хотя и медленно, но росло благоустройство жилищного фонда, улучшая доступ населению к чистой воде и санитарии. В целом благодаря быстрому экономическому росту и возросшим финансовым возможностям государства «география» позитивных социальных изменений в 2003–2008 годы более равномерно охватила всю страну – улучшались показатели и развитых, и наиболее проблемных регионов.

Некоторые индикаторы ЦРТ показывают **разнородные и неоднозначные тенденции**. Отсутствие гендерных различий в занятости сочетается в России и ее регионах с сильной отраслевой и статусной асимметрией. Гендерное неравенство в заработной плате остается высоким, в 70% регионов оно за пять лет усилилось, в том числе в слаборазвитых регионах, где ранее различия были незначительными. Следовательно, быстрый рост изначально невысокой заработной платы усиливает гендерную дифференциацию. Только при значительно более высоких заработках начинает действовать механизм смягчения диспропорций. Так, в «богатой» Москве с высокообразованным населением и большим предложением высокооплачиваемых рабочих мест гендерное неравенство устойчиво сокращается. За столицей последовали Подмосковье и еще один «богатый» регион – Тюменская область, но пока трудно говорить об устойчивости позитивного тренда.

Тенденции гендерного неравенства в политике также неоднозначны. С одной стороны, немного выросла доля женщин-депутатов в парламентах тех

регионов, где их почти не было. С другой стороны, повышение доли женщин до 10% вряд ли можно считать достижением. При все более управляемой системе выборов несложно повысить женское представительство в органах законодательной власти регионов, но и в таких условиях изменения в регионах идут крайне медленно. Ни во власти, ни в обществе пока нет запроса на полноправное представительство женщин в политике.

Рост заболеваемости и смертности от туберкулеза за 2000–2008 годы был неустойчивым. Даже в более благоприятных для жизни регионах европейской части страны заметного улучшения показателей не произошло. На востоке страны проблемы низких доходов, худших условий жизни и социальной маргинализации населения закрепили негативный тренд роста заболеваемости этой социальной болезнью.

Негативная динамика характерна для широкого спектра проблем. Первой проблемой стало сокращение почти во всех регионах доли доходов беднейших слоев населения на 20%. Это следствие сырьевого характера российской экономики и распределения сырьевой ренты в пользу богатых групп населения. Даже в тех регионах, где бедным доставалась более значительная доля доходов, она заметно сократилась по мере экономического роста. Московский путь смягчения экстремально высокого неравенства с помощью масштабной перераспределительной социальной политики недоступен другим регионам, так как для этого нужны бюджетные доходы, сопоставимые со столичными. Проблему не решить без изменения приоритетов российской социальной политики и развития в регионах адресных форм социальной поддержки низкодоходных групп населения.

Вторая проблема – продолжение роста численности инфицированных ВИЧ/СПИДом (в 1,7 раз в 2009 году по сравнению с численностью инфицированных на 2005 год). Базовым фактором риска является распространение наркомании, чему способствует неразвитая социальная среда российских городов и образ жизни значительной части молодежи. Эффективных мер для противодействия негативной тенденции пока не найдено. Международные организации, в том числе Программа развития ООН, оказывают помощь России в решении проблемы ВИЧ/СПИДа, но без изменения социальной среды в регионах и мотивации молодежи ее решение вряд ли возможно.

Третья проблема – увеличение количества непригодного жилья, особенно в тех регионах, где доля

ветхого и аварийного жилищного фонда высока. Социальная поляризация проявляется не только в доходах, но и в ухудшении условий жизни населения. Это следствие сверхцентрализации налоговых доходов, оставляющей города без необходимых средств на социальные программы и развитие городской среды. Мешает развитию рынка жилья и плохой инвестиционный климат в регионах. При таких жестких барьерах добиться некоторого улучшения смогли только три-четыре региона ТЭК с более высокими доходами бюджета. Для решения этой тяжелой социальной проблемы федеральные власти в очередной раз выбрали путь сверхцентрализации финансовых ресурсов. В 2007 году была создана госкорпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ», задача которой – оказывать регионам финансовую поддержку для переселения из ветхого и аварийного жилищного фонда. В 2008 году результаты деятельности фонда были малозаметными, но в 2009 году объем выделенных регионам средств вырос многократно, что дает надежду на позитивные сдвиги в решении этой застарелой проблемы.

Четвертая проблема – ухудшение условий жизни населения под воздействием растущего загрязнения природной среды. Экономический рост сопровождался ростом выбросов в атмосферу от стационарных источников загрязнения, особенно в ресурсодобывающих промышленных регионах. Только в двух федеральных городах удалось сократить такие выбросы, однако в крупнейших агломерациях основной вклад в загрязнение вносят не они, а быстро растущий автотранспорт. В борьбе с этой проблемой успехов нет, и пробки на улицах становятся все длиннее.

Начавшийся с осени 2008 года экономический кризис повлиял на динамику индикаторов ЦРТ, но данных пока нет – региональная статистика запаздывает более чем на год. Можно сделать только общие оценки, опираясь на данные оперативной и бюджетной статистики. Сокращение доходов бюджетов в условиях кризиса затронуло в первую очередь развитые регионы из-за резкого снижения налога на прибыль. В большинстве регионов риски снижения финансирования бюджетных услуг в 2009 году были небольшими, так как объем трансфертов из федерального бюджета вырос на 34% по сравнению с 2008 годом. Это позволило регионам увеличить расходы на социальную политику на 26% (в том числе социальные выплаты населению – на 29%), расходы на образование – на 4%. Благодаря федеральной помощи расходы бюджетов большинства

субъектов РФ сохранились на уровне 2008 года. Однако расходы на здравоохранение сократились на 4%, а на жилищно-коммунальное хозяйство – почти на 16%, несмотря на большие трансферты из федерального фонда содействия реформированию ЖКХ, выделенные на капремонт и расселение ветхого и аварийного жилья.

В кризис резко усилились проблемы безработицы, особенно молодежной. Стало намного труднее найти работу, не имея трудового стажа и опыта. И если уровень безработицы по МОТ и зарегистрированной безработицы сильно различаются по регионам даже в кризисный период, то проблема молодежной безработицы обострилась всюду. Пока неясно, как повлияет кризис на индикаторы неравенства в доходах и уровень крайней бедности. В целом по стране реальные доходы населения в 2009 году остались на уровне 2008 года, но в регионах динамика разная. Задача перехода к адресной социальной политике в условиях бюджетных ограничений становится еще более актуальной.

Наступивший 2010 год будет более тяжелым для регионов, так как объем федеральных трансфертов сократится на 20% в соответствии с принятым Законом о федеральном бюджете. Бюджетные ограничения будут сильнее для слабо- и среднеразвитых регионов, у которых и так больше социальных проблем. Экономически развитые регионы столкнулись с бюджетными ограничениями уже в 2009 году, когда их доходы резко сократились и только частично были компенсированы трансфертами из федерального бюджета.

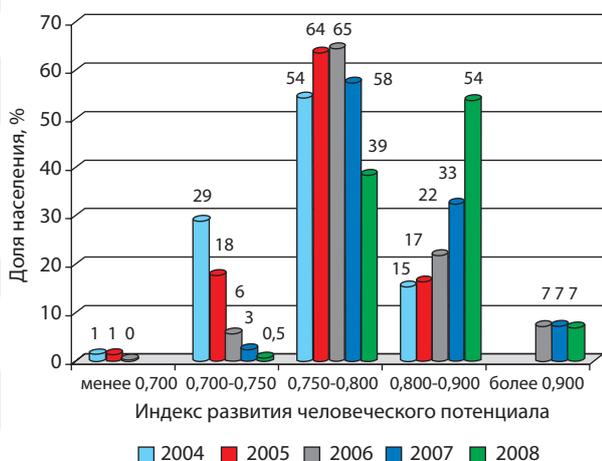
Сократившиеся в кризис финансовые ресурсы государства удлинит путь к достижению целевых значений индикаторов ЦРТ. Однако есть очевидные резервы, которые пока используются плохо. Это повышение эффективности бюджетных расходов регионов, рост самостоятельности и ответственности местного самоуправления, привлечение некоммерческих организаций для оказания социальных услуг, а также развитие гражданского общества в регионах и его вовлечение в решение социальных задач.

ВСТАВКА 9.1. Индекс развития человеческого потенциала

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) за 2008 год подводит черту завершившегося десятилетия экономического роста. Несмотря на начавшийся кризис, в 2008 году сохранялась позитивная динамика индекса, так как воздействие кризиса на российские регионы стало ощутимым только в конце года. Следствием кризиса стало замедление роста значений ИРЧП во многих регионах по сравнению с 2007 годом или стагнация показателя (Красноярский край, Мурманская, Камчатская области, Республика Северная Осетия) (Рисунок 9.1.2).

Как и в 2007 году, только в Москве ИРЧП превышает 0,900, следующие за столицей Тюменская область и Санкт-Петербург эту планку не преодолели. Позитивным трендом стал продолжившийся переход российских регионов в группу развитых (со значениями индекса более 0,800). Если в 2006 году таких регионов было только 12, в 2007 году – 22 (более четверти всех субъектов РФ), то в 2008 году – 30 из 80¹ (Таблица 9.1.1). Число регионов с относительно высоким ИРЧП увеличилось благодаря двум факторам. Первый и более значимый – рост индекса дохода в подавляющем большинстве регионов страны, за исключением Тюменской области, где он давно превысил максимальные значения и не может расти вследствие формулы расчета. Архангельской области и Красноярского края – вследствие снижения мировых цен на топливо и металлы и еще двух небольших регионов. Второй фактор – сохранившийся рост ожидаемой

Рисунок 9.1.1. Доля населения России, проживающая в регионах с разным ИРЧП, %



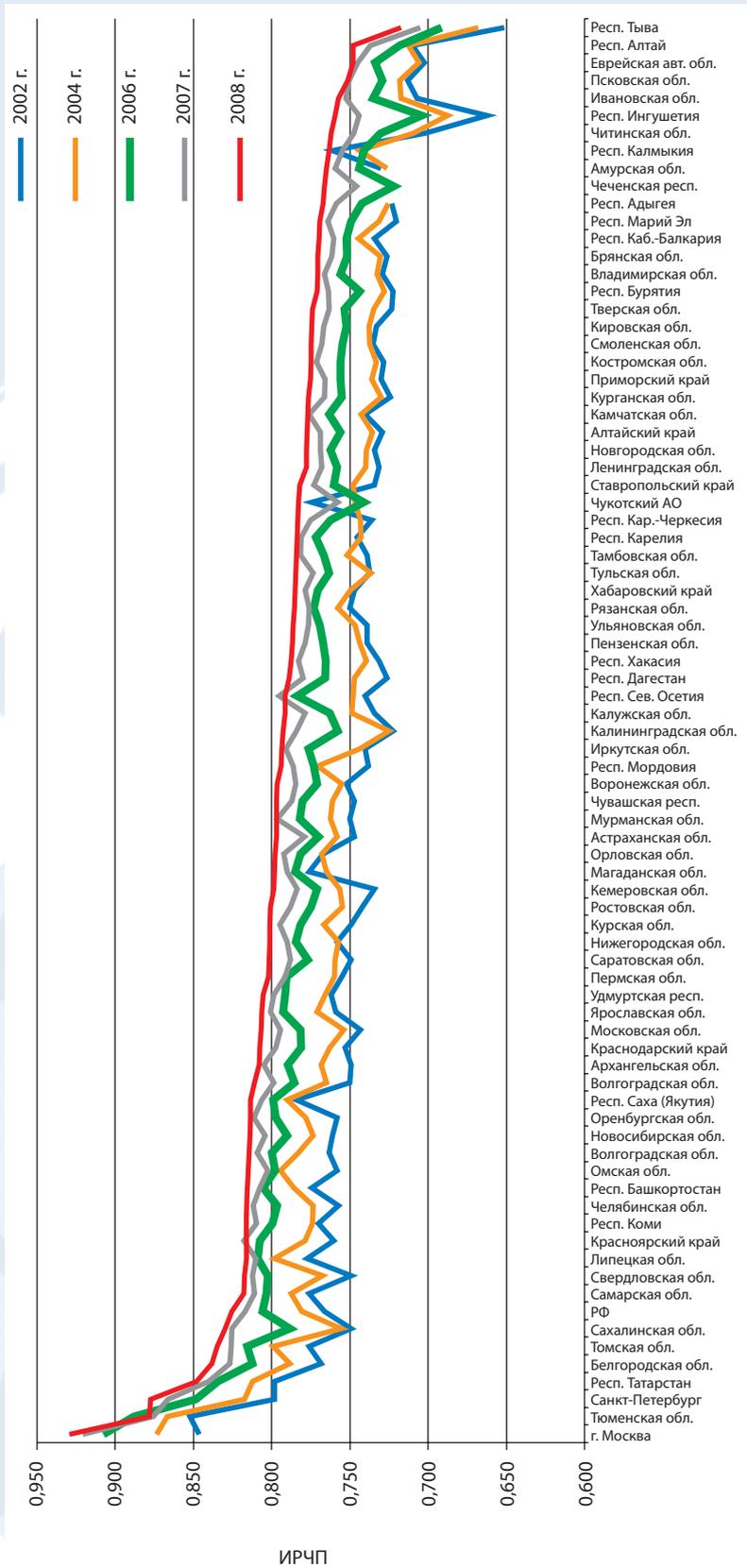
¹ За исключением Чукотского автономного округа, для трех остальных автономных округов индекс не рассчитывается, так как они входят в состав Тюменской и Архангельской областей.

продолжительности жизни в 86% регионов, за исключением наиболее постаревших и социально проблемных областей северо-запада (Псковская, Новгородская, Вологодская области), близкой к ним Кировской области, некоторых регионов севера и востока страны (Амурская, Сахалинская, Томская, Мурманская области, Республика Саха-Якутия), а также отдельных республик юга страны с более достоверной демографической статистикой (Адыгея и Северная Осетия). Позитивный вклад индекса образования, который также вырос, проявляется слабее, поскольку в формуле расчета более важен индикатор грамотности, а он стабильно максимален. Тем не менее, можно отметить, что охват образованием детей и молодежи в возрастах 7–24 лет превысил в целом по стране 75%. Вслед за Москвой Санкт-Петербург достиг максимально возможного значения (100%) за счет студентов, приехавших на учебу из других городов.

В 2008 году очень заметно выросла концентрация населения в регионах с высоким значением ИРЧП (Рисунок 9.1.1), поскольку ряд крупных регионов преодолел барьер значения 0,800 (Московская область, Нижегородская, Ростовская области, Краснодарский край и др.). Если в 2006 году менее четверти населения России жила в регионах с высоким уровнем развития человеческого потенциала, годом позже – треть, то в 2008 году – более половины. С добавлением лидирующей по индексу Москвы более 60% населения России проживает в субъектах РФ с высоким уровнем ИРЧП, и это важнейшее следствие десятилетия экономического роста. Еще одно позитивное следствие – почти полное исчезновение регионов с относительно низким ИРЧП (от 0,700 до 0,750). В этой группе остались только наименее развитые регионы востока страны – республики Тыва, Алтай и Еврейская автономная область. Улучшение индекса в республиках Северного Кавказа стало следствием не только масштабной федеральной помощи, но и необычайно высоких и быстро растущих показателей ожидаемой продолжительности жизни, достоверность которых относительна.

Представленный в Таблице 9.1.1 рейтинг регионов по ИРЧП является «фотографией» докризисного пика развития, за которым последовал экономический спад. В 2009 году в России снизился ВВП, высока вероятность снижения показателя долголетия в большем числе регионов по сравнению с 2008 годом. Все это негативно повлияет на значения индекса развития человеческого потенциала российских регионов.

Рисунок 9.1.1.2. Рейтинг регионов по ИРЧП



ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 9.1. Дифференциация адаптированных индикаторов ЦРТ по субъектам РФ (без объединенных автономных округов)

Цель / Индикатор	Среднее по РФ		Максимум		Минимум	
	2003*	2008	2003*	2008	2003*	2008
Цель 1. Сокращение крайней бедности и голода						
Индекс дефицита дохода (отношение дефицита дохода бедного населения ко всем денежным доходам населения региона), %	2,6	1,2	37,0	8,7	0,4	0,3
Доля беднейшего квинтиля (20% населения) в доходах всего населения, %	5,6	5,1	7,9	6,8	2,5	3,2
Цель 3. Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин						
Отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин, %	64	63	90	100	54	51
Доля женщин в региональных парламентах, %	9	11	43	42	0	0
Цель 4. Снижение детской смертности						
Младенческая смертность	12	8	29	17	8	4
Смертность детей в возрасте до 5 лет	16	11	36	19	10	6
Цель 5. Улучшение здоровья матерей						
Материнская смертность	32	22	133	55	0	0
Цель 6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями						
Заболееваемость активным туберкулезом на 100 000 населения	83	85	272	240	35	31
Смертность от туберкулеза на 100 000 населения	22	17	65	82	6	4
Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости						
Доля залесенной территории	45	45	82	82	0	0
Доля природоохранных территорий	2	2	14	14	0	0
Доля жилищного фонда, обеспеченного водопроводом, %	75	77	100	100	23	33
Доля жилого фонда, обеспеченного канализацией, %	70	73	100	100	22	28
Доля ветхого и аварийного жилого фонда, %	3	3	30	21	0,4	0,3
Цель 8. Формирование глобального партнерства в целях развития						
Уровень безработицы молодежи в возрастной группе 15–24 лет, %	17	н.д.	93	н.д.	3	н.д.
Число стационарных телефонов на 1000 человек, в городе/в селе	240/97	284/118	334/220	417/265	47/24	38/14
Число сотовых телефонов на 100 человек	25	141	67	197	1	71

* Региональные индикаторы ЦРТ из Доклада 2005 года, посвященного этой теме.

Таблица 9.1.1. Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) за 2008 год

	ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжитель- ность жизни, лет	Индекс долго- летия	Грамот- ность, %	Доля учащихся в возрастах 7-24 лет, %	Индекс образо- вания	ИРЧП	Место
Российская Федерация	16 092	0.848	67.88	0.715	99.4	75.0	0.913	0.825	
г. Москва	37 987	0.991	72.84	0.797	99.8	100.0	0.999	0.929	1
Тюменская обл.	49 433	1.000	68.89	0.732	99.2	72.5	0.903	0.878	2
г. Санкт-Петербург	18 964	0.875	70.48	0.758	99.8	100.0	0.999	0.877	3
Респ. Татарстан	19 426	0.879	70.05	0.751	99.0	76.1	0.914	0.848	4
Белгородская обл.	16 415	0.851	70.49	0.758	98.6	74.3	0.905	0.838	5
Томская обл.	15 690	0.844	67.66	0.711	98.9	86.8	0.949	0.834	6
Сахалинская обл.	29 244	0.948	64.39	0.657	99.4	66.4	0.884	0.829	7
Самарская обл.	13 855	0.823	67.51	0.709	99.2	77.9	0.921	0.817	8
Свердловская обл.	14 446	0.830	67.75	0.713	99.2	74.2	0.909	0.817	9
Липецкая обл.	16 691	0.854	67.53	0.709	98.4	68.7	0.885	0.816	10
Красноярский край	16 236	0.850	66.94	0.699	99.0	71.8	0.899	0.816	11
Респ. Коми	17 607	0.863	66.20	0.687	99.2	71.0	0.898	0.816	12
Челябинская обл.	14 011	0.825	67.23	0.704	99.1	77.5	0.919	0.816	13
Респ. Башкортостан	14 473	0.830	68.00	0.717	98.8	72.0	0.899	0.815	14
Омская обл.	13 549	0.819	67.54	0.709	98.7	77.4	0.916	0.815	15
Вологодская обл.	16 096	0.848	66.91	0.699	98.8	71.2	0.896	0.814	16
Новосибирская обл.	11 609	0.794	68.00	0.717	98.8	81.8	0.931	0.814	17
Оренбургская обл.	15 922	0.846	66.76	0.696	98.9	71.5	0.898	0.813	18
Респ. Саха (Якутия)	15 702	0.844	65.78	0.680	99.0	76.8	0.916	0.813	19
Волгоградская обл.	12 128	0.801	68.99	0.733	98.9	71.6	0.898	0.811	20
Архангельская обл.	14 368	0.829	66.94	0.699	99.2	70.0	0.895	0.808	21
Краснодарский край	11 041	0.785	69.72	0.745	99.0	69.6	0.892	0.807	22
Московская обл.	15 666	0.844	67.30	0.705	99.6	61.9	0.870	0.806	23
Ярославская обл.	12 255	0.803	67.60	0.710	99.2	73.4	0.906	0.806	24
Удмуртская Респ.	12 591	0.807	67.19	0.703	99.0	73.4	0.905	0.805	25
Пермский край	14 509	0.831	65.73	0.679	98.9	71.0	0.896	0.802	26
Саратовская обл.	10 159	0.771	68.39	0.723	99.2	74.4	0.909	0.801	27
Нижегородская обл.	12 123	0.801	66.10	0.685	98.9	77.5	0.918	0.801	28
Курская обл.	10 487	0.777	66.85	0.698	98.5	81.6	0.929	0.801	29
Ростовская обл.	9 407	0.758	68.88	0.731	99.1	75.6	0.913	0.801	30
Кемеровская обл.	16 167	0.849	64.64	0.661	98.9	68.0	0.886	0.799	31
Магаданская обл.	12 131	0.801	63.70	0.645	99.6	85.4	0.949	0.798	32
Орловская обл.	9 453	0.759	67.70	0.712	98.9	78.6	0.921	0.797	33
Астраханская обл.	11 089	0.786	67.97	0.716	98.6	69.3	0.888	0.797	34
Мурманская обл.	13 157	0.814	66.70	0.695	99.6	65.0	0.881	0.797	35
Чувашская Респ.	9 750	0.764	67.84	0.714	99.0	75.4	0.911	0.797	36
Воронежская обл.	8 909	0.749	67.82	0.714	98.3	81.0	0.925	0.796	37
Респ. Мордовия	9 175	0.754	68.74	0.729	97.9	73.7	0.898	0.794	38

Иркутская обл.	12 502	0.806	65.01	0.667	99.1	74.0	0.907	0.793	39
Калининградская обл.	11 837	0.797	66.51	0.692	99.4	67.7	0.888	0.792	40
Калужская обл.	11 286	0.789	66.80	0.697	99.2	67.9	0.888	0.791	41
Респ. Северная Осетия	6 772	0.704	71.45	0.774	99.1	70.4	0.895	0.791	42
Респ. Дагестан	6 127	0.687	74.37	0.823	98.4	59.9	0.856	0.788	43
Респ. Хакасия	9 969	0.768	66.53	0.692	98.8	73.1	0.902	0.788	44
Пензенская обл.	8 212	0.736	68.67	0.728	98.4	72.0	0.896	0.786	45
Ульяновская обл.	8 938	0.750	67.89	0.715	98.6	70.9	0.894	0.786	46
Рязанская обл.	8 939	0.750	66.43	0.691	98.7	77.3	0.916	0.785	47
Хабаровский край	10 049	0.769	65.27	0.671	99.5	75.1	0.914	0.785	48
Тульская обл.	11 183	0.787	65.42	0.674	99.1	69.3	0.892	0.784	49
Тамбовская обл.	8 461	0.741	68.24	0.721	98.1	71.0	0.891	0.784	50
Респ. Карелия	11 322	0.789	65.48	0.675	99.2	67.6	0.887	0.784	51
Карачаево-Черкесская Респ.	6 538	0.698	71.55	0.776	98.4	65.8	0.875	0.783	52
Чукотский АО	20 477	0.888	59.65	0.578	99.4	66.0	0.883	0.783	53
Ставропольский край	6 904	0.707	69.68	0.745	98.6	71.1	0.894	0.782	54
Ленинградская обл.	15 651	0.843	65.22	0.670	99.5	46.7	0.819	0.778	55
Новгородская обл.	12 462	0.805	63.62	0.644	98.9	67.3	0.884	0.778	56
Алтайский край	8 314	0.738	67.52	0.709	98.2	69.0	0.885	0.777	57
Камчатский край	8 890	0.749	66.36	0.689	99.7	67.9	0.891	0.776	58
Курганская обл.	8 416	0.740	66.67	0.695	98.4	71.5	0.894	0.776	59
Приморский край	8 676	0.745	65.50	0.675	99.5	72.7	0.906	0.775	60
Костромская обл.	9 035	0.752	66.34	0.689	98.8	67.4	0.883	0.775	61
Смоленская обл.	9 186	0.754	64.53	0.659	98.9	75.3	0.910	0.775	62
Кировская обл.	8 018	0.732	66.94	0.699	98.4	70.7	0.892	0.774	63
Тверская обл.	9 935	0.768	64.82	0.664	99.1	68.7	0.890	0.774	64
Респ. Бурятия	8 879	0.749	64.37	0.656	98.8	74.4	0.907	0.771	65
Владимирская обл.	8 459	0.741	65.45	0.674	99.4	70.2	0.897	0.770	66
Брянская обл.	7 627	0.723	66.49	0.692	98.6	71.7	0.896	0.770	67
Кабардино-Балкарская Респ.	5 272	0.662	72.53	0.792	98.8	58.6	0.854	0.769	68
Респ. Марий Эл	7 893	0.729	66.45	0.691	98.8	68.7	0.888	0.769	69
Респ. Адыгея	6 095	0.686	68.67	0.728	98.7	68.8	0.887	0.767	70
Чеченская Респ.	4 103	0.620	75.50	0.842	96.0	59.1	0.837	0.766	71
Амурская обл.	9 546	0.761	63.53	0.642	99.3	68.6	0.891	0.765	72
Респ. Калмыкия	5 586	0.671	68.99	0.733	98.2	69.0	0.885	0.763	73
Забайкальский край	9 018	0.751	63.82	0.647	98.8	68.6	0.887	0.762	74
Респ. Ингушетия	2 882	0.561	80.10	0.918	96.2	47.2	0.799	0.759	75
Ивановская обл.	5 850	0.679	65.96	0.683	99.3	74.3	0.910	0.757	76
Псковская обл.	7 582	0.722	63.62	0.644	98.9	68.4	0.887	0.751	77
Еврейская авт. обл.	8 478	0.741	62.66	0.628	99.1	64.3	0.875	0.748	78
Респ. Алтай	6 256	0.690	65.15	0.669	98.3	68.6	0.884	0.748	79
Респ. Тыва	5 585	0.671	60.48	0.591	99.1	68.2	0.888	0.717	80

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 показателями 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:

$$(1) \text{ Индекс} = \frac{\text{факт. знач. } X_i - \text{мин. знач. } X_i}{\text{макс. знач. } X_i - \text{мин. знач. } X_i}$$

Индекс дохода рассчитывается несколько иначе, в нем используется десятичный логарифм реального душевого дохода в соответствии с принципом убывающей полезности дохода:

$$(2) W(Y) = \frac{\log y_i - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

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 нераспределяемую 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.

**Темы Докладов о развитии
человеческого потенциала в Российской Федерации
за предыдущие годы:**

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

Представительство Программы 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