



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Доклад о человеческом развитии
в Российской Федерации

Человеческое развитие в условиях экономической неустойчивости



2014

Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2014 год / под ред. Л.М. Григорьева и С.Н. Бобылева. — М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2014. 204 с.

В Докладе рассмотрены приоритетные для человека вопросы: рост благосостояния и уровня занятости, борьба с бедностью, повышение образовательного уровня, улучшение здоровья и решение демографических проблем, совершенствование институциональных условий развития экономики, экологическая и энергетическая безопасность, обеспечение равенства, проблемы, связанные с изменением климата. В Докладе также представлен анализ российских региональных проблем человеческого развития, обобщен положительный опыт российских регионов.

Предложенные выводы и рекомендации могут помочь федеральному и региональным центрам в решении существующих проблем, определении направлений и путей дальнейшего построения эффективного социально ориентированного государства на основе принципов человеческого развития.

Для сотрудников федеральных и региональных министерств и ведомств, экспертов и научных работников, аспирантов и студентов по специальностям, связанным с макроэкономикой, региональной экономикой, государственным и муниципальным управлением.

ISBN 978–5–9906211–1–4

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
Глава 1. Исчерпание послекризисной модели роста экономики	6
Макроэкономический фон — рост после кризиса	9
Проблемы экономического развития страны	11
Глава 2. Развитие и человеческий потенциал регионов	29
Индекс развития человеческого потенциала в регионах	39
Глава 3. Сбережение народа.....	45
Смертность, человеческое развитие и пронатализм	45
Тенденции смертности.....	47
Заболеваемость и основные причины смертности	51
Последствия чрезмерного потребления алкоголя	54
Другие факторы предотвратимой смертности.....	58
Здравоохранение.....	60
Глава 4. Доходы, неравенство, бедность: вызовы в условиях неопределенности	63
Глава 5. Избыточное неравенство и развитие человеческого потенциала	84
Избыточное неравенство и экономический рост	85
Параметры неравенства в 2000–2013 годы	90
Неравенство на микроуровне (между отдельными группами населения).....	93
Глава 6. Образование — ключевая задача развития человеческого потенциала.....	106
Образование и социально-экономическое развитие в современном мире	106
Российское образование на фоне мировых тенденций.....	110
Образование и трудоустройство	112
Образование и развитие человеческого капитала	114
Государственная образовательная политика	117
Глава 7. Экономическая неустойчивость: шанс для «зеленой» экономики?	128
Глобализация и «зеленая» экономика	128
Мониторинг и оценка прогресса на пути к устойчивому развитию	134
Природный и физический капиталы: проблемы взаимозаменяемости.....	138

2014 год: новые возможности	143
Глава 8. Политические институты и человеческое развитие: теория и практика	147
Политические институты, экономический рост и человеческое развитие	148
Политическая конкуренция: региональный срез.....	154
Глава 9. Груз расходов населения на жилищно-коммунальные услуги: региональные различия.....	168
Роль расходов на ЖКУ в совокупных расходах населения	172
Региональные различия.....	177
Глава 10. Влияние изменения климата на регионы	185
Подверженность регионов изменениям климата	186
Чувствительность регионов перед изменениями климата	190
Адаптационный потенциал регионов	194
Выбросы CO ₂	196
Обеспокоенность изменением климата в регионах	199

ПРЕДИСЛОВИЕ



В условиях усилившейся экономической нестабильности, роста количества и сложности современных вызовов человеческое развитие приобретает особую роль. Проблематика развития человеческого потенциала находит свое отражение в российских правительственных стратегиях и программах.

Представляем вашему вниманию семнадцатый Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации (далее — Доклад). Первые шестнадцать выпусков, подготовленные группами национальных экспертов, были изданы по заказу и при поддержке Программы развития ООН (далее — ПРООН). В 2014 году эстафету по подготовке Доклада принял Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

Традиционно Доклад строится на анализе итогов социально-экономического развития страны предыдущего года. Основная цель данного Доклада — оценить развитие человеческого потенциала России в социально-экономических условиях 2013 года, когда после тяжелого кризиса 2008–2009 годов, даже при сохранявшихся высоких ценах на нефть, в стране наблюдалось ощутимое замедление экономического роста и сложился феномен «проигрыша» человеческого капитала ресурсной ренте, которая ориентировалась не на накопление и модернизацию экономики и общества, а на потребление.

Развитие социальной сферы, факторов взаимодействия социального неравенства и гражданского общества является значимым для страны, еще не завершившей в полной мере трансформацию после периода плановой экономики. Поэтому в Докладе анализируются такие влияющие на человека факторы, как доходы, занятость и образование, здравоохранение и демографические тренды. Уделяется важное внимание основным характеристикам и движущим факторам экономического роста, а также ряду основных макроэкономических аспектов развития — инфляции и безработице. Отдельное место в Докладе занимают исключительно важные для России факторы — экология и сохранение климата.

*Руководитель Аналитического центра
при Правительстве Российской Федерации
К.Ю.Носков*

Л.М. Григорьев, А.В. Голяшев¹

Глава 1. Исчерпание послекризисной модели роста экономики

Социально-экономическое развитие страны подчиняется определенным ресурсным ограничениям, среди которых: рост экономики (ВВП); степень абсорбции роста в личные доходы и потребление семей (фактор неравенства); экономическая политика — распределение бюджетных расходов и степень их ориентации на социальные нужды; собственно поведение семей в сфере потребления. В данной главе мы сможем дать «очертания» факторов экономического роста и общей динамики личного потребления в 2011–2013 годах так, чтобы специфика условий развития человеческого капитала в последний период была более ясной при анализе различных сфер развития человека в целом по стране и в регионах.

За время трансформации российская экономика прошла сложный путь, периодизация которого представляет собой увязку определенных шагов в реформах и изменениях в рыночных институтах (особенно в собственности) и в макроэкономической динамике. В 1990-х годах создание формального и неформального институционального базиса шло на фоне падения ВВП на 43%, инфляции и деиндустриализации. Кризис 1998 года положил конец попыткам макростабилизации на заемные деньги. Короткий период роста и реформ в начале 2000-х годов шел при растущих ценах на нефть, но еще без огромной нефтяной ренты, которая во многом определила развитие в 2005–2008 годах. Рецессию 2008–2009 годов в России удалось преодолеть с помощью накопленных рентных финансовых ресурсов без «кризисной расчистки» предприятий. Целью такого подхода была социально-политическая стабильность в стране; отсюда — политика поддержки пенсионеров, предотвращения потери депозитов гражданами и перераспределения ренты в пользу бедных регионов. В ходе двух десятилетий пореформенного развития в России постепенно исчезал запас рабочей силы и мощностей, но рост финансовых возможностей в последнее десятилетие позволял привлекать гастарбайтеров и поддерживать личное потребление. Несколько институциональных проблем сложились или остались нерешенными к настоящему времени. Среди них — проблема качества

¹ Григорьев Леонид Маркович — к.э.н., главный советник руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации; Голяшев Александр Валерьевич — начальник отдела мониторинга перспективных проектов Управления научно-исследовательских работ Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

контроля и управления (state and corporate governance); недостаточное развитие финансового сектора; коррупция и на этом фоне — неадекватный инвестиционный климат как для промышленных, так и для инфраструктурных инвестиций, развития малого и среднего бизнеса.

Модель послекризисного развития экономики России в 2010–2013 годах формировалась несколькими общими долгосрочными параметрами экономики; спецификой самого кризиса; сложившимся характером мировой экономической среды; сохранением высокой нефтяной ренты и принятием новых решений в области экономической политики.

Ресурсные ограничения роста к настоящему времени вполне сложились. В сфере труда — это нехватка квалифицированной рабочей силы в производстве; миграция выпускников университетов на учебу и работу (часто с последующей трудовой эмиграцией); отход отслуживших в армии не на производство, а в правоохранительные и бесчисленные охранные организации; расширение использования гастарбайтеров на нижних этажах производственной (и социальной) лестницы. В сфере воспроизводства материальных активов сложилась своя сложная картина: до сих пор не преодолена «инвестиционная яма» 1990-х годов; норма накопления пока не вышла на 25% ВВП; по-прежнему мала доля оборудования в структуре инвестиций; региональные инвестиционные проекты слишком зависят от федеральных решений и финансирования. Институциональные проблемы собственного пореформенного периода достаточно известны: огосударствление принятия решений даже в частном крупном бизнесе; малый бизнес опасается правовых рисков и инвестирует очень осторожно и недостаточно; инфраструктурные вложения недостаточны, и попытки вести их чисто коммерческими методами при высокой сложившейся норме прибыли дают ограниченный эффект; коррупция резко снижает эффективность накопления на каждом этапе (финансирование — проектировка — поставки — строительство — использование).

Технологический фактор развития в мире стал исключительно важным именно при медленных темпах роста. В этих условиях вложения капитала в развитых странах претерпели существенные изменения — сдвиг от наращивания мощностей к более эффективным технологиям (или их поиску и созданию), экономии ресурсов и повышению производительности труда. В России технологические возможности собственного развития традиционно используются слабо, а технологическая модернизация определяется зависимостью от импорта товаров и услуг. Собственная разработка и производство технологий отстает даже там, где есть прошлые заделы и потенциальный спрос (например, в ТЭК). Но тем самым не создается достаточный

поток сложных рабочих мест для задействования национального человеческого капитала. Это является дополнительным важным фактором эмиграции молодежи и ученых — нет долгосрочного финансирования науки в ряде важнейших направлений.

С точки зрения стабильного существования социальной сферы общий маневр правительства при распределении финансовых ресурсов во время кризиса (минус 8% ВВП в 2009 году) был направлен именно на социальную стабильность (поддержка пенсионеров, моногородов, бедных национальных регионов, выплаты безработным); удержание устойчивости банковской системы (путем увеличения застрахованного потолка депозитов). Модернизирующая роль экономических встрясок тут не сыграла роли — скорее произошло упрощение производства, усиление системы бюджетного перераспределения и новое увеличение зависимости от импорта.

Мировая экономическая и политическая среда все эти годы постепенно осложнялась: обострение политической борьбы и гражданских конфликтов на Большом Среднем Востоке стало проблемой, и экономики целого ряда стран были отброшены назад. Страны БРИКС замедлились в росте, а застой в Еврозоне затягивает решение бюджетного и долгового кризиса. На этом фоне постепенный выход экономики США из фазы оживления в «осторожный подъем» выглядит как достижение, хотя и осложненное рядом социальных проблем и рисков². В целом, как становится ясно из событий 2014 года, мир находится в опасном периоде нестабильности. На наш взгляд, длительный финансово-экономический кризис, который вместе с затянувшимся оживлением протянулся уже на шесть лет, вызвал потерю уверенности в будущем росте и развитии во многих странах ОЭСР. Бюджетный и долговой кризис осложнил ситуацию в значительной группе стран. Аналогично потеря ясности перспектив на уровне бизнеса при низкой загрузке мощностей вызвала переключение типа внедряемых технологий с роста мощностей на экономию издержек. Модернизация в мире идет при относительно низких темпах роста, подталкивается государственными программами, но ее ведет частный бизнес. Забегая вперед, отметим, что рентоориентированная российская экономика по качественным показателям отстает от мировых темпов. Укрепление возможностей государства по принятию решений в инвестиционной сфере, его доминирование в ряде отраслей, усиление перераспределительных процессов, бюрократизация и коррупция не способствуют конкуренции фирм, повышению эффективности и эффективному использованию человеческого капитала³.

² Григорьев Л.М. США: три социально-экономические проблемы // Вопросы экономики. 2013. № 12. С. 48–73.

³ Григорьев Л.М. Сценарии развития и экономические институты // Экономическая политика. 2013. № 3. С. 33–60.

Макроэкономический фон — рост после кризиса

Экономический рост в России большинство источников правительства и СМИ измеряют темпами прироста, по которым экономика страны в XXI веке в среднем обгоняет ЕС, Японию, США. Но относительные показатели не приносят удовлетворения ни политикам, ни экспертам. Российская экономика все еще испытывает последствия длительной работы при плановой экономике с огромной потерей эффективности, развала экономических связей при распаде СССР, тяжелого транзитного кризиса 1990-х годов с падением ВВП в 43%. На данном тяжелом фоне естественное решение долгосрочных проблем развития страны — это интенсивное накопление, модернизация основных фондов, но при условии эффективного использования человеческого капитала. С точки зрения распределения ресурсов страны это практически означает серьезный постоянный конфликт между инвестициями в основной капитал в текущем периоде, развитием человека в долгосрочном плане, а также такими направлениями государственных расходов, как оборона и ресурсы на региональное выравнивание бюджетного обеспечения (как бы это не проводилось в бюджетном процессе), но — отметим — не на выравнивание развития.

Тяжелый кризис 2009 года был преодолен, как ни парадоксально, в рамках той же модели: высокая нефтяная рента поддерживает личное потребление и импорт, балансировка федерального бюджета, поддержание социальной стабильности и поддержка слабых регионов. Официально все правительственные программы (например, «Стратегия 2020») предполагают модернизацию, развитие высоких технологий, упор на пять секторов: энергетику, атомную промышленность, космос, информатику, здравоохранение и т.п. Это была последняя попытка основывать рост в российской экономике на идее либерального рынка, так же как она формулировалась в реформах 2001 года или попытке реформ 2008 года. Ни в одной из трех попыток не ставилась задача «капитального ремонта российского капитализма», как он сложился в 1992–1996 годах⁴. Так что мы вынуждены иметь дело с зависимостью как от советского прошлого, так и от формирования институтов 1990-х годов при колебаниях финансовых ресурсов государства, фирм и семей.

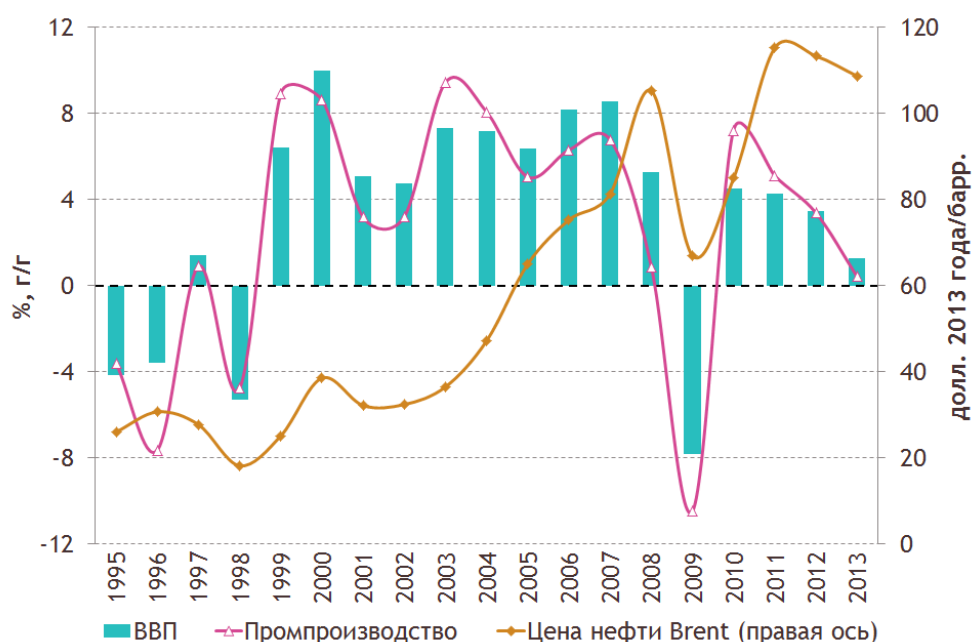
Экономический рост в России в XXI веке распадается на несколько подпериодов. 2001–2003 годы — это период послекризисного восстановления роста при более устойчивых нефтяных ценах, но еще относительно низкой ренте (рис. 1). В 2004–2008 годах рост шел во многом подпитанный быстрым ростом нефтяной ренты (начиная с 40

⁴ Григорьев Л.М. Конфликты интересов и коалиции // Pro et Contra, 09.2007; «Коалиции для будущего. Стратегии развития России». (Л. Григорьев, А. Аузан и другие – «Сигма»). РИО, Москва, 2007.

долларов за баррель). С учетом предшествовавшего тяжелейшего транзитивного кризиса стоит отметить феномен роста личного потребления в 2000-х годах: за 2001–2008 годы в течение семи лет реальные розничные продажи росли на 11% каждый год. Конечно, это не компенсировало потери и сопровождалось скорее закреплением социального неравенства, но некоторая «потребительская подушка», видимо, образовалась, хотя на модернизации общества и экономики сказалась незначительно (скорее создала эффект привыкания к росту потребления)

Рисунок 1

Динамика ВВП, промышленного производства в России и цена на нефть, 1995–2013



Источник — Euromonitor International, BP Statistical review of world energy 2014

После кризиса 2008–2009 годов восстановление объемов выпуска произошло в 2010–2012 годах. В 2013–2014 годах мы впервые имеем дело с ощутимым замедлением роста (неожиданным для правительства), даже при сохраняющихся высоких ценах на нефть. Это фактически свидетельствует о феномене «проигрыша» человеческого капитала ресурсной ренте, которая идет в общем на потребление, а не накопление и модернизацию экономики и общества. Это нечто вроде «второй стадии» зависимости от ренты: сначала ее колебания определяют динамику, потом к ней привыкают для обеспечения личного потребления, поддержки бедных и коррупционных потерь, а следующая стадия — темпы роста становятся «неожиданно» низкими и нужен свежий допинг рентных доходов.

Проблемы экономического развития страны

Современная картина развития России описана и в обзорах международных организаций⁵, и в ряде работ российской литературы⁶. Для наших целей важна интерпретация ситуации, поскольку макроэкономические работы трудно сомкнуть с развитием регионов и положением семей. Рисунок 2 показывает маршрут, который прошла динамика основных компонент ВВП от предкризисного пика экономической активности (II квартал 2008 г.). Наиболее простой наблюдаемый факт — плоские государственные расходы. Они не падали во время кризиса и не слишком значительно выросли в 2012–2013 годах. Но это автоматически предполагает ситуацию «жестких бюджетных ограничений», что вполне дает основания похвалить правительство за уход от рисков и создание резервов. Однако, как мы увидим ниже, это означает и необходимость выбора между направлениями экономической политики, по возможности четкие приоритеты в бюджетных расходах. Расходы государственного управления в 2008–2011 годах удавалось удерживать практически неизменными, но в 2012–2013 годах они возросли, хотя и остались «плоскими» на новой ступеньке, отражавшей более интенсивное использование нефтяной ренты.

Важнейшей особенностью послекризисного периода в России стало сохранение высокой нефтяной ренты. В силу специфики мирового рынка нефти ОПЕК сумел удержать во время рецессии уровень цен выше 80 долл./барр. (после короткого нырка в конце 2008 года). Цена на нефть колеблется с тех пор примерно в коридоре шириной 20 долл./барр. с несколькими перегибами вверх — после аварии на «Фукусиме-1» и во время гражданского конфликта в Ливии. Россия не участвовала в стабилизационных усилиях ОПЕК (минус 3–4 млн. баррелей в день) и оказалась так называемым «безбилетником» — выгодоприобретателем (высокой цены на нефть) без участия в какой-либо деятельности по достижению этого выгодного результата. В целом, как мы видим, Минфин России смог профинансировать социальную поддержку бедным регионам, некоторым категориям граждан за счет ренты и накопить новые резервы на случай будущего кризиса. Так что внешний макроэкономический фон в целом был благоприятным для страны, у которой половина федерального бюджета обеспечивается нефтегазовыми доходами.

Главной слабостью российской экономики остается низкий уровень инвестиционной активности. При экспорте капитала компаниями и семьями, ставки процента по кредитам для внутренних вложений остаются весьма высокими (почему и

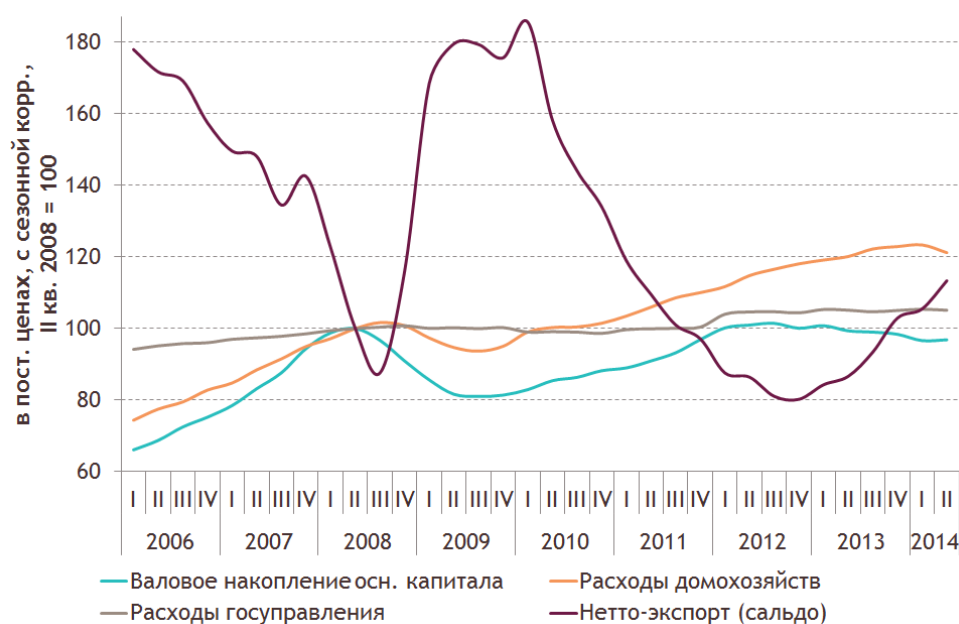
⁵ МБРР, ОЭСР и др.

⁶ См., например, Стародубровский В. Тулик. Российская экономика в 2013 году // Экономическая политика. 2014. № 2. С. 110–159.

важен доступ к западным рынкам капитала с их низкими ставками). Рисунок 2 показывает, что в 2012 году объем накопления в стране едва вернулся к пику начала 2008 года после почти 20% падения, но в 2013 году несколько снизился, что создает серьезные угрозы развитию. Послекризисный инвестиционный бум так и не состоялся — экономика не компенсирует даже ту «яму» длиной в 14 кварталов, которая образовалась во время рецессии и после нее за 2008–2011 годы. На этом фоне личное потребление выросло на 22% к концу 2013 года при небольшом в сущности спаде в 2008–2009 годах. Страна тратит средства на поддержание личного потребления и социальной стабильности, ограничивая тем самым расширение возможностей бизнеса.

Рисунок 2

Динамика ВВП России по основным компонентам, 2006–2014



Источник — Росстат

В данных условиях чистый экспорт определял колебания экономического роста. Сравнительно стабильный экспорт был связан прежде всего с энергоносителями; объем экспорта был, в общем, довольно стабилен, а цены на нефть, например, колебались в 2011–2013 годах в умеренных пределах по историческим меркам. Нефтяные цены во второй половине 2014 года, упав до уровня 60–70 долл./барр., вышли за нижний предел ожидаемого в долгосрочной перспективе коридора нефтяных цен (исключая политические премии), как их можно определить имеющимися методами⁷. Огромные

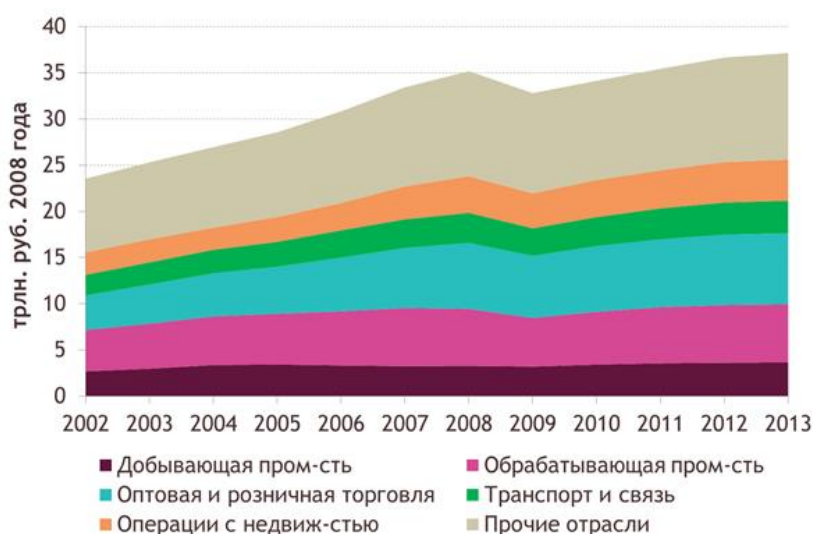
⁷ Григорьев Л.М., Курдин А.А. Непокоебимое влияние // Нефть России. 2012. № 9. С. 30–36 и № 10. С. 24–7.

перепады импорта и давали эффект роста-замедления в последние годы. По сути дела, именно рост импорта срезал размер чистого экспорта и снизил динамику ВВП.

Столь явный эффект воздействия чистого экспорта на рост является отражением слабости производственной структуры страны и, соответственно, конкурентоспособности. В постоянных ценах страна наращивает услуги, операции с недвижимостью, торговлю (включая реализуемую в ней нефтяную ренту) и связь. А вот доли обрабатывающей и даже добывающей промышленности несколько выросли на протяжении последнего десятилетия, хотя даже зрительно видно, что незначительно (рис. 3). Длительные дебаты о развитии машиностроения, частичной реиндустриализации не были подкреплены достаточно устойчивыми программами.

Рисунок 3

Структура ВВП по добавленной стоимости (производство)



Источник — Росстат

В случае выхода страны в фазу инвестиционного подъема и модернизации (что ожидалось в течение двух десятилетий трансформации) вся картина выглядела бы совершенно иначе. Импорт оборудования значительно повысился бы, но постепенно выросло бы и внутреннее производство ряда товаров, которые закупаются по импорту. Так что структура импорта была бы иной, менее «потребительской». Иногда этот импорт оказывается конкурентоспособным в силу субсидированного характера (экспортерами), что сдерживает собственное внутреннее производство (по ряду сельскохозяйственных товаров). В большой степени это импорт товаров, которые могли бы производиться в стране на коммерческих основаниях. Фактическая структура импорта исторически отражает действие нескольких факторов: неэффективность

старого советского производства; закупки потребительских товаров для состоятельных слоев (социальное неравенство) и одновременно поддержку бедных слоев субсидированным импортом; «голландскую болезнь» как смещение от инвестиций к закупкам технологий; наконец, доступность готовых технологий имеет преимущество при проектировании инвестиционных проектов над долгосрочным созданием.

Разумеется, это предполагает иной инвестиционный климат, точнее несколько вариантов климата, для разных типов экономических агентов: иностранный бизнес, крупный государственный, крупный частный и частный малый и средний бизнес. У каждого из них есть свои особенности, своеобразие структуры собственности и управления, модель финансирования, особенности сфер действия, преимущества в том или ином виде операций⁸. В огромной мере это относится к регионам страны, в каждом из которых имеются большие инфраструктурные проекты, требующие федерального согласования (программы соответствующих отраслей) и финансирования, своя специализация промышленности, свой средний и малый бизнес, свои престижные проекты. Различие условий для инвестирования по регионам чрезвычайно велики и существенно зависят от внутреннего управления губернаторами, их отношений с бизнес-элитами и прочности связей с федеральными ведомствами⁹. Недостаточное развитие финансовой системы, особенно рынка облигаций и синдицированных кредитов, не позволяет предприятиям и регионам финансировать значительные инвестиционные программы при том, что многие регионы накопили существенные долги, использованные скорее на выплату заработной платы, нежели на развитие.

Относительно низкие инвестиции — главная слабость всей пореформенной экономики. Основания для этого заключаются в характере приватизации, сложившейся системе корпоративного контроля, целях новых собственников крупных национальных предприятий и логике управления. Примерно 40 крупных государственных и частных компаний осуществляют порядка половины капиталовложений страны. Однако экономисты выражают большие сомнения в их эффективности, особенно с учетом обрастания бюрократией, престижным потреблением, типичными свойствами крупного (особенно государственного) бизнеса: огромные средства на управление, саморекламу, побочные программы, охрану и «корпоративные» мероприятия. Это чрезвычайно неповоротливая система, зависящая от сложной кооперации федеральных и региональных чиновников, госбанков, причем «не лишенная коррупционной

⁸ В условиях санкций характер инвестиционного климата для многих секторов меняется к худшему, в частности для иностранных и государственных компаний.

⁹ Григорьев Л.М., Кондратьев С.В. Капиталовложения — региональные аспекты // Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / Под ред. Л.М. Григорьева, Н.В. Зубаревич, Г.Р. Хасаева. — М.: ТЕИС, 2011. С. 136–159.

составляющей», как иногда изящно пишут в СМИ. С точки зрения человеческого капитала надо признать: они содержат школы и спортивные команды, но прозрачность и эффективность этих программ (особенно с учетом российской системы налогообложения) также весьма спорны.

Вторая часть инвестиций, которые реализуются крупным, средним, малым, региональным бизнесом, страдает от нехватки «доступа» ко многим видам ресурсов, зависимости от бюрократии разных уровней, коррупции, неустойчивости прав собственности (рейдерство, «крышевание» и прочее). Уже на эту картину накладываются дороговизна кредита (ставки больше 20%), неустойчивость среды, ненадежность судов, давление на бизнес. В этих условиях в ходе текущего послекризисного восстановления не произошло переключения «драйвера» роста с личного потребления на капиталовложения и промышленный экспорт.

Внешняя торговля

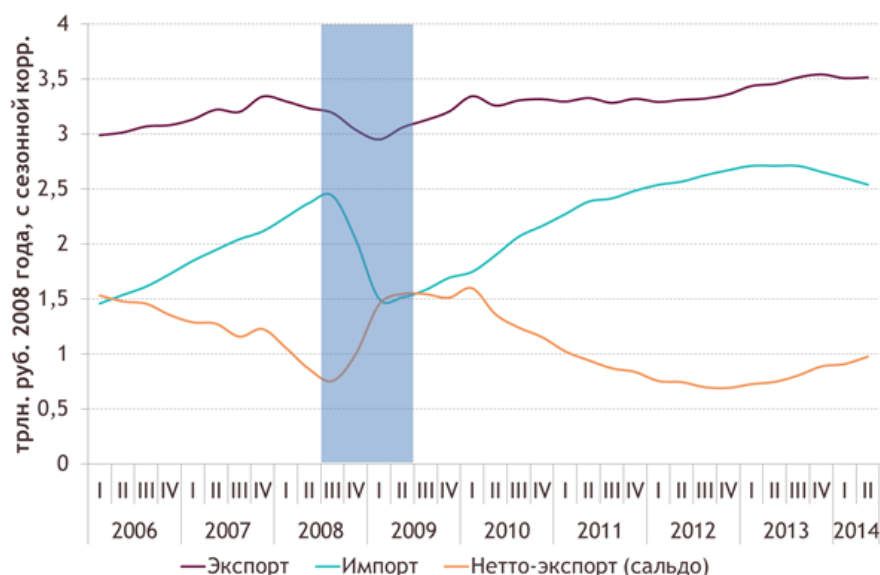
Внешняя торговля России в 2009–2013 годы характеризовалась ростом импорта (рис. 4). Предпосылки этого весьма простые. Застой в ЕС и медленный рост в мире толкал экспортеров на наш рынок, а даже слабый экономический рост давал с нашей стороны спрос на импортные инвестиционные товары, хотя в особенности — на потребительские товары (и компоненты). С конца 2013 года началось сокращение объемов импорта, отражавшее ситуацию с доходами населения, замедление кредита и осторожность покупателей.

Слабый рост промышленного производства, проблемы качества, относительно низкая конкурентоспособность товаров вызвала известный эффект — рост доходов и импорта (нечто похожее происходит в Бразилии) без значительного эффекта предложения со стороны промышленности. Мы не можем подробно останавливаться на низкой конкурентоспособности нашего машиностроения, но, безусловно, оно не прошло модернизации (кроме некоторых, в частности оборонных, предприятий). Автосборка, товары для состоятельных россиян — многое постепенно стало производиться или планируется в будущем производить в России, но масштабы импорта колоссальны. И мы не будем перегружать читателя долями зависимости внутреннего потребления от импорта. С точки зрения макроэкономической ситуации личное потребление и потребительский импорт росли быстрее ВВП и в большой степени «обеспечивают» друг друга на средства нефтяной ренты¹⁰.

¹⁰ Прогноз развития энергетики мира и России до 2040 года. ИНЭИ РАН, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2014.

Рисунок 4

Показатели внешней торговли России, 2006–2014



Источник — Росстат

Экспортная ситуация остается прежней (рис. 4) — почти плоские экспортные доходы в рублях, которые были еще приподняты девальвацией 2009 и конца 2013 годов. Положительное сальдо товарного экспорта — это практически типичная ситуация для нефтегазовых экспортеров ОПЕК с двумя поправками: у нас есть некоторый несырьевой экспорт, другие экспортеры вкладывают значительные средства в нефте- и газохимию, а мы все еще ведем дебаты о необходимости «это» сделать (вложения недостаточны для реального изменения ситуации). Бесконечные обсуждения будущей цены на нефть и, соответственно, доходов бюджета дают ожидание некоторой стабильности на ближайшие годы.

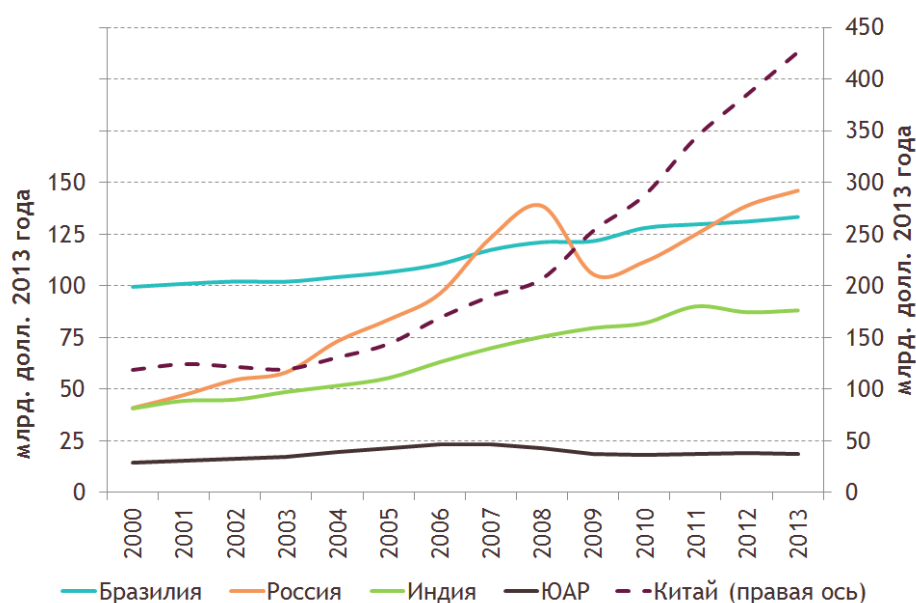
Девальвация рубля, прошедшая (точнее проведенная) в начале 2009 года, дала определенный стимул к росту, но в значительной мере также исчерпанный. Девальвация осени 2014 года носит уже драматический характер — при большом положительном сальдо торгового баланса рубль продолжал испытывать колебания за пределами обычной макроэкономической логики. Побочным эффектом от ослабления рубля является рост номинального экспорта и ВВП в рублях и увеличение налогов. При данной структуре экспорта — сырьевой — девальвация оказывает незначительное воздействие на конкурентоспособность страны. Однако она имеет одно безусловно отрицательное свойство — она относительно способствует удорожанию импорта не только потребительских товаров, но и промышленного и иного оборудования, добавляя трудности технологической модернизации страны.

Личное потребление

Практически предприятия и правительственные органы смогли предотвратить сколько-нибудь длительное падение личного потребления в стране в 2009 году: за счет просоциального подхода, пособий по безработице, повышения банковских гарантий по депозитам, в конечном итоге — удержания номинальных доходов и межрегионального перераспределения. Состояние потребителей — динамика потребительских расходов, цена на товары для семей — это важнейший компонент состояния экономики, но также от этого зависит положение семей, развитие человеческого капитала и его потенциала в будущем. В условиях России мы должны учитывать глубокий кризис в 1990-х годах и постепенное увеличение потребления при сохранении глубокого социального неравенства. Тем не менее можно учесть, что в 2000-х годах, особенно до рецессии 2008–2009 годов, темпы прироста розничных расходов были очень высокими. Этот рост не искоренил, конечно, бедность и не компенсировал 1990-е годы. По расчетам, только 20–30% населения живет на уровне мировых представлений о «среднем классе». И все же последние 13–14 лет (с перерывом на 2009 год) значительно улучшили общую ситуацию. За 2001–2013 годы в России было продано более 25 млн. автомобилей (при этом, по данным ФТС России, за то же время более 10 млн. легковых автомобилей было импортировано), а обеспеченность вышла на уровень более 280 автомобилей на тысячу граждан.

Рисунок 5

Покупки товаров длительного пользования в странах БРИКС, 2000–2013



Источник — Euromonitor International

Рисунок 5 показывает, как выглядела динамика покупок товаров длительного пользования в странах БРИКС. В России в 2000 году их продали за «ничтожную сумму» в 40 млрд. долл. против 100 млрд. долл. у Бразилии — страны со сходным уровнем развития и численностью населения. Но еще до кризиса 2008–2009 годов эти объемы сблизились. В условиях быстрого роста потребления в России в течение всего периода 2003–2013 годов шло насыщение домашних хозяйств товарами длительного пользования. Это важное обстоятельство, обычно недооцениваемое социологами, указывает на процесс преодоления последствий транзитивного кризиса 1990-х годов. Российские семьи больших городов, более состоятельных слоев общества по существу вышли на уровень потребления сходных слоев общества в развитых странах.

Быстрый рост покупок товаров длительного пользования, конечно, отражал большие размеры нефтяной ренты в стране, но они в определенной степени просачивались во многие сферы занятости вокруг крупного бизнеса (всех типов), дачных расселений, государственных органов. После советского квазиравенства страна (в лице граждан «с достатком») предъявила спрос на престижное потребление: дома, рестораны, машины, рекреацию. Поэтому, рассматривая потребление, в принципе надо бы анализировать отдельно динамику потребления (насколько позволяет статистика), скажем, пятого квинтиля (состоятельные 20% населения), второго-четвертого и первого (беднейшие 20% населения). Только тогда будут понятны не только уровень бедности, положение средних слоев, состоятельных-богатых, но и их динамика.

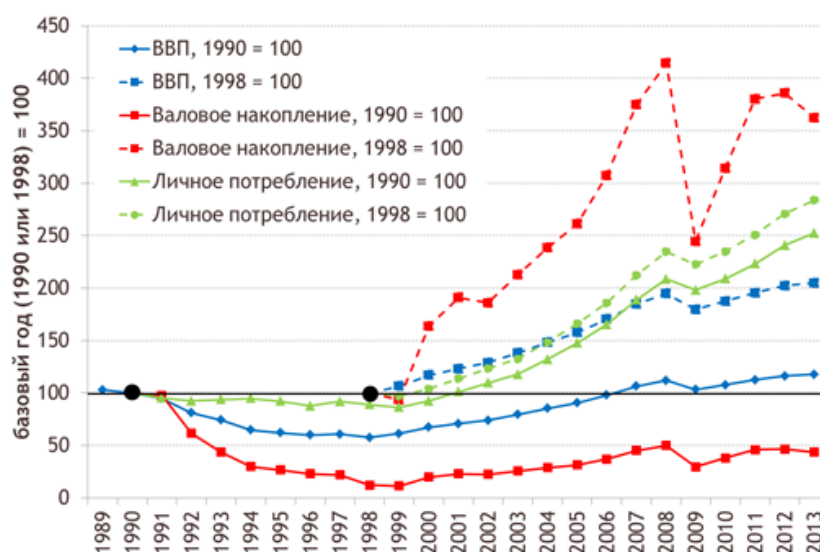
В целом личное потребление (оцениваемое как компонент системы национальных счетов) в 1990-е годы снизилось в России незначительно, а затем продемонстрировало бурный рост, к 2013 году в 2,5 раза превысив уровень 1990 года (рис. 6). В то же время расчеты альтернативными методами — реальных денежных доходов и оценки покупательной способности среднего дохода — дают более низкие оценки роста потребления российских домохозяйств: 127 и 145% соответственно (за 1989–2009 годы) против 209% по методу системы национальных счетов¹¹. Расслоение населения дало эффекты концентрации покупок жилья, массы товаров длительного пользования, дорогостоящих услуг (зарубежный туризм) и сбережений в пределах состоятельных 20–30% населения. Хотя общий уровень жизни (доходы и потребление) населения России вырос по сравнению с советским периодом, с учетом избыточного социального неравенства (см. главу 5) современное потребление (сходное с европейским средним классом) сосредоточено в относительно ограниченной части общества.

¹¹ «Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах»: доклад к XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апреля 2011 г. / Г.В. Андрушак, А.Я. Бурдяк, В.Е. Гимпельсон и др.; рук. авт. колл. Е.Г. Ясин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. С. 25.

С другой стороны, «жизнь большинства людей в России в конце 2000-х годов стала не столько лучше или хуже жизни, которую они вели в конце 1980-х годов, сколько она стала другой»¹². Произошли серьезные структурные сдвиги, сильно изменился фактический состав семей 5 (богатейшего) квинтиля, хотя этот вопрос остается слабоизученным. И на самом деле именно верхние 20% населения стали жить существенно лучше, чем в конце советского периода, а остальные (в среднем по 2-5 квинтилям) за 20 лет лишь вернулись на тот же уровень. Это видно по уровню реальных денежных доходов, динамика которых для 2-5 квинтилей аналогична динамике потребления, поскольку у большинства населения сберегающая часть расходов отсутствует, а сбережения делаются в основном представителями 5 квинтиля.

Рисунок 6

Динамика ВВП, валового накопления и личного потребления в России, 1989-2013



Источник — Всемирный банк

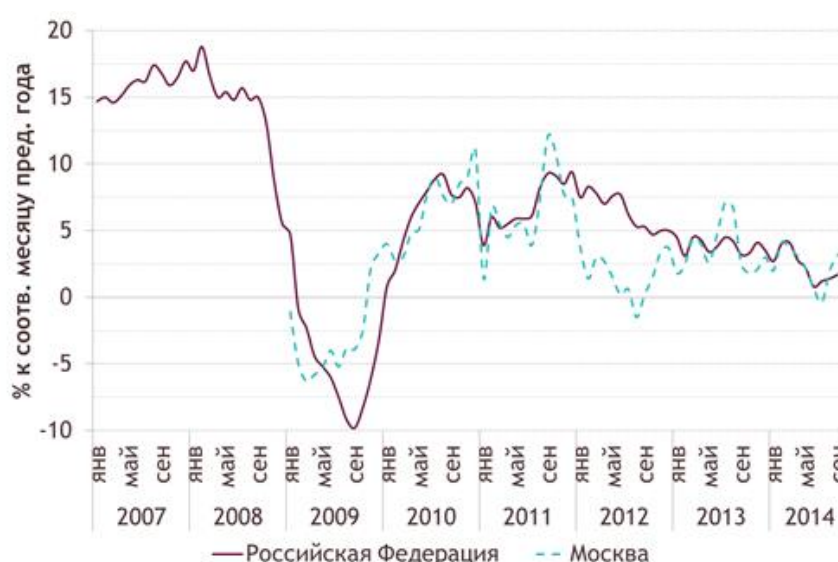
Характер развития российской экономики в пореформенный период может восприниматься наблюдателями различным образом в зависимости от точки отсчета. В ретроспективе пожилые люди (скажем, старше 50 лет) и аналитики воспринимают всю картину трансформации (на рисунке — с базой 1990=100). Полная картина включает в себя экономический кризис последних лет советской власти, тяжелый трансформационный кризис и экономический рост последующих лет. Более молодая группа наших граждан застала лишь транзитивный кризис и последующий рост. Если взять 1998 год за точку отсчета, то рост ВВП и личного потребления выглядит

¹² Андрушак Г.В., Бурдяк А.Я., Гимпельсон В.Е. и др. Указ. соч. С. 8.

несколько оптимистичнее, закрепляясь в сознании граждан и создавая определенные стереотипы и ожидания. Динамика капиталовложений с низкой базы 1998 года выглядит весьма сходной с размашистыми колебаниями рыночных экономик XX века, хотя рост инвестиций был совершенно недостаточен для решения проблем страны на данном этапе развития. Можно говорить уже о менее «выигрышном» этапе роста в 2008–2014 годах. Постепенно население и бизнес стакиваются с низкими темпами роста ресурсов и доходов, которые становятся привычными, хотя личное потребление пока поддерживалось рентными источниками и потребительским кредитом.

Рисунок 7

Месячная динамика физического объема оборота розничной торговли в России и Москве, 2007–2014



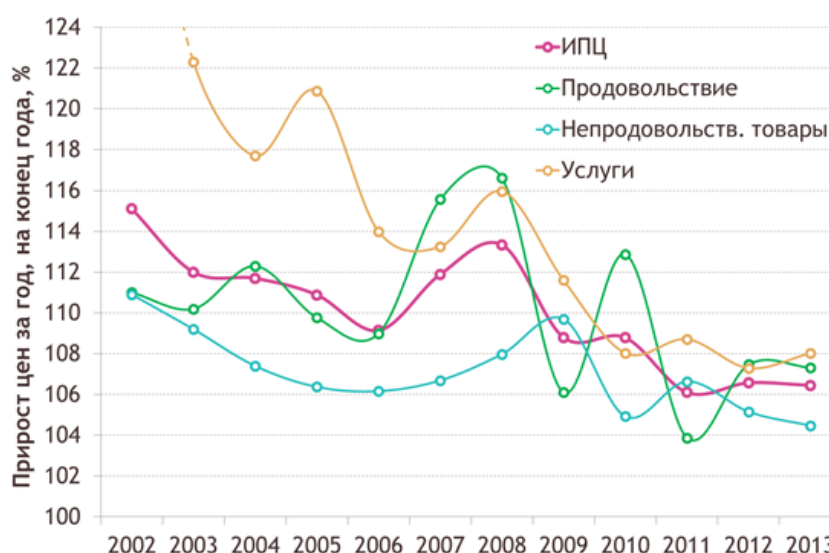
Источник — Росстат

Рисунок 7 позволяет различить динамику физического оборота розничных продаж за последние пять лет. Если — очень условно — рассматривать Москву как город относительно богатых, то бросается в глаза два обстоятельства. Потребительский кризис в 2009 году в столице остановился на пороге в минус 5% и завершился уже весной, а в России в целом он тянулся до осени 2009 года и дошел до минус 10%. В дальнейшем колебания двух кривых относительно друг друга затухали (кроме 2012 года), а динамика шла под уклон — до темпа прироста в 3–4% весной 2014 года и даже нулевого роста в Москве летом 2014 года. Низкие темпы роста ВВП страны пока в основном отражают как раз рост потребительских расходов, так что наблюдаемая картина (учитывая различия типов статистики ВВП и розничных продаж) примерно соответствует стагнации большинства остальных компонент ВВП.

Положение потребителей во многом определяется динамикой потребительских цен. Тарифы ЖКХ рассмотрены в главе 9 данной работы. Здесь стоит отметить, что Центральному банку России и денежным властям так и не удалось решить задачу снижения инфляции ниже 6%. Как специфику 2013 года можно отметить сближение основных компонентов индекса потребительских цен в коридор 4–8% (рис. 8), причем именно услуги и продовольствие остаются более быстро дорожающими статьями, что, естественно, в большей степени воздействует на бедные слои населения. Рост цен на услуги по-прежнему обгоняет рост товарных цен, но, по крайней мере, их удалось удержать в пределах около 8%-ного среднегодового прироста в течение четырех лет.

Рисунок 8

Индекс потребительских цен в России и его компоненты, 2002-2013



Источник — Росстат

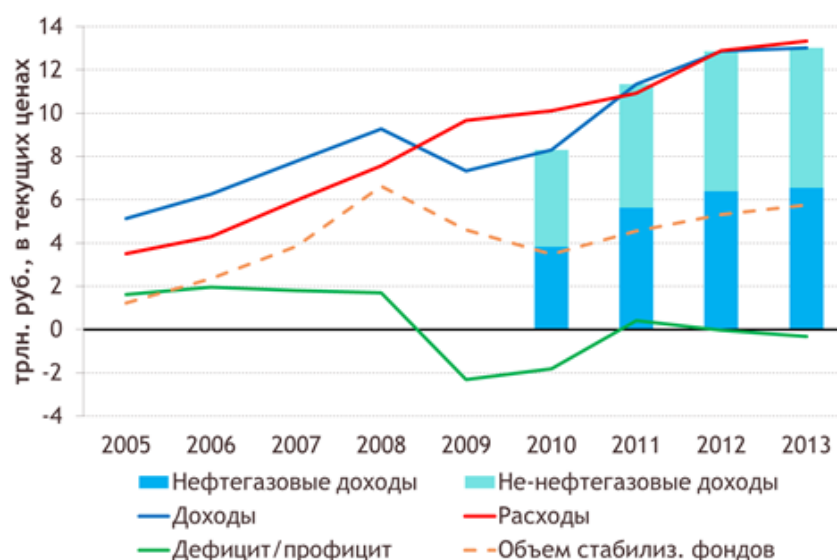
Попытки снизить инфляцию дальше остаются на повестке дня ЦБ, но практически труднодостижимы. Это связано именно с несовершенством конкуренции в стране и ограниченным доступом (или высоким рисками) россиян и иностранцев к инвестированию. Свою роль неизбежно играет и «голландская болезнь» по-русски. Использование нефтяной ренты и иных экспортных валютных доходов в более широкие круги населения создает определенную занятость в обслуживании состоятельных слоев населения. В то же время высокие цены в ряде случаев не могут сократить потребление богатых слоев, способных «преодолевать» ценовые проблемы, и создают дополнительные трудности для слоев с промежуточными доходами, выталкивая их из потребления более качественных товаров и услуг.

Федеральный бюджет

Поддержка развития человеческого капитала в основном идет за счет средств самих граждан, но этого, как известно, недостаточно. Бюджеты всего мира вкладывают огромные средства в образование, здравоохранение, науку и культуру. Общие расходы российского бюджета в последние 10 лет быстро возрастали, в номинальном выражении они с 2005 по 2013 год увеличились втрое — до 12 трлн. рублей, но структура сдвигалась скорее в пользу силовых ведомств и перераспределения между регионами (рис. 9).

Рисунок 9

Ключевые характеристики бюджета России, 2005-2013



Источник — Росстат

Как и большинство стран — экспортеров нефти, Россия не смогла удержаться от естественного соблазна повышать расходы вслед за доходами. Исключение составляют стабилизационные фонды, которые накапливались перед рецессией 2008–2009 годов, частично были использованы и накапливаются вновь в последние годы. Они являются частью современной модели развития российской экономики и объектом борьбы. Промышленное лобби постоянно предлагает использовать их для финансирования капиталовложений, Минфин России предпочитает накапливать резервы, социальные ведомства хотели бы использовать средства фондов на свои нужды. Помимо современных теорий финансового управления и макроэкономического равновесия (которые меньше всего соблюдают в США) в этом сказывается влияние «синдрома дефолта 1998 года». До лета 2014 года Минфину и ЦБ удавалось сохранять фонды в

форме ликвидных низкопроцентных бумаг и ограничивать бюджетный дефицит — Россия имеет один из самых низких уровней государственного долга (15% ВВП).

Таблица 1

Ведомственная структура расходов открытой части федерального бюджета России на 2011 - 2014 годы и на плановый период 2015 и 2016 годов

	2011	2012	2013	2014	2014 к 2011, %	2015	2016
Расходы всего, трлн. руб.	9,4	11,1	11,5	11,6	+24	12,1	12,3
Доля отдельных распорядителей средств*, %							
Финансовые, в т. ч.:	42,4	41,2	42,5	39,7	+16	46,2	47,7
Минфин России	40,9	39,9	41,1	38,4	+17	44,9	46,5
Силовые, в т. ч.:	23,7	28,2	28,0	29,2	+53	24,1	23,3
Минобороны России	11,2	11,8	11,9	12,1	+34	9,5	9,2
МВД России	5,4	9,6	9,5	9,4	+117	7,7	7,6
ФСИН России	1,9	1,9	1,9	2,4	+57	2,1	2,1
МЧС России	1,6	1,5	1,4	1,7	+32	1,6	1,6
Экономические, в т. ч.:	19,5	18,0	16,9	18,1	+15	17,6	16,6
Росавтодор	3,2	2,7	3,2	3,4	+32	3,3	3,5
Минпромторг России	1,9	1,5	1,4	2,3	+51	2,1	2,1
Минсельхоз России	1,6	1,5	1,5	1,6	+24	1,5	1,5
Минрегион России**	3,2	2,3	1,1	0,4**	-84	0,4**	0,6**
Социальные, в т. ч.:	12,0	10,6	10,4	10,6	+10	9,8	9,9
Минобрнауки России	3,7	3,4	3,4	3,2	+8	3,3	3,6
Минздрав России	3,3	3,1	2,5	2,2	-17	1,6	1,5
Не относящиеся к исполнительной власти	2,4	2,0	2,2	2,4	+24	2,3	2,3

Примечание: * указаны только распорядители, на которые в среднем за 2011-2014 годы приходится более 1,5% расходов открытой части федерального бюджета; ** Минрегион России упразднен 8 сентября 2014 г.

Источник — федеральные законы Российской Федерации «О федеральном бюджете» за 2011-2014 годы (приложения о ведомственной структуре расходов), расчеты авторов

Даже при высоких доходах и расходах бюджета неизбежен конфликт между расходами на цели развития, на оборону, на региональное выравнивание и прямые

перераспределительные действия правительства, а также на социальные нужды — на развитие человеческого капитала (табл. 1). В реальных послекризисных условиях этот вечный бюджетный конфликт решился в пользу пенсионеров, обороны и выравнивания регионов. Доля силовых ведомств увеличилась с 23,7% бюджета в 2011 году до 29,2% в 2014 году — на 5,5 пп., в основном за счет почти двукратного роста расходов на МВД¹³. Доля перераспределения Минфином пока оставалась в пределах 38–41%, но ожидается рост до 45–47% всего бюджета. Вес расходов на цели экономического развития сжался до 18% бюджета, или 3,2% ВВП. Социальные ведомства также суммарно потеряли между этими двумя годами 1,4 пп., и в ближайшие годы могут потерять еще больше.

Кризис и текущее замедление — региональная картина

Великая Рецессия 2008–2009 годов пришла в большинство стран как финансовый шок — банкротство банка «Леман Бразерс» в сентябре 2008 г. в США вызвало «паралич» кредита внутри страны и обвал в финансовой системе¹⁴. Это парализовало рынок автомобилей и жилищного строительства в стране и вызвало громадное падение импорта. На короткое время (примерно IV квартал 2008 г.) почти остановились потоки частного капитала из развитых в развивающиеся страны. Для большинства других стран шок пришел изначально как падение спроса в США и экспорта готовых товаров на американский рынок, что вызвало особенно тяжелую реакцию в автомобильной промышленности Германии и Японии. Нефтеэкспортеры пережили шок падения цен со 140 долл./барр. в июле до 30–40 долл./барр. в декабре 2008 года (в том числе падение цен на 30 долл./барр. за один только октябрь).

Схожие шоки — меньшей интенсивности — мы наблюдаем теперь: нарушение доступа к зарубежному кредиту, девальвация рубля, снижение цены на нефть. Тем самым становится актуальным рассмотрение угрозы негативных последствий таких шоков для российской экономики. В данном случае мы полагаем важным рассмотреть ситуацию 2009 года и параметры замедления роста в 2013 году.

Рецессия 2008–2009 годов в условиях России имела сложную региональную композицию, которая была обсуждена в ряде работ¹⁵. Проблемы регионов более детально рассмотрены в главе 2. Таблицы 2 и 3 показывают распределение регионов по

¹³ Бюджет МВД России за год вырос в два раза // <http://www.fontanka.ru/2013/01/30/219/>

¹⁴ Григорьев Л.М., Салихов М.Р. Финансовый кризис — 2008: вхождение в мировую рецессию // Вопросы экономики. 2008. № 12. С. 27–45.

¹⁵ Григорьев Л.М., Зубаревич Н.В., Урожаева Ю.В. Региональные проблемы и региональная политика // Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / Под ред. Л.М. Григорьева, Н.В. Зубаревич, Г.Р. Хасаева. — М.: ТЕИС, 2011. С. 83–105.

федеральным округам и типам по показателям изменения ВРП и розничной торговли в 2009 и в 2012–2013 годах к предыдущим годам. Мы полагаем, что текущий процесс замедления экономического роста и неустойчивость ряда важных показателей (цены на нефть, рост инвестиций) делают важным анализ региональной структуры кризиса 2009 года. По ВРП картина достаточно очевидна — именно развитые промышленные регионы пострадали больше. «Падение» Москвы по ВРП и ряду других показателей может отражать сокращение доходов в других регионах, но выявленное в столице (сокращение перетока). Главное в этой картине для 2009 года — это уменьшение глубины падения от развитых к бедным группам областей и республик. По динамике реальных розничных продаж картина меняется, хотя развитые регионы остаются в центре кризиса: менее развитые аграрные даже увеличили покупки за год, а финансовые центры снизили их меньше среднего по стране (там было еще падение осенью 2009 года). По федеральным округам картина иная — большинство округов сократили покупки близко к общенациональному показателю в 5,2%, но ДФО даже увеличил на 0,7%, а СФО и УФО сократили на 10% и более. Данная картина отражает, естественно, то обстоятельство, что внутри округов промышленно развитые центры оказались под более тяжелым ударом. В том кризисе политика центра была направлена на обеспечение социально-экономической устойчивости, предотвращение появления больших групп граждан, пострадавших от кризиса, в форме, например, банкротств банков (и потери депозитов).

Финансовые резервы тогда позволили пройти тяжелый кризис (минус 8% ВВП) без социальных потрясений, без сокращения служащих и их зарплат (в отличие от многих стран), даже с увеличением номинальных доходов ряда категорий. Эта картина представляется нам важной, поскольку в случае резкого замедления темпов экономического роста или спада она указывает как на основные тенденции возможных трудностей, так и на направления социально-региональной политики. При возможных потрясениях недавняя память о рецессии будет влиять на представления граждан, фирм, областных правительств о том, как действует федеральный центр в сложной ситуации.

Прошедший 2013 год еще не был самым трудным в послекризисный период и при росте розничных продаж на 4,3% для другой страны мог бы рассматриваться как весьма успешный. Отметим большую равномерность роста по федеральным округам. По нашей классификации несколько выделяются «крайние по развитию» группы: в финансовых центрах прирост ниже всех — только 3%, а в менее развитых аграрных — 6,4% (табл. 3). Разумеется, чем ниже средние величины прироста, тем больше (при относительно равномерном распределении) групп населения в тех или иных регионах, чье потребление стагнировало или даже снизилось. Однако по 2013 году картина еще

не была столь тревожной, и нефтяная рента оплачивала различные прибавки бюджетникам и пенсионерам.

С точки зрения динамики ведущих показателей личное потребление еще не было затронуто серьезными сбоями в регионах в 2013 году. Здесь следует отметить, что длительность роста личного потребления с 2001 года (даже с учетом кризиса 2009 года) по 2013 год создали, видимо, определенную устойчивость у 25–30% относительно состоятельного населения страны. Их текущие доходы — даже при застое или колебаниях — не создают угрозы положению семей в части основных расходов. Это же относится к ведущим по развитию регионам. В этой связи социально-экономическая устойчивость в 2014–2015 годах будет определяться менее развитыми регионами и бедными слоями в развитых регионах. Динамика и региональное распределение роста в сфере накопления и потребления в 2013 году создавали проблемы не столько спада занятости и доходов, сколько для долгосрочного роста и развития.

Замедление экономического роста (исчерпание его модели) создает большие проблемы в части условий для развития человеческого капитала, которые стране необходимо решать. Ключевая проблема — капиталовложение как малого, так и крупного бизнеса, развитие конкуренции и вся сумма прочих вопросов, которыми определяется динамика роста. Основное, что можно порекомендовать, — повышение эффективности капиталовложений и решение проблем экономического климата.

Также отметим проблему соотношения частного и государственного в развитии. Необходимы развитие государственных институтов, принятие определенных экономических решений, обеспечение надежности инвестиций. Также нужно обеспечить адекватное соотношение государственных программ развития и вложений частного бизнеса, то есть определиться, за чей счет будет развиваться человеческий капитал: за счет государства или частных средств.

Разумеется, возникает проблема распределения расходной части госбюджета, средства которого можно использовать для развития человеческого капитала (образование, рабочие места и т.д.) наравне с отдельными социальными инструментами (льготами). Человеческий капитал — более важное богатство страны, чем сырьевые ресурсы и рента. В долгосрочном плане образование и здравоохранение, наука и искусство, развитие гражданского общества определяют качество человеческого капитала и положение страны в долгосрочной перспективе.

Таблица 2

Годовые темпы прироста ВРП и розничной торговли за 2009 год — по типам регионов и федеральным округам

Год	Округ	Высокоразвитые		Развитые			Среднеразвитые		Менее развитые		ВСЕГО по ФО
		Финансово-экономические центры	Сырьевые экспорто-ориентир.	С диверсиф. экономикой	С опорой на обрабатыв. пром-сть	С опорой на добыч. пром-сть	Промышленно-аграрные	Аграрно-промышленные	Менее развитые сырьевые	Менее развитые аграрные	
ВРП	ЦФО	-12,3			-7,3	1,5	-6,7	-5,3			-10,7
	СЗФО	-5,7	-1,5		-4,4	-8,8	-3,8	-6,2			-4,9
	ЮФО			-10,8				-6,0		4,3	-7,1
	СКФО							-1,4		3,4	1,2
	ПФО			-10,9		-4,5	-6,0	-6,1			-7,8
	УФО		-5,7	-11,6	-14,1			-7,1			-8,0
	СФО			-10,6	-1,3	-3,8	-0,5	-6,0	0,7	-1,8	-4,1
	ДФО		4,4				-1,9	5,2	1,0	-4,5	1,4
	ВСЕГО	-11,4	-3,7	-11,0	-6,3	-3,9	-4,8	-5,4	0,9	2,7	-7,5
Розничная торговля	ЦФО	-4,4			-4,8	0,8	-4,1	-3,7			-4,1
	СЗФО	-5,3	-20,6		-3,9	-3,0	-1,4	-5,6			-5,6
	ЮФО			-15,3				-0,3		10,0	-5,2
	СКФО							1,4		10,6	6,7
	ПФО			-6,6		-3,7	-5,0	-3,3			-4,9
	УФО		-16,5	-4,4	-7,0			-15,6			-10,0
	СФО			-7,4	-8,9	-14,2	1,9	-12,6	-1,4	-3,2	-10,6
	ДФО		2,3				0,2	1,6	-1,8	1,9	0,7
	ВСЕГО	-4,5	-13,5	-7,8	-6,5	-7,6	-2,6	-3,2	-1,6	9,6	-5,2

Примечание: региональный состав ячеек таблицы приведен в работе: Голяшев А.В., Григорьев Л.М. Проблема сдвигов в региональной структуре экономики России — М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2013, <http://ac.gov.ru/files/publication/a/1197.pdf>

Источник — Росстат, расчеты авторов

Таблица 3

Годовые темпы прироста ВРП за 2012 год и розничной торговли за 2013 год – по типам регионов и федеральным округам

Год	Округ	Высокоразвитые		Развитые			Среднеразвитые		Менее развитые		ВСЕГО по ФО
		Финансово-экономические центры	Сырьевые экспорт-ориентир.	С диверсиф. экономикой	С опорой на обрабатыв. пром-сть	С опорой на добыв. пром-сть	Промышленно-аграрные	Аграрно-промышленные	Менее развитые сырьевые	Менее развитые аграрные	
ВРП-2012	ЦФО	3,3			3,2	5,5	3,3	7,6			3,7
	СЗФО	4,3	1,8		6,1	0,5	1,9	0,1			3,8
	ЮФО			2,5				4,1		3,8	3,7
	СКФО							0,8		5,7	3,5
	ПФО			4,9		2,7	3,3	4,3			4,1
	УФО		-0,2	7,1	2,4			-4,0			1,5
	СФО			1,5	6,2	2,1	5,4	1,3	2,2	0,6	3,0
	ДФО		0,0				-3,8	2,2	-1,1	1,5	-1,4
	ВСЕГО	3,5	0,0	4,7	4,9	2,6	1,3	4,1	0,2	4,9	3,1
Розничная торговля-2013	ЦФО	3,0			7,3	5,3	2,7	6,4			3,6
	СЗФО	3,0	0,5		2,5	5,0	4,5	2,4			3,1
	ЮФО			3,8				5,2		9,5	4,9
	СКФО							2,9		6,2	4,8
	ПФО			4,8		7,1	5,7	5,9			5,8
	УФО		7,8	4,2	4,1			2,8			5,3
	СФО			3,5	3,2	2,8	1,4	5,2	2,2	4,5	3,3
	ДФО		3,3				8,1	0,1	5,3	1,4	5,7
	ВСЕГО	3,0	5,8	4,3	4,0	5,2	4,3	5,2	3,8	6,4	4,3

Источник – Росстат, расчеты авторов

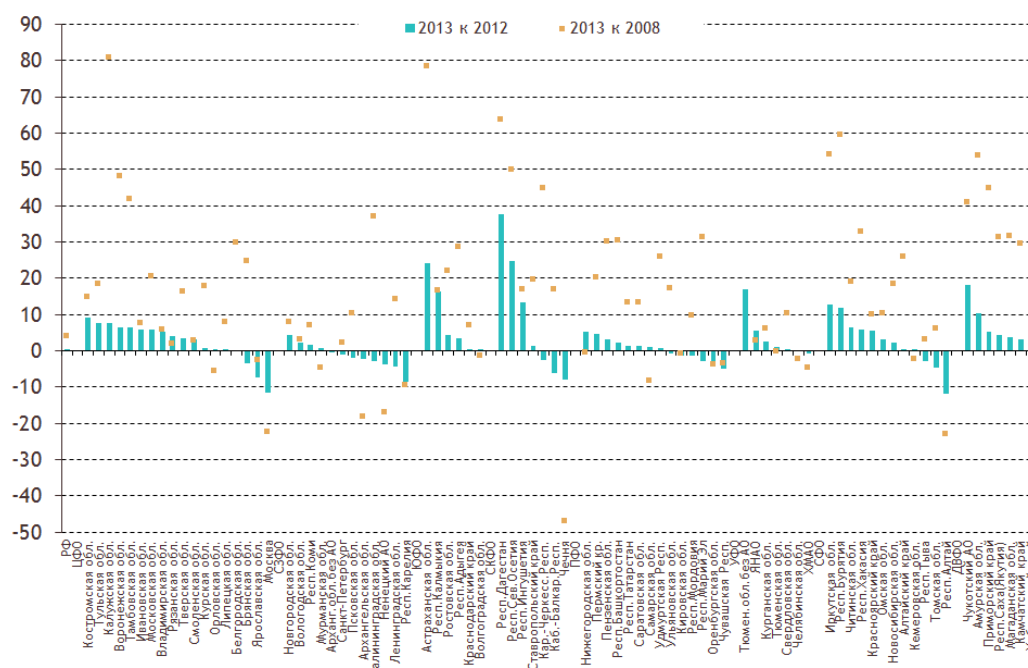
Н.В. Зубаревич¹⁶

Глава 2. Развитие и человеческий потенциал регионов

Стагнация российской экономики к концу 2013 года стала очевидной. Динамика промышленного производства в целом по стране была нулевой относительно 2012 года, а в 30% регионов России отрицательной, в том числе в половине регионов Приволжского федерального округа (далее — ФО) и в большинстве регионов Северо-Западного ФО (рис. 10).

Рисунок 10

Динамика промышленного производства, %



Источник — Росстат

Среди промышленно развитых регионов самым сильным спадом промышленного производства отличались Москва, Ярославская область и Республика Карелия (от -8 до

¹⁶ Зубаревич Наталья Васильевна — д.геогр.н., профессор географического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, директор региональной программы Независимого института социальной политики.

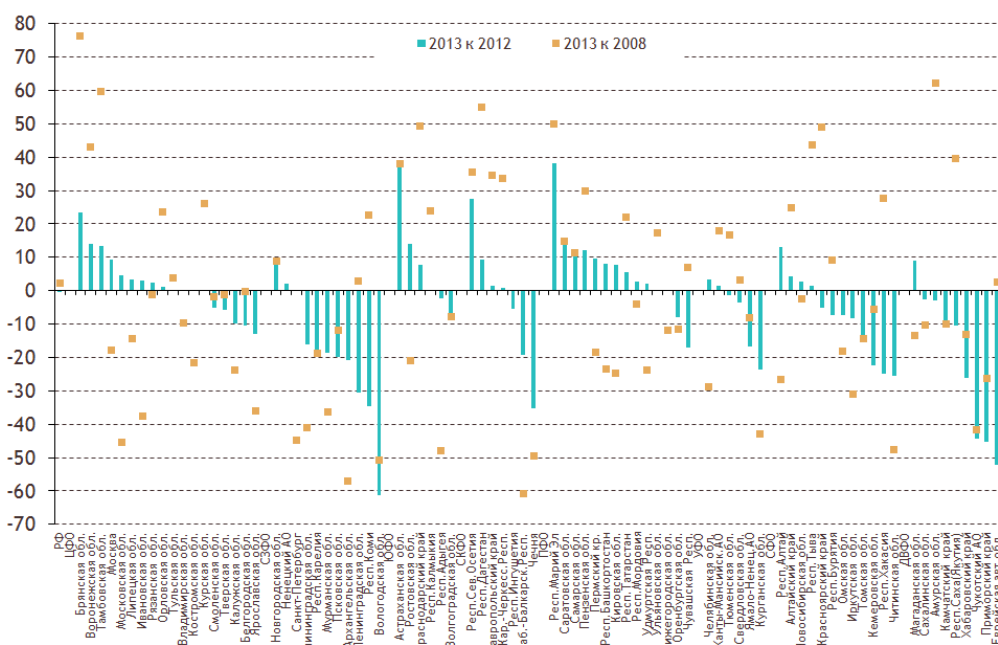
-12% к 2012 году). Быстрее всего росло промышленное производство на Дальнем Востоке и в Южном ФО, при этом лучшей динамикой в основном отличались регионы, не имеющие развитой промышленности, на их показатели повлиял эффект низкой базы. Более высокими темпами роста выделяются Астраханская, Иркутская, Тюменская (без автономных округов) и Амурская области, Чукотский АО за счет ввода в эксплуатацию новых месторождений нефти, газа и золота.

По сравнению с 2008 годом промышленность России выросла в 2013 году только на 4%, в 16 регионах кризисный спад 2009 года так и не преодолен, в том числе в регионах с большим объемом промышленного производства — Ханты-Мансийском АО, Москве, Самарской и Челябинской областях. Наиболее позитивную динамику за пятилетие имели три группы регионов — менее развитые с небольшим объемом промышленного производства (эффект базы), лидеры промышленного роста за счет обрабатывающих отраслей (Калужская, Воронежская, Калининградская области) и регионы с вводом новых месторождений сырья (Иркутская область и др.). Еще одна тревожная тенденция 2013 года — *стагнация инвестиций* (-0,2% к 2012 году), при этом в половине регионов отмечался спад (рис. 11). На Дальнем Востоке инвестиции сократились на 27%, это максимальный спад среди федеральных округов. Негативна динамика инвестиций в большинстве регионов Урала и Северо-Запада, в половине регионов Центрального, Южного и Северо-Кавказского ФО, особенно в Чечне (на 35%). Хуже всего динамика инвестиций в Вологодской области, Приморском крае, Еврейской автономной области и на Чукотке, где спад достиг 45–62%. Для дальневосточных регионов это следствие завершения крупных инвестиционных проектов, финансируемых госбюджетом и госкомпаниями (саммит АТЭС, восточный нефтепровод), за которыми не последовало новых, прежде всего частных, инвестиций.

Кроме того, более чем в половине регионов не удалось преодолеть кризисный спад инвестиций, показатели все еще ниже уровня 2008 года. При этом большинство регионов, в которых инвестиции на 20–40% ниже докризисного уровня, относятся к развитым (Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий АО, Башкортостан, Ярославская, Челябинская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Ростовская области). Наилучшую динамику за пятилетие показывают менее развитые регионы с исходно низкими душевыми показателями инвестиций; это следствие эффекта базы. Выделяются также регионы, в которых разрабатываются новые месторождения углеводородов (Красноярский край) или реализуются «большие проекты» (Краснодарский край — инвестиции в Олимпиаду, Амурская область — строительство восточного нефтепровода). Но после завершения «больших проектов» резкий спад инвестиций неизбежен, ни один из них не стал драйвером последующего притока частных инвестиций.

Рисунок 11

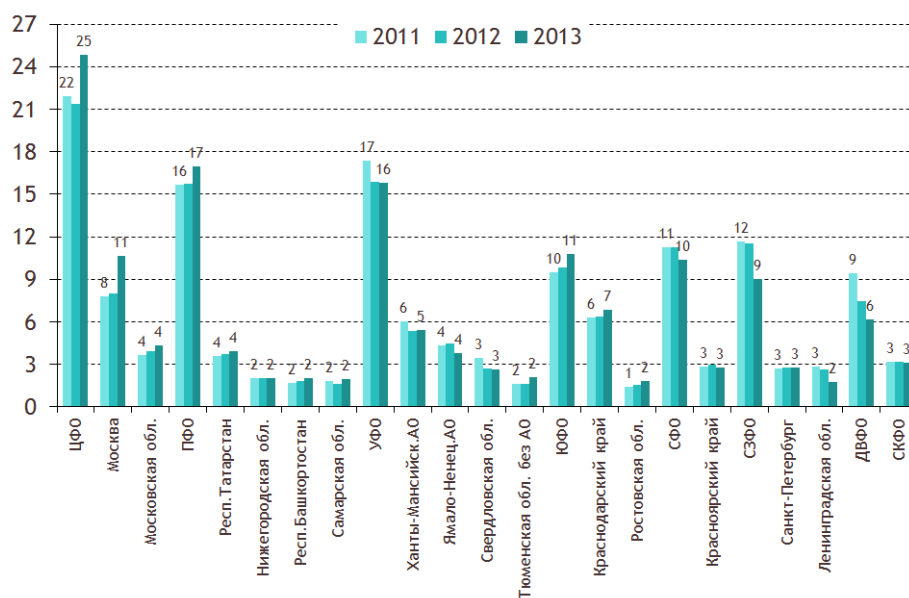
Динамика инвестиций в основной капитал, %



Источник — Росстат

Рисунок 12

Доля федеральных округов и отдельных регионов во всех инвестициях в основной капитал Российской Федерации, % (показаны регионы с долей не менее 2%)



Источник — Росстат

Показательны изменения в географическом распределении инвестиций за 2013 год: существенно сократилась доля Дальнего Востока и Сибири (с 9 до 6% и с 12 до 9% соответственно), доля Центра выросла исключительно за счет Москвы (рис. 12). Инвестиции в Краснодарский край превысили все инвестиции в Дальний Восток, а в Москву инвестировалось больше, чем во всю Сибирь. Такая география инвестиций не создает перспектив развития для подавляющего большинства регионов страны.

Таблица 4

Доля федеральных округов и регионов в прямых иностранных инвестициях, %

	Доля региона от всех ПИИ, %					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Российская Федерация	100	100	100	100	100	100
Центральный ФО	46	58	59	44	41	54
Москва	32	36	27	22	23	40
Московская область	8	13	16	14	7	7
Калужская область	2	3	8	4	4	3
Северо-Западный ФО	12	16	15	15	17	13
Ленинградская область	2	2	3	3	6	4
Санкт-Петербург	5	8	4	6	5	5
Ненецкий АО	1	3	3	3	3	2
Дальневосточный ФО	15	9	9	17	12	9
Сахалинская область	12	7	6	12	4	4
Приморский край	2	0	0	0	2	4
Приволжский ФО	8	6	8	9	8	9
Самарская область	1	0	1	0	2	2
Республика Татарстан	3	1	1	1	3	2
Уральский ФО	10	2	2	6	9	7
ЯНАО	1	0	0	4	4	5
ХМАО	1	0	0	1	2	1
Сибирский ФО	7	6	6	5	8	4
Южный ФО	2	3	2	3	5	3

Источник — Росстат

Прямые иностранные инвестиции (далее — ПИИ) в 2013 году сконцентрировались в столице (табл. 4). В целом по России объем ПИИ вырос на 40%, при этом в Москве — в 2,5 раза, в результате доля столицы во всех ПИИ в Россию достигла 40%. Но такой мощный рост — в основном статистический. Это результат

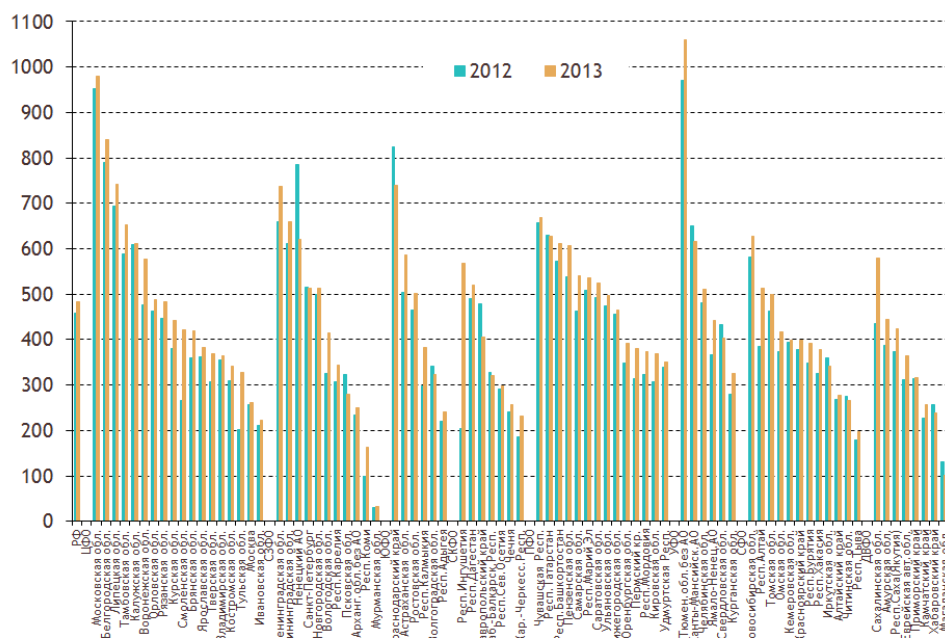
покупки «Роснефтью» российско-британской нефтяной компании «ТНК-ВР». Сделка проводилась через офшорные юрисдикции и, в соответствии с методикой Росстата, учитывалась как ПИИ, географически привязанные к штаб-квартире «Роснефти» в Москве. Вторым федеральным округом по привлекательности для иностранных инвесторов стабильно остается Северо-Запад. Доля Дальнего Востока сократилась из-за небольших ПИИ в нефтегазовые проекты Сахалина в последние два года. Вырос объем ПИИ в Приволжский ФО, во многом также статистически — за счет покупки глобальным автомобильным альянсом «Рено-Ниссан» контрольного пакета «Автоваза». Доля всех остальных федеральных округов в объеме ПИИ невелика. Можно отметить только устойчивый рост ПИИ в Ямало-Ненецком АО, так как в округ с 2011 года допустили иностранных инвесторов для реализации совместных проектов добычи газа с российскими компаниями.

Динамика жилищного строительства — один из немногих позитивных индикаторов, за 2013 год объем ввода жилья вырос на 5,6%. Стимулом стало широкое распространение ипотечного кредитования, однако закредитованность населения создает большие риски в условиях экономической нестабильности. Региональные различия весьма стабильны. Поскольку на динамику ввода сильно влияет эффект базы, более корректно сравнивать показатели ввода жилья на 1000 жителей региона, они показаны за два последних года (рис. 13).

Лидеры все те же — Тюменская область без автономных округов и Московская область; при этом ввод жилья в них продолжал расти (в Тюменской области — на 9%). Позитивную динамику имели большинство других регионов с высокими объемами ввода жилья — Белгородская, Липецкая, Тамбовская, Калужская, Ленинградская, Пензенская, Новосибирская области, Республика Башкортостан, и только в Татарстане объемы ввода не росли. На треть выросли показатели Сахалина, что объясняется устойчивым ростом доходов населения области. В то же время в крупнейшем нефтегазодобывающем регионе — Ханты-Мансийском АО — объемы ввода жилья сократились на 5%. Можно отметить низкие показатели в половине областей Центральной России и в Москве, они даже ниже, чем в Поволжье и в большинстве сибирских регионов. Основные причины разные: в периферийных областях Центра это продолжающаяся депопуляция при относительно низких доходах населения, что негативно влияет на объем платежеспособного спроса на жилье, а в Москве — дефицит площадей под застройку и переток значительной части платежеспособного спроса в Московскую область. По мере активизации застройки территории новой Москвы показатели столицы будут расти.

Рисунок 13

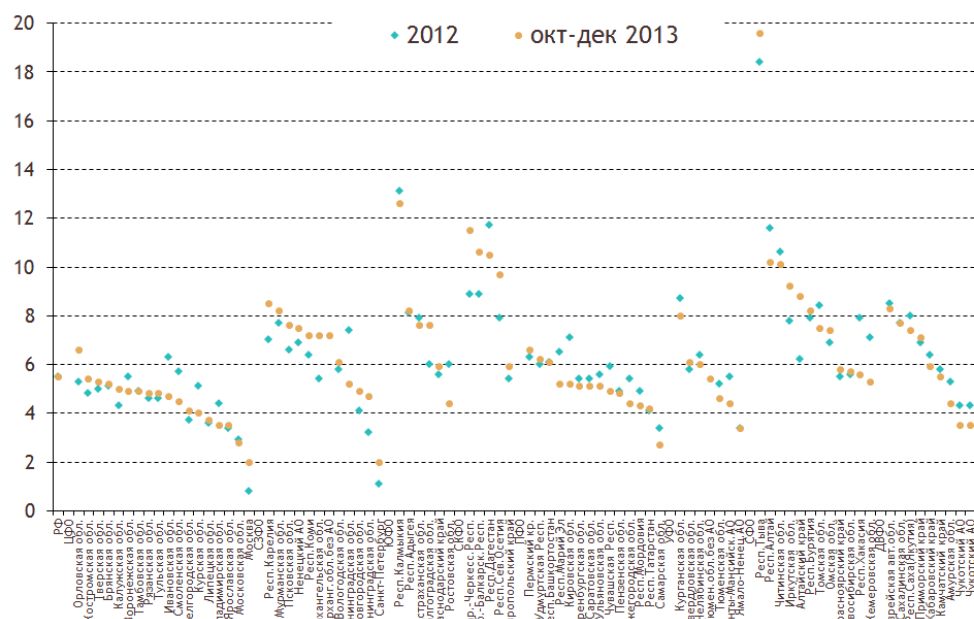
Объем жилищного строительства, кв. м. на 1000 чел.



Источник — Росстат

Рисунок 14

Уровень безработицы по методологии МОТ, %



Источник — Росстат

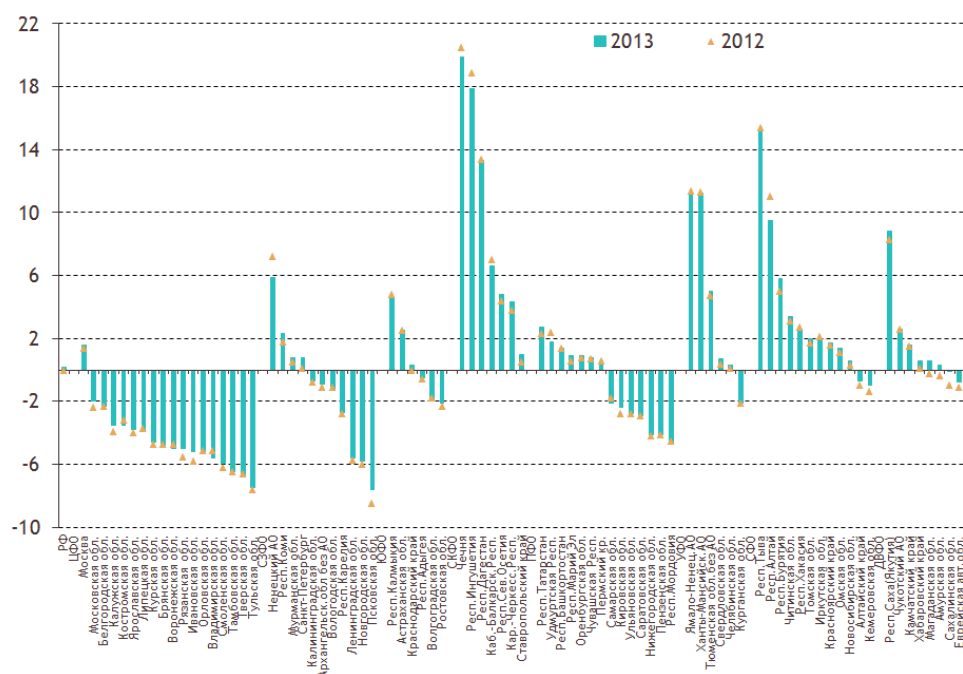
В обоих федеральных городах, где концентрируются российский бизнес и наиболее высокооплачиваемые рабочие места, доходы населения росли быстрее, чем в среднем по стране. Сокращение доходов населения в половине регионов Северо-Запада обусловлено негативными экономическими факторами — наиболее сильным промышленным и инвестиционным спадом. Хуже среднего динамика доходов населения в Уральском и Сибирском ФО из-за торможения промышленного роста. Прочие региональные различия динамики доходов населения не всегда объяснимы вследствие невысокой достоверности статистики, особенно в небольших по численности населения регионах (Чукотский АО, Республика Алтай и др.).

Российская региональная статистика измеряет заработную плату только по крупным и средним предприятиям и организациям. По данным Росстата, номинальная заработная плата выросла в 2013 году на 12,4%, с учетом инфляции рост не превышал 6%. Более быстрый рост заработной платы по сравнению с доходами населения обусловлен выполнением указов Президента Российской Федерации по повышению заработной платы занятым в бюджетном секторе, доля которых близка к половине всех занятых на крупных и средних предприятиях и организациях. Заметных региональных различий в динамике заработной платы в 2013 году не было, хотя в менее развитых и депрессивных регионах средняя заработная плата по региону зачастую росла быстрее, поскольку доля занятых в бюджетном секторе выше, поэтому быстрее росли и доходы населения (Ивановская область, Алтайский край, Республики Марий Эл, Бурятия, Ингушетия и др.).

Демографические и миграционные тенденции наиболее позитивны. В 2013 году Россия впервые за постсоветский период имела естественный прирост населения, хотя и небольшой (0,2 промилле). В регионах Центра и Северо-Запада с наиболее постаревшим населением сохранялась естественная убыль, за исключением Москвы, Санкт-Петербурга и регионов Севера (рис. 16). Значительное улучшение демографических показателей федеральных городов обусловлено двумя факторами — большим миграционным притоком населения молодых фертильных возрастов и заметным сокращением общего коэффициента смертности за счет как снижения младенческой смертности, так и роста долголетия в старших возрастах. Естественная убыль сохранялась также в русских регионах Юга и в половине регионов Приволжского ФО. На Урале и востоке страны преобладают регионы с естественным приростом благодаря более молодой возрастной структуре населения и более существенному росту рождаемости в последние годы. Самый высокий естественный прирост стабильно имеют слаборазвитые республики Северного Кавказа и юга Сибири, но в республиках-«чемпионах» (Чечня и Ингушетия) он уже начал медленно снижаться.

Рисунок 16

Коэффициент естественного прироста (на 1000 человек)



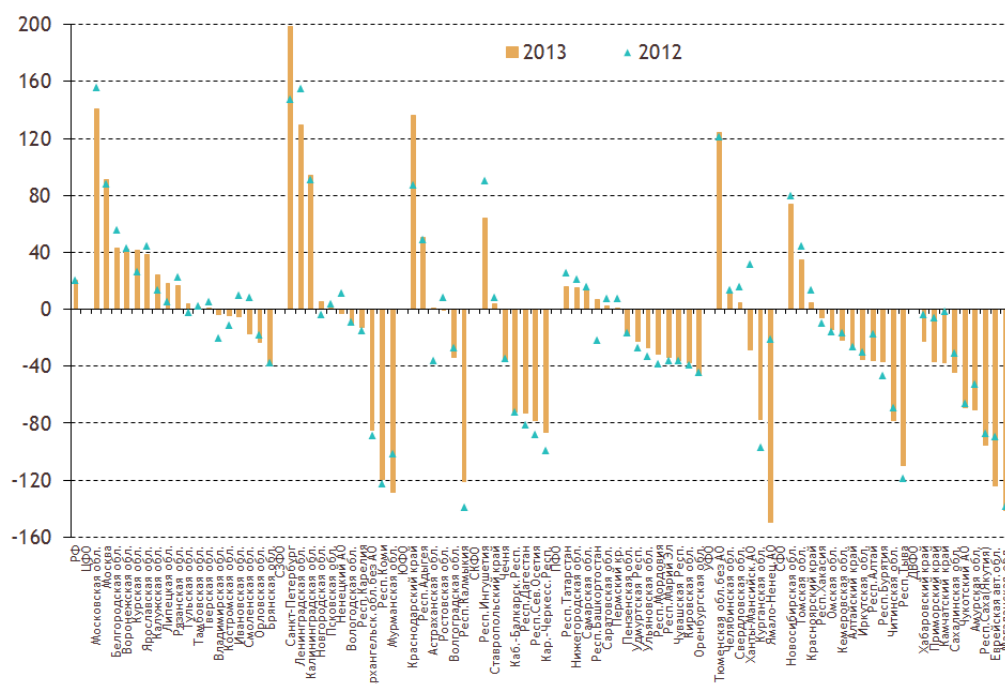
Источник — Росстат

Миграционный прирост в 2013 году почти не отличался от предыдущего года (296 тыс. чел., в 2012 — 295 тыс. чел.). Миграции в России максимально концентрированы: на агломерации федеральных городов (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область) приходилось соответственно 200 и 120 тыс. чел. миграционного прироста в 2013 году, это главные и стабильные центры притяжения мигрантов (и внутрироссийских, и жителей других стран). В 2013 году ускорился миграционный отток из всех регионов Дальнего Востока, несмотря на реализацию «больших проектов» (рис. 17). Теряют население в миграционном обмене почти все регионы Сибири, за исключением регионов с крупными центрами высшей школы (Новосибирская и Томская области), большинство республик Северного Кавказа, более половины регионов Приволжского ФО и Северо-Запада, треть регионов Центра. Российские регионы стали миграционными донорами для двух крупнейших агломераций страны, где выше доходы и намного больше высокооплачиваемых рабочих мест. В 2013 году сопоставимым центром притяжения мигрантов стал и Краснодарский край, но это в значительной степени связано с временными трудовыми миграциями на олимпийские стройки¹⁷.

¹⁷ Трудовые мигранты, проживающие на территории более 9 месяцев, учитываются как прибывшие на постоянное место жительства.

Рисунок 17

Коэффициент миграционного прироста (на 10 тыс. чел.)



Источник — Росстат

Итоги 2013 года трудно назвать оптимистическими. Стала очевидной экономическая стагнация как минимум в половине регионов страны. Сложнее всего экономическое положение на Северо-Западе, нарастают проблемы в регионах Поволжья, Урала, Сибири и Дальнего Востока. Население «голосует ногами», агломерации федеральных городов «пухнут», а регионы постепенно хиреют. С учетом новых рисков (экономические санкции после присоединения Крыма к России и дополнительные расходы российского бюджета на поддержку этой территории) тенденции развития российских регионов в 2014 году могут стать еще более негативными, причем это коснется и регионов-экспортеров сырья, и регионов обрабатывающей промышленности. Вероятно, только в федеральных городах, стягивающих население и финансовые ресурсы всей страны, а также в ряде слаборазвитых и высокдотационных республик, получающих масштабные трансферты, негативные тенденции могут проявляться слабее.

Индекс развития человеческого потенциала в регионах

Индекс развития человеческого потенциала (далее — ИРЧП) регионов России рассчитан по старой методике Программы развития ООН в связи с отсутствием региональных статистических данных о средней и ожидаемой продолжительности обучения, необходимых для расчетов по новой методике, разработанной в конце 2000-х годов. В целом по России ИРЧП в 2011 году вырос по сравнению с предыдущим годом — с 0,843 до 0,854, такая же тенденция характерна для 74 регионов из 80 (индекс не рассчитывается для трех автономных округов, входящих в состав других регионов). Только в Республиках Бурятия, Хакасия и Ингушетия, Красноярском крае, Сахалинской и Новосибирской областях отмечалось снижение индекса, в основном за счет экономической компоненты. Регионы-лидеры не меняются: за Москвой следует Санкт-Петербург, опережая ведущий нефтегазодобывающий регион — Тюменскую область¹⁸ (табл. 5). Помимо федеральных городов, в первой десятке рейтинга представлены только регионы со специализацией на отраслях экспортной экономики — добыче топливных ресурсов и металлургии. Помимо федеральных городов, только Белгородская область, Республика Татарстан и, в меньшей степени, Томская область имеют высокий рейтинг по всем трем индикаторам ИРЧП, развитие человеческого потенциала в них более сбалансировано.

Самый низкий ИРЧП имеют слаборазвитые республики с минимальным индексом дохода, а также некоторые депрессивные регионы с низким доходом и низкой ожидаемой продолжительностью жизни. При этом доминирующие среди аутсайдеров слаборазвитые республики получают масштабную помощь из федерального бюджета и социальные индикаторы ИРЧП в них более благополучны.

Региональная дифференциация в последние годы менялась несущественно. Москва и Санкт-Петербург, в которых проживает почти 12% населения, имеют показатели ИРЧП выше 0,900. В регионах с показателями ИРЧП выше средних по стране, но не превышающих 0,900, проживает 8% населения, в основном это регионы с экспортной ориентацией экономики. Подавляющее большинство населения (более 70%) сосредоточено в регионах со средним (медианным) уровнем развития человеческого потенциала: от среднего по стране до более низкого (0,800). Регионов-аутсайдеров в России немного, в них концентрируется только 5–7% населения. Изменения за последние 10–15 лет таковы: срединная (медианная) зона разрастается, а лидеры и аутсайдеры в основном стабильны.

¹⁸ Связано с тем, что формула расчета ограничивает вклад индекса дохода, измеряемого душевым показателем ВРП, показатель 40 тыс. долл. на человека по ППС является «потолком», выше этого уровня индекс дохода не меняется.

Таблица 5

Индекс развития человеческого потенциала в 2011 году

	Душевой ВВП долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность, %	Доля учащихся в возрасте 7-24 лет, %	Индекс образования	ИРЧП 2011	Место
Российская Федерация	22496	0,904	69,83	0,747	99,7	0,737	0,910	0,854	
г. Москва	43313	1,000	75,79	0,847	99,99	0,897	0,965	0,937	1
г. Санкт-Петербург	27926	0,940	73,06	0,801	99,9	0,888	0,962	0,901	2
Тюменская обл.	69997	1,000	70,45	0,758	99,7	0,742	0,912	0,890	3
Республика Татарстан	28092	0,941	71,3	0,772	99,7	0,786	0,927	0,880	5
Белгородская область	27553	0,938	71,71	0,779	99,7	0,743	0,912	0,876	6
Республика Коми	29447	0,949	67,95	0,716	99,7	0,790	0,928	0,864	7
Томская область	22784	0,906	69,53	0,742	99,7	0,825	0,940	0,862	8
Сахалинская область	58557	1,000	65,68	0,683	99,7	0,710	0,901	0,861	4
Омская область	19209	0,878	69,5	0,745	99,5	0,830	0,940	0,854	9
Оренбургская область	23103	0,908	68,31	0,722	99,6	0,797	0,930	0,853	10
Республика Саха (Якутия)	27372	0,937	67,67	0,689	99,6	0,792	0,928	0,851	11
Курская область	16040	0,847	69,27	0,738	99,6	0,889	0,960	0,849	12
Свердловская область	20695	0,890	69,29	0,738	99,8	0,755	0,917	0,848	13
Архангельская область	22305	0,903	68,75	0,729	99,8	0,737	0,911	0,848	14
Магаданская область	23198	0,909	65,99	0,664	99,8	0,902	0,966	0,846	15
Красноярский край	28387	0,943	68,27	0,679	99,6	0,750	0,914	0,845	16
Челябинская область	17419	0,861	68,79	0,753	99,7	0,765	0,920	0,845	17
Республика Башкортостан	19106	0,877	69,04	0,734	99,6	0,764	0,919	0,843	18
Ярославская область	16958	0,857	69,95	0,749	99,8	0,772	0,923	0,843	19
Липецкая область	18887	0,875	69,87	0,748	99,6	0,720	0,904	0,842	20
Краснодарский край	17134	0,858	71,15	0,769	99,8	0,699	0,898	0,842	21
Пермский край	21683	0,898	67,52	0,709	99,6	0,757	0,916	0,841	22
Иркутская область	19153	0,877	65,93	0,721	99,6	0,782	0,925	0,841	23
Удмуртская Республика	18456	0,871	68,88	0,731	99,6	0,765	0,919	0,840	24
Самарская область	18041	0,867	69,02	0,734	99,7	0,763	0,919	0,840	25
Московская область	20444	0,888	70,36	0,756	99,9	0,626	0,875	0,840	26

	Душевой ВВП долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность, %	Доля учащихся в возрасте 7-24 лет, %	Индекс образования	ИРЧП 2011	Место
Калужская область	18335	0,870	69,49	0,742	99,8	0,708	0,901	0,838	27
Чукотский автономный округ	35661	0,981	61,58	0,639	99,7	0,679	0,891	0,837	28
Орловская область	14309	0,828	69,48	0,741	99,6	0,815	0,936	0,835	29
Калининградская область	16820	0,855	69,9	0,748	99,7	0,707	0,900	0,835	30
Нижегородская область	17634	0,863	68,48	0,725	99,7	0,754	0,916	0,835	31
Мурманская область	18702	0,873	68,93	0,732	99,8	0,697	0,898	0,834	32
Воронежская область	13895	0,824	70,41	0,757	99,6	0,770	0,921	0,834	33
Вологодская область	18222	0,869	68,36	0,723	99,6	0,735	0,909	0,833	34
Саратовская область	14726	0,833	69,86	0,748	99,7	0,764	0,919	0,833	35
Кемеровская область	23288	0,910	66,18	0,682	99,7	0,717	0,904	0,832	36
Ульяновская область	14348	0,829	69,5	0,742	99,6	0,763	0,918	0,830	37
Волгоградская область	14814	0,834	70,5	0,758	99,7	0,694	0,896	0,830	38
Рязанская область	13684	0,821	69,34	0,739	99,7	0,769	0,921	0,827	39
Чувашская Республика	12608	0,807	69,66	0,744	99,6	0,789	0,927	0,826	40
Республика Мордовия	12490	0,806	70,11	0,752	99,5	0,764	0,918	0,825	41
Республика Карелия	15087	0,837	67,95	0,716	99,7	0,770	0,921	0,825	42
Хабаровский край	15973	0,847	66	0,703	99,8	0,778	0,925	0,825	43
Астраханская область	13758	0,822	69,84	0,747	99,3	0,723	0,903	0,824	44
Ростовская область	12811	0,810	70,28	0,755	99,7	0,728	0,907	0,824	45
Ленинградская область	22520	0,904	69,44	0,741	99,8	0,478	0,825	0,823	46
Забайкальский край	14585	0,832	65,75	0,733	99,5	0,722	0,904	0,823	47
Камчатский край	14430	0,830	66,57	0,711	99,9	0,774	0,924	0,822	48
Тамбовская область	12823	0,810	70,18	0,753	99,5	0,713	0,901	0,821	49
Пензенская область	11702	0,795	70,23	0,754	99,6	0,753	0,915	0,821	50
Новгородская область	18425	0,871	66,46	0,691	99,7	0,707	0,900	0,821	51
Приморский край	16306	0,850	67,17	0,693	99,8	0,758	0,918	0,820	52
Кировская область	11586	0,793	69,32	0,739	99,6	0,795	0,929	0,820	53
Смоленская область	14106	0,826	68,12	0,719	99,7	0,750	0,915	0,820	54

	Душевой ВВП долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность, %	Доля учащихся в возрасте 7-24 лет, %	Индекс образования	ИРЧП 2011	Место
Амурская область	16749	0,855	64,82	0,683	99,7	0,758	0,917	0,818	55
Республика Северная Осетия-Алания	9903	0,767	72,59	0,793	99,6	0,683	0,892	0,817	56
Курганская область	11835	0,797	68,36	0,723	99,5	0,807	0,932	0,817	57
Новосибирская область	15159	0,838	69,68	0,686	99,6	0,780	0,924	0,816	58
Костромская область	13105	0,814	68,45	0,724	99,6	0,734	0,909	0,816	59
Тульская область	13900	0,824	68,63	0,727	99,7	0,685	0,893	0,815	60
Владимирская область	13074	0,813	68,08	0,718	99,7	0,709	0,901	0,811	61
Республика Марий Эл	11911	0,798	68,31	0,722	99,6	0,745	0,912	0,811	62
Республика Адыгея	9882	0,767	70,99	0,767	99,6	0,702	0,898	0,810	63
Брянская область	11571	0,793	68,83	0,731	99,6	0,722	0,905	0,809	64
Тверская область	13808	0,822	67,02	0,700	99,7	0,715	0,903	0,809	65
Ставропольский край	9999	0,769	71,57	0,776	99,5	0,649	0,880	0,808	66
Алтайский край	11649	0,794	68,97	0,713	99,5	0,738	0,909	0,805	67
Республика Дагестан	9035	0,752	74,26	0,821	99,2	0,524	0,836	0,803	68
Псковская область	11805	0,796	66,47	0,691	99,6	0,717	0,903	0,797	69
Республика Калмыкия	8074	0,733	70,8	0,763	99,4	0,692	0,893	0,797	70
Ивановская область	9294	0,756	68,56	0,726	99,7	0,719	0,904	0,796	71
Республика Алтай	9157	0,754	65,4	0,712	99,5	0,771	0,920	0,795	72
Еврейская автономная область	12545	0,806	63,35	0,678	99,5	0,715	0,902	0,795	73
Кабардино-Балкарская республика	8815	0,748	72,44	0,791	99,5	0,553	0,848	0,795	74
Карачаево-Черкесская республика	8136	0,734	72,85	0,798	99,3	0,572	0,853	0,795	75
Республика Бурятия	11313	0,789	66,09	0,673	99,5	0,774	0,921	0,795	76
Республика Хакасия	16425	0,851	67,75	0,607	99,7	0,747	0,914	0,790	77
Республика Тыва	8273	0,737	61,39	0,685	99,6	0,781	0,924	0,782	78
Республика Ингушетия	5489	0,669	76,29	0,855	98,2	0,500	0,821	0,782	79
Чеченская Республика	5118	0,657	72,13	0,786	98,3	0,615	0,860	0,768	80

Источник — Росстат, расчеты автора

Для всех стран мира, независимо от уровня их развития, характерны тенденции территориальной концентрации экономики и человеческого потенциала в регионах, обладающих конкурентными преимуществами. Заметно сгладить пространственное экономическое неравенство сложно, поскольку оно формируется под воздействием объективных рыночных факторов. В странах догоняющего развития неравенство регионов, как правило, сильнее и продолжает расти. Россия относится к странам догоняющего развития, поэтому при переходе к рыночной экономике рост неравенства регионов был объективным трендом.

Исследования региональной науки позволяют выделить важнейшие направления пространственного развития для России, обеспечивающие рост человеческого потенциала: (1) поддержка городов-центров и крупных агломераций, где концентрируется человеческий потенциал, способный создавать инновации, которые затем распространяются на периферию; (2) улучшение институтов; (3) модернизация инфраструктуры для сокращения экономического расстояния и диффузии инноваций; (4) использование ресурсных преимуществ для привлечения новых технологий добычи и переработки сырья.

В условиях ограниченности финансовых и человеческих ресурсов и огромной инерционности российского пространства особую роль играют институты. Именно эффективные институты (социальные, политические, финансовые и др.) позволяют снижать объективные барьеры развития регионов и городов и максимально использовать имеющиеся конкурентные преимущества. Для эффективного управления пространственным развитием важен принцип субсидиарности: если два иерархических уровня управления могут выполнять одну и ту же функцию, она передается на более низкий уровень, близкий к населению. Это позволяет учитывать потребности жителей и улучшает контроль качества управления «снизу», через демократические процедуры. Регионализм и развитие локальных сообществ стали мейнстримом в странах ЕС, возник новый термин — *глокализация* (глобализация и локализация одновременно).

Институты пространственного развития — часть институциональной системы страны, они зависят от общего ее устройства и унаследованных факторов. В России на протяжении почти всей ее истории воспроизводилась жесткая сверхцентрализованная система управления, которая казалась оптимальной для сохранения территориальной целостности огромной страны. Но сейчас все более очевидно, что сверхцентрализация становится институциональным барьером развития.

Еще один ракурс региональной политики — соотношение стимулирующего и выравнивающего компонентов. Стимулирующая политика нацелена в первую очередь

на снижение институциональных барьеров для развития территорий с конкурентными преимуществами, чтобы за счет их ускоренного роста вся страна развивалась быстрее. Стимулирующая региональная политика доминирует в странах догоняющего развития.

Политика смягчения пространственного неравенства более типична для развитых стран, особенно для стран ЕС. Такая политика преобладает и в России, не относящейся к развитым странам. Она унаследована из прошлого и, кроме того, нацелена на снижение рисков социально-политической нестабильности в условиях поляризации пространства. Безусловно, менее развитым регионам нужно помогать, концентрируя усилия на росте их человеческого потенциала, но при четком понимании приоритетов, возможностей и с использованием транспарентных механизмов.

Инвестиции государства в экономику часто неэффективны, более эффективны совместные инфраструктурные проекты государства и бизнеса (в форме частно-государственного партнерства), но только если бизнес имеет свой интерес, а не участвует «из-под палки» под лозунгом необходимости развития периферийного или политически проблемного региона. Инвестиции государства в инфраструктуру крайне необходимы для развития регионов, но важно определить, где они нужнее в первую очередь, а это всегда конфликт интересов и возможность лоббизма нерациональных решений. Кроме того, инфраструктурные инвестиции не гарантируют выравнивающий эффект. Строительство новых транспортных коммуникаций может ускорить отток населения, поскольку экономическое расстояние сокращается не только для бизнеса, но и для местных работников, получающих выход на рынки с лучшими условиями оплаты труда. Как правило, это самые мобильные и квалифицированные работники, их миграционный отток снижает человеческий потенциал проблемных регионов.

Финансовая помощь регионам обеспечивает реализацию обязательств государства: развитие социальных услуг, выплату заработной платы бюджетникам и социальных трансфертов населению. Однако и в этом направлении, важнейшем для модернизации человеческого потенциала, есть подводные камни. Масштабная финансовая помощь слаборазвитым регионам формирует зависимую дотационную экономику, представленную в основном сектором бюджетных услуг, усиливается коррупционное перераспределение бюджетных средств. Тем не менее смягчение социального неравенства регионов — важнейшая задача, ее реализация способствует росту человеческого потенциала, социальной и территориальной мобильности, модернизации ценностей и образа жизни. Помогать нужно людям, а не регионам, поэтому выравнивающая политика — в первую очередь социальная, а не региональная. Приоритетами являются инвестиции государства в человеческий потенциал (образование, здравоохранение) и адресная поддержка уязвимых групп населения.

С.Ф. Иванов¹⁹

Глава 3. Сбережение народа

Смертность, человеческое развитие и пронатализм

Россия занимает особое место в мире по характеру положения человеческого капитала: в экономическом ракурсе страна является развитой, по накопленному образовательному потенциалу входит в группу наиболее развитых стран мира, а по продолжительности жизни находится в середине распределения развивающихся стран (табл. 6). В странах Запада достигнут такой уровень продолжительности жизни, что распределение по этому показателю оказывает небольшое влияние на их иерархию по комплексному индексу человеческого развития. Развивающиеся страны, наоборот, характеризуются большим разбросом уровней смертности, вследствие чего она может оказывать большее влияние на индекс человеческого развития, чем образование и уровень экономического развития.

Таблица 6

Компоненты индекса человеческого развития в России

	Год	Значение	Ранг
Средняя продолжительность обучения, лет	2010	11,7	13
Валовой национальный доход на душу населения*	2012	14 461	54
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении**, лет	2012	69,1	121

Примечание: * долл. США по ППС 2005 года, ** оба пола вместе

Источник — United Nations Development Programme. Human Development Indices

Сходство России с развивающимися странами по особенностям смертности на этом заканчивается. Там низкая продолжительность жизни при рождении обусловлена в первую очередь высокой детской смертностью, а в России — высокой смертностью в возрасте, который принято считать расцветом человеческой жизни — от 20 до 60 лет, причем главным образом сверхсмертностью мужчин. Второе отличие: за последние полвека в развивающихся странах значительно снизилась детская смертность и, как следствие, выросла продолжительность жизни. В развитых странах основным

¹⁹ Иванов Сергей Феликсович — к.э.н., независимый консультант-демограф, бывший сотрудник Отдела народонаселения Департамента экономических и социальных вопросов Секретариата ООН.

компонентом роста продолжительности жизни было снижение смертности взрослых. В СССР детская смертность к началу 1960-х годов революционно снизилась. Она оставалась выше, чем на Западе, но не настолько, чтобы создать потенциал сопоставимого роста продолжительности жизни. Однако в отличие от Запада снижения смертности взрослых не произошло. В России полувековой тренд взрослой смертности характеризовался колебаниями вокруг горизонтальной линии застоя, а в мужской смертности еще и существенным ухудшением показателей.

В России показатель смертности мужчин в возрасте 20–59 лет составляет около четверти от общего количества, а в западных странах эта доля примерно втрое меньше (например, в Германии — 7%). Другие последствия кризиса смертности включают нарушения воспроизводства населения, искажения его половозрастной структуры, разрывы связей между поколениями, потери миллиардов часов рабочего времени и инвестиций в человеческий капитал, сужение платежеспособного спроса населения, несправедливость в использовании пенсионных накоплений. Чрезвычайно важно, что многие параметры российской смертности, отличающие ее от западной модели, устойчивы, причем не в рамках краткосрочных интервалов, а охватывают целые социально-экономические эпохи. По яркому определению А.Г. Вишневого «на протяжении последних ста лет Россия жила с непозволительной демографической расточительностью, которая крайне плохо согласуется с идеей сбережения народа²⁰».

В последние годы в фокусе общественного мнения находится, казалось бы, другой кризис — демографический, стержнем которого является депопуляция страны. Причиной депопуляции считается низкая рождаемость, а связь депопуляции с высокой смертностью превратилась по существу в заметку на полях. Российское государство осознает, что страна переживает демографический кризис, стремится обратить вспять депопуляцию, но видит выход главным образом на пути пронатализма. То, что задачи снижения смертности включены в некоторые правительственные документы по демографической политике, само по себе правильно, но не меняет дела по существу: государственное поощрение рождаемости занимают центральное место, а улучшение здоровья подверстывается к этой демографической цели формально.

Смертность в России чрезвычайно высока, поэтому даже если удастся значительно и устойчиво повысить рождаемость, учитывая международный опыт, сомнительно, что удастся намного снизить демографическую результативность пронатализма. Снижение смертности экономически предпочтительнее снижения рождаемости, если считать целью максимизацию (минимизацию убыли) населения в

²⁰ Вишневский А. Сбережение населения или депопуляция России? — М.: ГУ-ВШЭ. 2010. С. 28.

трудоспособном возрасте. В рамках демографического целеполагания у пронатализма на первый взгляд есть некоторые преимущества. Он институционально и административно прост и сравнительно дешев, в то время как улучшение здоровья населения требует обширных и дорогостоящих мер в области здравоохранения, окружающей среды, изменения образа и стиля жизни. Вероятно, это соображение и определило приоритеты российской государственной политики. Однако в долгосрочной перспективе соотношение меняет знак, ибо к тому возрасту, когда начинает действовать «российская сверхсмертность», в человеческий капитал соответствующих поколений уже произведены огромные вложения.

Тенденции смертности

На протяжении нескольких десятилетий российская смертность характеризовалась двумя кардинальными особенностями, противопоставившими ее динамику развернувшемуся в западных странах второму этапу эпидемиологического перехода²¹. Во-первых, долговременные тренды выражались в росте смертности мужчин в трудоспособных возрастах при очень медленном снижении женской смертности. Во-вторых, уровни смертности резко колебались, особенно после 1984 года.

Признаки кризиса в форме роста смертности проявились уже в 1960-е годы. К началу десятилетия Россия вплотную приблизилась к западным странам по продолжительности жизни. Так, в 1964 году был достигнут уровень 69,9 лет, что было лишь на 0,3 года меньше, чем в США (рис. 18) и составил рекордную для России величину. Впоследствии на Западе смертность устойчиво снижалась: так, в США продолжительность жизни к 2010 году выросла на 8,6 года, достигнув 78,8 лет. Тренд смертности в России не описывается прямой. В течение 20 лет продолжительность жизни снижалась с не очень сильно выраженными колебаниями вокруг тренда; итогом этого периода стало уменьшение к 1984 году продолжительности жизни на 2,4 года по сравнению с 1964 годом.

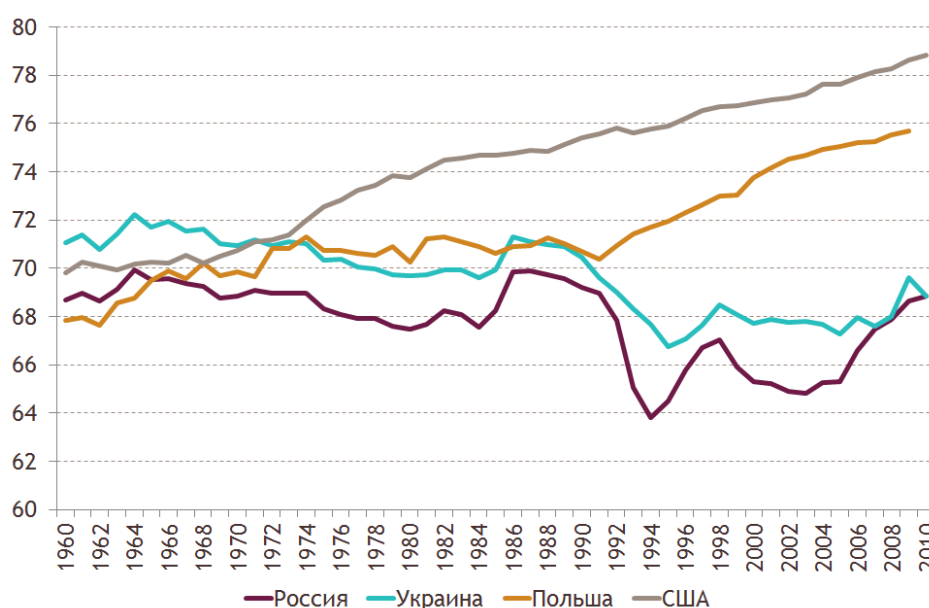
Период 1985–2003 года характеризовался падениями и подъемами смертности с амплитудами, характерными для войн и природных катастроф, хотя страна такие события не переживала, причем чередовавшиеся фазы роста и сокращения были короткими (4–5 лет). В 1986–1989 году продолжительность жизни подскочила почти до 70 лет, что было почти исключительно результатом антиалкогольной кампании. После

²¹ Vallin J., Meslé F. Convergences and divergences in mortality. A new approach to health transition. Demographic Research. Special Collection «Determinants of Divergent Trends in Mortality». 2004. P. 36.

отмены этой кампании страна вошла в трудный период радикальных социально-экономических преобразований. Всего за пять лет (1989–1994) продолжительность жизни сократилась на 5,8 лет (до 63,8 лет), что было не только на 6,3 года меньше средней по развитым странам, но и существенно меньше средних показателей по Азии и Латинской Америке; Россия занимала 131-е место в мире по этому показателю. Похожие по масштабам всплески смертности имели место лишь в нескольких странах южноафриканского региона, пораженных пандемией СПИД/ВИЧ. За этим падением последовал несколько менее крутой подъем, когда продолжительность жизни за четыре года (1994–1998) выросла на 3,2 года. Далее продолжительность жизни снова сократилась в течение пяти лет (1999–2003) на 2,3 года, достигнув 64,8 лет, а отставание от США составило 12 лет, а с рядом европейских стран — 15 лет.

Рисунок 18

Продолжительность жизни при рождении, 1961–2010 (оба пола вместе)



Источник — University of California (Berkley), Max Planck Institute for Demographic Research. The Human Fertility Database (2014)

Можно утверждать, что весь период с середины 1960-х до середины 2000-х годов был периодом застоя в эволюции показателей смертности, что на фоне прогресса в других странах означает массовые человеческие жертвы, потерянное время и утраченные возможности. Кроме того, вторая половина этого периода была чередой глубоких кризисов и неполных компенсаторных подъемов. Эти свойства российской смертности уникальны для XX столетия. Лишь в Украине траектория смертности была близка к российской, однако и там ее уровень был ниже (рис. 18). Особенности

российской смертности привели к аккумуляции колоссальных демографических потерь мирного времени. Если бы, начиная с середины 1960-х годов, снижение смертности в России шло теми же темпами, что и на Западе, разница между фактическим числом россиян, умерших за последующие четыре десятилетия, гипотетически была бы больше оценочной численности людских потерь России во Второй мировой войне²². Частный кризис смертности первой половины 1990-х годов и его отложенные демографические последствия могут привести к снижению численности населения России на 7,5 млн. человек к 2025 году, чем если бы кризиса не было²³, что представляет собой величину, сопоставимую с демографической ценой «сверхнизкой» рождаемости²⁴. По другому расчету, если бы в 1991–2008 году не было избыточных смертей (по сравнению со странами Евросоюза), нынешнее население России насчитывало бы примерно на 13 млн. человек больше, чем имеется в действительности.

С 2004 года продолжительность жизни начала увеличиваться, к 2012 году она выросла на 5,4 года, достигнув 70,2 лет, превысив (на 0,3 года) максимальную в истории страны отметку 1964 года. Таким образом, среднегодовой прирост за 9 лет составил 0,6 года, что намного превышает среднегодовой прирост продолжительности жизни, достигнутый в течение полутора веков в наиболее передовых в этом отношении странах (0,25 года за календарный год²⁵). В результате разрыв с Западом в продолжительности жизни несколько сократился. Однако следует иметь в виду, что в России за последние десятилетия смертность часто возрастала и сокращалась схожими темпами. Пока последнее десятилетие преждевременно считать прорывом, а правильнее охарактеризовать как восстановительный период и выразить надежду, что последующие годы позволят наконец оторваться от уровня, который уже трижды достигался на протяжении последних 50 лет, но который до сих пор не удавалось удержать²⁶. То есть говорить об устойчивом и равномерном снижении смертности, которое много десятилетий происходит в развитых странах, пока нельзя.

Согласно мировой статистике женщины живут дольше мужчин, но в России гендерные различия особенно велики. После 1965 года разница между женской и мужской продолжительностью жизни всегда превышала девять лет, а в 1994–1995 годы

²² Вишневский А. Сбережение населения или депопуляция России? — М.: ГУ-ВШЭ. 2010. С. 28.

²³ Bennett N., Bloom D., Ivanov S. Demographic implications of the Russian mortality crisis. *World Development*, Vol. 26, № 11, 1998. pp. 1921–1938.

²⁴ Иванов С. Демография современного мира // Мировая экономика в начале XXI века. Учебное пособие — М.: Издательство «Директ-Медиа», 2013. С. 336–373

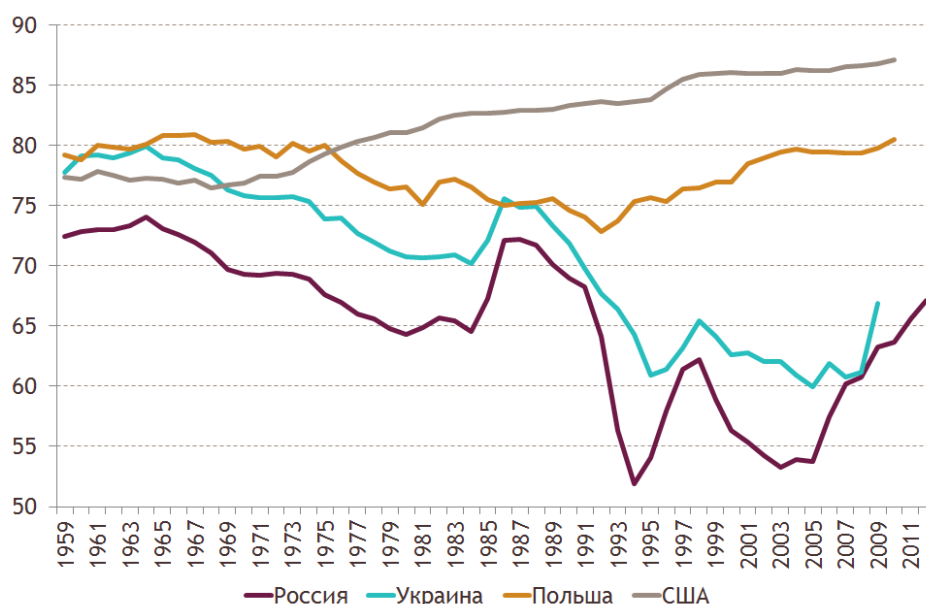
²⁵ Oeppen J.J., Vaupel J.W. Broken limits to life expectancy. *Science*, Vol. 296, Issue 5570. 2002. pp. 1029–1031.

²⁶ Андреев В.Е. Смертность и продолжительность жизни // Население России 2012: двадцатый ежегодный демографический доклад / отв. ред. А.Г. Вишневский — М.: Изд. дом ВШЭ, 2014. С. 239–308.

и 2001–2006 годы составляла 13–14 лет, в то время как в Германии она не превышала пяти лет. Хотя фазы роста и сокращения продолжительности жизни мужчин и женщин совпадали, амплитуда колебаний женской смертности была намного меньше: в периоде 1954–2005 годов минимум для женщин составил 3,4 года против 7,5 лет для мужчин. Тенденции общей для двух полов продолжительности жизни в значительно большей степени определялись мужской смертностью, характеризовавшейся резкими колебаниями при отсутствии долговременной положительной динамики.

Рисунок 19

Вероятность для 20-летнего мужчины дожить до 60 лет, 1959–2012



Источник — University of California (Berkley), Max Planck Institute for Demographic Research. The Human Mortality Database (2014)

Важнейшей особенностью российского типа смертности является «сверхсмертность» мужчин трудоспособных возрастов (рис. 19), которая в решающей степени определяет тренды продолжительности жизни мужчин и всего населения. Смертность в трудоспособных возрастах колебалась сильнее, чем продолжительность жизни при рождении, а нисходящий тренд был более крутым. Для 20-летнего мужчины вероятность дожить до 60 лет снизилась с 74% в 1964 году до 53% в 2003 году. В последующее десятилетие она повысилась до 67%. В то же время в США вероятность, что 20-летний мужчина проживет еще 40 лет, уже более четверти века превышает 83%. В Польше этот коэффициент в 1960-е годы был выше, чем в США, а затем до начала 1990-х годов сокращался — как в России, но, сохраняя преимущество порядка 10 пп. В начале 1990-х тенденция переломилась и вот уже в течение двух десятилетий

смертность мужчин в Польше сокращается и уже опустилась ниже уровня 1960-х годов. В России мужская смертность снижается лишь 6–7 лет и, несмотря на значительность снижения, еще не достигла отметки, с которой начался полувековой этап ее кризиса, т.е. пока правомерно констатировать лишь завершение очередной фазы циклических колебаний.

Заболеваемость и основные причины смертности

Динамика смертности от крупных классов причин смерти подтверждает вывод о восстановительном характере роста продолжительности жизни после 2003 года. Преобладающая часть роста продолжительности жизни в 2004–2012 году, особенно у мужчин, была обеспечена снижением смертности от тех же причин, которые обусловили падение продолжительности жизни в 1990–2003 году. Это прежде всего сердечно-сосудистые заболевания (далее — ССЗ) и внешние причины, включая насильственные смерти²⁷. Главным образом именно из-за повышенной смертности от ССЗ (рис. 20) и внешних причин (рис. 21) общий уровень смертности в России столь высок. При этом, хотя число смертей от внешних причин в разы меньше смертности от ССЗ (табл. 7), в России внешние причины играют очень большую (в мужском населении — главную) роль в динамике суммарной смертности.

Рисунок 20

Стандартизованные по возрасту коэффициенты смертности от сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний (смертей на 100 тыс. чел.)

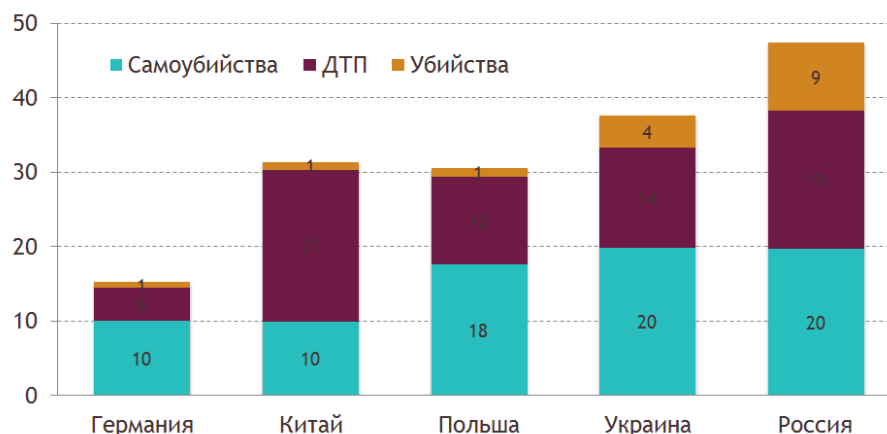


Источник — World Health Organization. WHO Mortality Database

²⁷ Андреев В.Е. Смертность и продолжительность жизни // *Население России 2012: двадцатый ежегодный демографический доклад* / отв. ред. А.Г. Вишневецкий — М.: Изд. дом ВШЭ, 2014. С. 239–308.

Рисунок 21

Число смертей в результате самоубийств, дорожно-транспортных происшествий (ДТП) и убийств на 100 тыс. чел., 2010-2013



Примечание: 2010 — все данные по ДТП; самоубийства в Германии; убийства в Китае и на Украине. 2011 — самоубийства в Китае; убийства в Германии и Польше. 2012 — самоубийства на Украине и убийства в России. 2013 — самоубийства в Польше и России

Источник — World Health Organization, 2013. Global Status Report on Road Safety; Всемирный банк

Таблица 7

Причины смертности, % от общего числа умерших

	Сердечно-сосудистые заболевания	Онкологические заболевания	Внешние причины	Прочие заболевания
Россия	62	13	12	13
Германия	45	26	4	25
Польша	48	26	7	19

Источник — World Health Organization. WHO Mortality Database

Так, во всех федеральных округах, кроме Северо-Кавказского, наибольший вклад в рост продолжительности жизни мужчин внесло снижение смертности от внешних причин; на втором месте — ССЗ, вклад которых также велик. У женщин всех округов, а также у мужчин Северо-Кавказского округа наибольший вклад внесло снижение смертности от болезней системы кровообращения. Внешние причины — на втором месте, и их вклад, как правило, существенно меньше (табл. 8).

Понятно, что факторов, определяющих состояние здоровья, риски заболеть и умереть, великое множество, причем они представляют собой сложные иерархии взаимосвязанных компонентов. В конечном счете заболеваемость и смертность

определяются наследственностью и средой, которую можно структурировать как социум, окружающую материальную среду, индивидуальное поведение и здравоохранение. В этом перечислении групп факторов среды их порядок отражает не убывающую степень важности, а нарастающую степень изученности и операциональности.

Таблица 8

Вклад возрастной группы, а также болезней системы кровообращения (БСК) и внешних причин смертности в прирост продолжительности жизни, 2003-2012

	Мужчины				Женщины			
	Общий прирост	Прирост в возрасте 15-64 лет	Внешние причины	БСК	Общий прирост	Прирост в возрасте 15-64 лет	Внешние причины	БСК
Российская Федерация	6,0	4,6	2,9	2,2	4,0	2,0	0,9	2,6
Центральный ФО	6,5	4,7	2,7	2,6	4,1	2,0	1,0	2,6
Северо-Западный ФО	8,1	6,4	3,6	3,3	5,4	3,0	1,5	3,2
Северо-Кавказский ФО	5,4	4,0	1,5	2,5	2,9	1,6	0,3	2,1
Южный ФО	5,3	4,0	2,2	2,1	3,4	1,5	0,8	2,2
Приволжский ФО	5,3	3,9	2,6	2,6	3,7	1,6	0,7	2,6
Уральский ФО	5,5	4,2	3,1	1,7	4,0	1,8	1,4	2,4
Сибирский ФО	5,7	3,4	3,2	1,6	4,0	2,1	1,3	2,2
Дальневосточный ФО	5,1	3,8	2,6	1,6	3,8	1,8	1,2	2,1

Примечание: показатели интерпретируются следующим образом (на примере данных по Российской Федерации): продолжительность жизни мужчин с 2003 по 2012 год возросла на 6,0 лет, в том числе за счет сокращения смертности в возрасте 15-64 года — на 4,6 года; снижение смертности от БСК и внешних причин привело к росту продолжительности жизни мужчин на 2,2 и 2,9 года

Источник — Андреев В.Е. Указ. соч.

Нельзя изменить социум специально для улучшения здоровья. С другой стороны, систему здравоохранения следует совершенствовать именно с этой целью. Надо также иметь в виду, что факторы взаимосвязаны и могут отчасти компенсировать друг друга. Из этого следует неправомерность подхода, в соответствии с которым вся ответственность за неприемлемые характеристики здоровья и смертности возлагаются на «объективные» обстоятельства, не подконтрольные общественному здравоохранению. Так, хорошее здравоохранение может отчасти компенсировать негативное влияние низких доходов, и наоборот, высокие доходы могут нейтрализовать воздействие недостатков в организации здравоохранения.

Недостаточное развитие институтов социальной поддержки, коррупция, плохие материальные условия жизни, ограниченные перспективы социальной мобильности, низкая оплата труда в провинции формируют в России ощущение незащищенности, блокируют развитие личной активности, стимулируют саморазрушительное поведение и в конечном итоге плохо сказываются на здоровье. Замеры социологов показывают, что большинство россиян (по данным Левада-Центра, 59% в 2013 году), смотрят в свое будущее и будущее страны с тревогой и неуверенностью²⁸. Зависимость здоровья от тревожности, инертности и фатализма, однако, чрезвычайно трудно эмпирически измерить.

Наиболее релевантными характеристиками окружающей среды являются наличие безопасной питьевой воды (более или менее доступной повсюду) и загрязненность воздуха (очень сильная во многих городах). Некоторые компоненты индивидуального поведения и характеристики системы здравоохранения представлены ниже. Здесь уместно сделать одно замечание. В образе жизни многих россиян сильны элементы поведения, наносящие вред самому человеку и окружающим его людям. Высокая смертность от убийств характеризует, хотя и неполно, высокий уровень насилия в обществе. Высокая суицидальная смертность является одним (но далеко не единственным) проявлением саморазрушительного поведения (рис. 21). Широко распространенное в России злоупотребление алкоголем (табл. 9) является мощной формой саморазрушительного поведения, имеет пагубные последствия для психического и физического здоровья.

Последствия чрезмерного потребления алкоголя

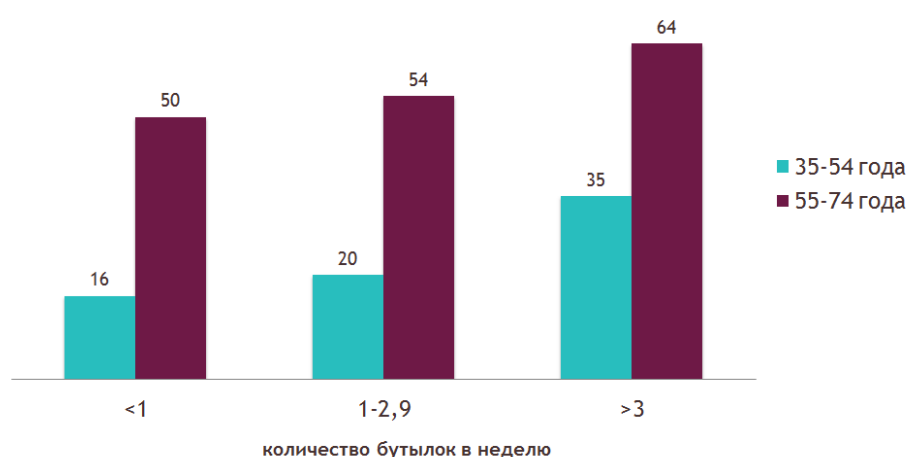
В мире алкоголь является третьим (после табакокурения и высокого артериального давления) ведущим фактором риска заболеваемости и преждевременной смертности. Многочисленные исследования показывают, что в России злоупотребление алкоголем является главной причиной высоких рисков преждевременной смертности взрослого населения (рис. 22). Смертность от алкогольной зависимости не исчерпывается алкогольными отравлениями и включает значительный процент убийств, самоубийств, смертей от цирроза, ССЗ, панкреатита, болезней органов дыхания, а также рака органов системы пищеварения. Так, на протяжении длительных периодов прослеживалась корреляция динамики самоубийств и убийств с динамикой потребления алкоголя. Колебания смертности от ишемической болезни сердца в

²⁸ Интервью с заведующим отделом социально-политических исследований Левада-Центра Н. Зоркой. Независимая Газета 27 июля 2014 г.

возрасте 45–64 года связаны с колебаниями потребления алкоголя в России. В целом алкогольные потери современной России включают около 30% мужских смертей и 15% женских²⁹, а на долю снижения смертности от ситуаций и болезней, связанных с опасным потреблением алкоголя, приходится 42% роста продолжительности жизни мужчин и 34% — женщин в 2003–2012 годы³⁰.

Рисунок 22

Вероятность смертности^а в зависимости от потребления алкоголя^б: мужчины^с в возрасте 35–74 лет, 1998–2010, %



Примечания: (а) вероятность смертности до 20 лет; (в) среднее (за 2013–2014 год) потребление водки, пива и вина в водочном эквиваленте по крепости (коэффициент для вина 0,25, для пива 0,125); (с) выборка состоит из 57 361 жителей Барнаула, Бийска и Томска, без ранее выявленных инфаркта миокарда, ангины, ревмокардита, инсульта, диабета, туберкулеза, цирроза печени или хронического гепатита. В выборку не включены бросившие пить из-за болезни

Источник — Alcohol and mortality in Russia: prospective observational study of 151 000 adults³¹

Потребление алкоголя в России во второй половине XIX века было умеренным и сокращалось, несколько увеличившись лишь перед Первой мировой войной. В первые десятилетия советской власти потребление алкоголя было минимальным, затем увеличилось перед Второй мировой войной, но до 1960 года удерживалось на уровне ниже дореволюционного. Начавшийся затем стремительный рост был прерван

²⁹ Немцов А.В. (2001). Алкоголь и смертность в России: 1980-е и 1990-е годы. ДемоскопDaily.

³⁰ Leon D.A., Shkolnikov V.M., McKee M., Kiryanov N., Andreev E. (2010). Alcohol increases circulatory disease mortality in Russia: acute and chronic effects or misattribution of cause? International Journal of Epidemiology, pp. 1279–1290; McKee M., Shkolnikov V., Leon D.A. (2001). Alcohol is implicated in the fluctuations in cardiovascular disease in Russia since the 1980s. // Annals of Epidemiology. № 11.

³¹ Zaridze D. et al. (2014). Alcohol and mortality in Russia: prospective observational study of 151 000 adults. The Lancet, vol. 383, pp. 465–1473.

антиалкогольной кампанией, начатой М.С. Горбачевым в 1985 году, которая почти мгновенно вернула потребление к уровню начала 1960-х годов.

По некоторым расчетам, антиалкогольная кампания за 1986–1991 год отсрочила 1,22 млн. смертей. Последовавший всплеск был «компенсационным», а с начала 1990-х годов усилился на фоне лавинообразных социальных и экономических изменений³². Кампания была свернута, и с тех пор прямая потребления круто взмыла вверх. В настоящее время Россия находится в первой пятерке стран по потреблению алкоголя на душу населения.

Похоже, наступает перелом в потреблении алкоголя. Об этом говорит некоторое снижение объема продажи водки и других крепких алкогольных напитков. Однако оценить реальную динамику потребления сложно из-за того, что узнать реальное потребление неучтенного (самодельного) алкоголя нельзя, алгоритмы оценки разнообразны, а в России доля неучтенного алкоголя в потреблении велика (табл. 9). Так, Минздрав России считает, что душевое потребление алкоголя в 2013 году снизилось на 2,2 л³³ по сравнению с предыдущим годом, что намного меньше падения продаж и крайне сомнительно. Можно предположить, что ведомство изменило алгоритм оценки неучтенного потребления. Используя алгоритм ВОЗ, получается, что душевое потребление в 2013 году составило 15,8 л³⁴, а не 13,5 л по оценкам Минздрава России, то есть чуть больше уровня потребления в 2011 году (15,7 л) в соответствии с оценками как Минздрава России, так и ВОЗ.

Возможно, главные изменения происходят не в объеме, а в типе потребления алкоголя. Свойственный России тип потребления алкоголя характеризуется высоким удельным весом водки, очень большой долей «неучтенного» алкоголя и частым одновременным потреблением больших доз крепкого алкоголя, что ведет к массовому развитию алкогольной зависимости и другим нарушениям здоровья (табл. 9). Такой тип пьянства был свойственен России и в далеком прошлом и сочетался с небольшим уровнем среднедушевого потребления алкоголя³⁵.

³² McKee M., Shkolnikov V., Leon D.A. (2001). Alcohol is implicated in the fluctuations in cardiovascular disease in Russia since the 1980s. // *Annals of Epidemiology*. № 11; Chenet L., McKee M., Leon D., Shkolnikov V., Vassin S. (1998). Alcohol and cardiovascular mortality in Moscow; new evidence of a causal association. *Journal of Epidemiology and Community Health* 52(12): 772–774; Leon D.A., Shkolnikov V.M. and McKee M. (2009). Alcohol and Russian mortality: A continuing crisis. *Addiction* 104(10): 1630–1636.

³³ Сайт «Военное обозрение» <http://topwar.ru/39275-rossiya-ustupaet-mesto-v-chisle-samyh-pyuschih-drugim-gosudarstvam.html>

³⁴ World Health Organization (2014). *Global Status Report on Alcohol and Health 2014*.

³⁵ Андреев Е.М., Богоявленский Д.Д., Стикли А. (2011). Алкогольная смертность в Российской Империи в 1870–1894 годах. *ДемоскопWeekly* № 461–462.

Таблица 9

Потребление алкоголя, 2008-2010

	Россия	Польша	Германия
Доля неучтенного алкоголя в потреблении, %	23,8	12,8	4,2
Доля крепких напитков в потреблении алкоголя, %	51	36	18
Мужчины			
Никогда не пившие, %	6,5	15,8	4,3
Распространенность тяжелого алкоголизма ^а , %	39,8	16	23,6
Потребление алкоголя ^б (в этаноловом эквиваленте, л/г)			
на душу населения	23,9	19,8	16,8
на пьющих	32,0	31,5	20,4
Алкогольная зависимость, %	16,5	7,7	8,8
Другие нарушения здоровья, связанные с потреблением алкоголя, %	14,5	6,8	4,1
Женщины			
Никогда не пившие, %	18,5	37,8	6,6
Распространенность тяжелого алкоголизма ^а , %	16,6	2,1	7,6
Потребление алкоголя (в этаноловом эквиваленте, л/г)			
на душу населения	7,8	5,8	7
на пьющих	12,6	14	8,9
Алкогольная зависимость, %	3,3	1,4	2,1
Другие нарушения здоровья, связанные с потреблением алкоголя, %	2,9	1,2	1

Примечания: в выборке учтено население в возрасте 15 лет и старше, ^а доля пьющих, потребляющих не менее 60 г алкоголя в спиртовом эквиваленте не менее одного раза за последние 30 дней, ^б включая неучтенный алкоголь

Источник — World Health Organization. Global Health Observatory, Country Statistics

В последнее десятилетие имело место увеличение доли вина и пива в продажах алкоголя, что могло привести к улучшению других параметров его потребления. В результате продолжилось начавшееся еще во время антиалкогольной кампании сокращение регистрируемой заболеваемости алкоголизмом. На начало 2012 года в лечебно-профилактических учреждениях состояло на учете с диагнозом алкоголизм и алкогольные психозы 1866 тыс. чел., что на 5% меньше, чем годом ранее и на 25% меньше, чем было в конце 1990 года³⁶.

³⁶ Щербакова Е. (2013) Число состоящих на учете с диагнозом алкоголизм и алкогольные психозы, наркомания и токсикомания. ДемоскопWeekly № 547–548.

Другие факторы предотвратимой смертности

Табакокурение является другой формой поведения с негативными последствиями для здоровья. Курение приводит к рождению нездоровых младенцев, тормозит развитие когнитивных способностей у детей, ослабляет иммунную систему, вызывает различные формы рака, заболевания верхних дыхательных путей, пищеварительные нарушения, способствует сердечно-сосудистым заболеваниям, ведет к плохой самооценке состояния здоровья, увеличивает медицинские затраты³⁷. Несмотря на активную политику ограничения табакокурения, оно остается крупной причиной смерти в Соединенных Штатах³⁸ и Европейском союзе³⁹. По некоторым оценкам, в мире табак является причиной 16% смертей мужчин и 7% смертей женщин⁴⁰. Хотя остается спорным вопрос, в какой мере курение вызывает смертельные болезни, а в какой является фактором, способствующим их развитию, масштабы негативных последствий массового табакокурения для общественного здоровья несомненны. Повсеместно его распространенность среди мужчин в разы превышает этот показатель для женщин, а тенденции почти везде противоположны, что является фактором сокращения гендерных различий смертности.

В России табакокурение очень распространено среди мужчин. Государство лишь недавно стало решительно ограничивать курение в общественных местах, но политика регулирования цен и акцизов остается недостаточно продуманной. В результате по степени распространенности курения среди мужчин страна остается ближе к развивающимся, где в среднем курят 50% мужчин, чем к развитым, где соответствующий показатель составляет 35%. В России курят вдвое больше мужчин, чем в Германии (относительно численности населения). Распространенность курения среди взрослых женщин в России (16%) несколько меньше, чем в среднем по развитым странам (22%). Вместе с тем сопоставление России с другими развитыми странами по распространенности курения среди подростков показывает неблагоприятную картину. Так, в России курят 15 % мальчиков 13–15 лет по сравнению с 5% в Германии (табл. 10).

³⁷ United States (2004). The health consequences of smoking: A report of the Surgeon General. Washington DC: Public Health Service.

³⁸ Mokdad A.H., Marks J.S., Stroup D.F., Gerberding J.L. (2004). Actual causes of death in the United States, 2000.

³⁹ European Commission. (2013). Public health: Tobacco.

⁴⁰ Eriksen M., Mackay J., Ross H. (2012). The tobacco atlas. Fourth Ed. Atlanta, GA: American Cancer Society.

Таблица 10

Доля курящих ежедневно в 2010 году, %

Возрастная категория	Пол	Германия	Польша	Россия
Взрослые (старше 15 лет)	мужчины	26	34	54
	женщины	18	21	16
Молодежь (13-15 лет)	мужчины	5	12	15
	женщины	5	8	9

Источник — World Health Organization. WHO Report on the Global Tobacco Epidemic 2013, Country profiles

В последние десятилетие укрепилось отношение к физической активности и некоторым факторам риска как к детерминантам здоровья, напрямую зависящим от поведения индивидов. Хотя существенно больше женщин страдает ожирением в России, чем в ряде других стран, по другим показателям Россия находится в пределах распределения развитых стран, а по некоторым параметрам (например, доля физически недостаточно активных мужчин) отличается от них в благоприятную сторону (табл. 11).

Таблица 11

Распространенность факторов риска среди взрослого населения в 2008 году, (мужчины/женщины), % (показатели стандартизированы по возрасту)

Страна	Недостаточная физическая активность ^а	Ожирение ^б	Повышенное артериальное давление ^в
Германия	28/29	23/19	31/21
Польша	23/32	23/23	41/33
Россия	23/19	18/30	37/32
Украина	20/16	16/24	46/35
Китай	30/32	5/17	30/26

Примечания: ^а доля лиц в возрасте 15 лет и старше, занимающихся активной физической деятельностью средней тяжести менее пяти раз по 30 мин. в неделю или менее трех раз по 20 мин. — энергичной деятельностью; ^б доля лиц в возрасте 20 лет и старше с отношением массы тела к квадрату роста (индекс массы тела), превышающем 30 кг/м²; ^в доля лиц в возрасте 15 лет и старше с артериальным систолическим давлением больше 140 мм рт. ст. и диастолическим давлением больше 90 мм рт. ст.

Источник — World Health Organization. Global Health Observatory Data Repository

Здравоохранение

Наряду со злоупотреблением алкоголем и, вероятно, недостаточно идентифицированными и измеренными, но несомненно неблагоприятными для здоровья социальными и экологическими факторами огромную роль в поддержании высокой заболеваемости и смертности играет неадекватность системы охраны здоровья населения и здравоохранения. Согласно проведенному в 2006 году исследованию⁴¹, состояние российской системы охраны здоровья населения и здравоохранения как ее важнейшего элемента характеризуется как кризисное. Обостряются проблемы доступности и качества медицинской помощи. Неблагополучное состояние этой сферы стало серьезной социальной проблемой. Очень весомый негативный вклад вносит отсутствие привычки к здоровому образу жизни, тяжелая экологическая ситуация в ряде регионов страны. В то же время острота этих проблем не только не снимает, но и предельно усиливает актуальность самых жестких требований к системе оказания медицинской помощи.

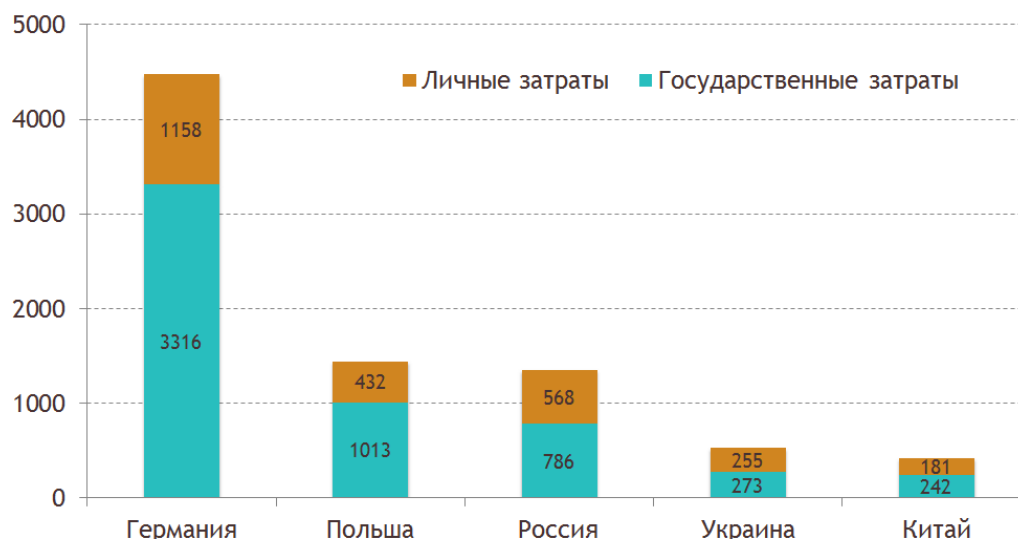
Со времени публикации доклада о здравоохранении в России минуло восемь лет, в течение которых действовал национальный проект «Здоровье». Большие (хотя и не опубликованные) объемы его финансирования и нацеленность на некоторые наиболее узкие места российского здравоохранения (высокие технологии, кардиология, онкология) позволили несколько улучшить положение в здравоохранении. Однако этих улучшений совершенно недостаточно для радикальных реформ и обеспечения устойчивого развития здравоохранения. Кроме того, в 2013 году проект был завершен (хотя официальная информация об этом не поступала) и весьма вероятно, что в предстоящие годы государственное финансирование здравоохранения сократится.

Наиболее серьезными проблемами российского здравоохранения являются недостаточная (причем во многих районах ухудшающаяся) доступность медицинской помощи и ее низкое качество. Главной причиной этого является острая нехватка средств (рис. 23). По показателю расходов на медицинскую помощь на душу населения мы существенно отстаем от западных стран. Хотя затраты на здравоохранение в 2002–2012 годах увеличивались ежегодно на 1 тыс. долл. на человека, то есть утроились, такого прироста совершенно недостаточно, чтобы выйти на уровень, необходимый для существенного улучшения качества здравоохранения.

⁴¹ Вишневский А.Г., Кузьминов Я.И., Шевский В.И., Шейман И.М., Шишкин С.В., Якобсон Л.И., Ясин Е.Г. (2006). Российское здравоохранение: Как выйти из кризиса. Доклад государственного университета – Высшая школа экономики. — М.: Издательский дом ГУ–ВШЭ.

Рисунок 23

Государственные и личные затраты на здравоохранение в 2011 году, долл. на душу населения в год (по ППС)



Источник — World Health Organization. Global Health Observatory Data Repository

Государственные гарантии бесплатной медицинской помощи на универсальной основе не выполняются. Платность медицинских услуг нарастает, причем в хаотичной и неконтролируемой форме, когда неожиданно и непрозрачно вводится плата за услуги, которые формально должны предоставляться бесплатно, а пациенты лишены защиты в сфере платных услуг и неформальных платежей. В России пациенты оплачивают из своего кошелька намного большую долю медицинских расходов, чем в западных и даже восточноевропейских странах. Так, в России она составляет 39% по сравнению с 24% в Германии. При этом система дополнительного медицинского страхования находится в зачаточном состоянии (табл. 12) как по охвату, так и по объему. Даже дорогой страховой полис не оплачивает многие виды лечения, особенно хронических заболеваний. В результате более трети совокупных затрат на медицинские услуги оплачивается пациентами.

Более 50% пациентов платят за лечение в стационарах, 30% — за амбулаторно-поликлиническую помощь, 65% — за стоматологические услуги. Формальные и неформальные платежи особенно обременительны для лиц с низкими доходами. Серьезное заболевание, лечение которого требует больших затрат, разоряет людей, заставляя влезать в большие долги или продавать домашнее имущество. Растущее число больных вынуждены отказываться от лечения и приобретения нужных лекарств.

Бедность в сознании людей все более ассоциируется с неспособностью получить необходимую медицинскую помощь⁴².

Таблица 12

Доля источников финансирования в совокупных затратах на здравоохранение в 2012 году, %

Страна	Частные затраты		
	Всего	В том числе	
		Наличные выплаты	Добровольное страхование
Германия	23,7	12,1	11,7
Польша	29,9	22,8	7,1
Россия	39,0	34,3	4,7
Украина	45,2	42,3	2,9
Китай	44,0	34,7	9,3

Источник — World Health Organization. Global Health Observatory Data Repository

Вся система здравоохранения, прежде всего государственные органы, должны лучше осознать свою ответственность за сокращение предотвратимых смертей и провести адекватные реформы. Проекты, нацеленные на лечение и профилактику отдельных заболеваний, могут приносить пользу и в действительности ее приносят, но болезни российского здравоохранения имеют системный характер: их не вылечить, присовокупляя один целевой проект к другому. Россия отстает от всех развитых и многих развивающихся стран по продолжительности жизни в целом и продолжительности здоровой жизни в частности. Такой констатации достаточно, чтобы заключить, что российская система здравоохранения все еще устроена хуже, чем в других странах. Следовательно, разработка собственного успешного пути невозможна без детального критического обобщения зарубежного опыта, который явно не учитывается в российской практике. Эффективность внутренних реформ системы здравоохранения будет заведомо ограничена господствующим отношением к ней как к «сфере обслуживания» в старом советском смысле, когда на нее приходится тратить средства, которые было бы полезнее использовать по-другому. Но в стратегическом плане интересы страны состоят в изменении системы приоритетов ее развития таким образом, чтобы здоровье и жизнь человека заняли центральное место.

⁴² Вишневский и др. Указ. соч. (2006).

Л.Н. Овчарова⁴³

Глава 4. Доходы, неравенство, бедность: вызовы в условиях неопределенности⁴⁴

В условиях неопределенности устойчивость к рискам снижения уровня жизни в значительной степени зависит от того, насколько диверсифицированы источники денежных доходов, есть ли запас прочности, обеспечивающий сохранение текущего потребления, накопили ли российские домохозяйства опыт функционирования в условиях перемен? Ответы на эти вопросы можно получить, анализируя уровень, дифференциацию и структуру доходов, расходов и потребления домашних хозяйств. Чем выше уровень и сложнее структура доходов и расходов, тем больше возможностей для маневра; при этом сектор домашних хозяйств становится все более влиятельным участником процесса принятия значимых для рынков решений. За пределами потребительского стандарта выживания (дешевые продукты питания, непродовольственные товары и услуги первой необходимости), где в основном диктует производитель, домохозяйства выбирают приоритетные и альтернативные направления использования денежных доходов, включая их трансформацию в сбережения, являющиеся значительным источником внутренних инвестиций. Структура доходов также позволяет оценить перспективы развития за счет изменений в экономической активности отдельных категорий населения.

Для понимания того, какой потребительский стандарт преобладает в современной России, в чем особенность структуры потребления и какие наиболее вероятные изменения возможны в условиях экономической и политической неопределенности, обратимся к анализу динамики доходов, расходов и потребления. В первую очередь на основе данных показателей определим место России в глобальном мире. Для этой цели могут быть использованы два источника информации: данные ООН о душевом ВВП, оцененном в соответствии с паритетом покупательной способности, и оценки Всемирного банка о распределении мировых душевых денежных доходов.

⁴³ Овчарова Лилия Николаевна — д.э.н., директор Независимого института социальной политики, ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

⁴⁴ В данной работе использованы результаты проекта «Мониторинг доходов, расходов и потребления российских домохозяйств», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014 году.

По данным МВФ⁴⁵ от октября 2014 г., в 2013 году душевой ВВП в России составил 24,3 тыс. долл. США, что соответствовало 45-му месту в мире в страновом рейтинге по этому показателю. В рейтинге ПРООН по индексу человеческого развития за 2014 год Россия занимала 57-е место при валовом национальном доходе на душу населения 17,3 тыс. долл.⁴⁶, оцененном также по паритету покупательной способности. Рейтинги ПРООН и МВФ отличаются, потому что ПРООН, во-первых, использует данные о ВВП за 2013 год, во-вторых, игнорирует влияние самых высоких и самых низких доходов с целью снижения значимости неравенства. Как и в случае ВВП, по показателю душевых доходов Россия относится к срединной группе стран с достаточно высоким стандартом потребления, что подтверждают данные Всемирного банка о распределении населения России по 5% мировым группам душевых денежных доходов, в сумме составляющих мировые доходы населения, также приведенные к сопоставимому виду по паритету покупательной способности. Расчеты Бранко Милановича из Всемирного банка⁴⁷ указывают на то, что 5% самых бедных российских домохозяйств находятся в четвертой децильной группе распределения мирового богатства, а 75% россиян — в шестой децильной группе и выше. Следовательно, массовое потребление в России вышло за пределы минимальных потребительских нужд, а сектор домохозяйств, имеющий ресурсы для развития и выбирающий направления их использования, становится важным регулятором экономических изменений. Этот вывод подтверждают и официальные данные Росстата *о динамике душевых денежных доходов* за годы постсоветского развития (рис. 24). Несмотря на то, что на протяжении анализируемого периода Россия прошла через системный кризис, приведший в 1992 году к двукратному снижению реальных доходов населения и массовому распространению потребительского стандарта выживания, а два последовавших с десятилетним интервалом мировые финансово-экономические кризиса (1998 и 2008 годы) также способствовали падению уровня жизни, в 2013 году реальные денежные доходы более чем в полтора раза превысили советский уровень.

Системные трансформационные процессы в первую очередь изменили экономическое поведение домашних хозяйств: рынок труда при сохранении высокой занятости населения подстраивался к кризисной ситуации за счет ценовой компоненты, то есть посредством поддержки сверхгибких механизмов оплаты труда⁴⁸. На

⁴⁵ IMF. World Economic and Financial Surveys .World Economic Outlook Database.

⁴⁶ Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience.

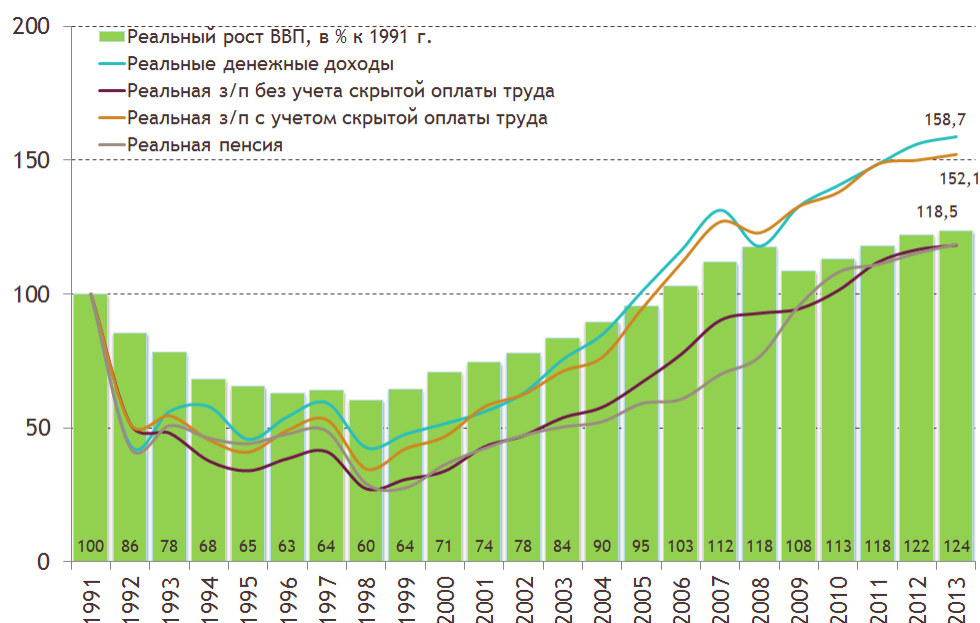
⁴⁷ Milanovic B. Global income inequality by the numbers: in history and now. Paper was presented at the Conference on Global Justice held at the Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) in Rome on June 6–9, 2012.

⁴⁸ Капелюшников Р.И. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. Москва, ГУ-ВШЭ, 2001; Шевяков А.Ю., Кирута А.Я. Измерение экономического неравенства. — М.: «Лето», 2002; Суворов А.В. Доходы и потребление населения: макроэкономический анализ и прогнозирование. — М., МАКС Пресс, 2001.

протяжении экономического спада 1991–1998 годов все агенты рынка труда шли по пути «придерживания излишней рабочей силы» за счет резкого сокращения оплаты труда. Основными механизмами «зарплатной гибкости» стали изменение переменной и особенно скрытой части заработной платы, задержки ее выплаты, а также отсутствие обязательной индексации заработной платы с учетом инфляции. Ответом российского рынка труда на рост ВВП в 1999–2007 годах стал стремительный рост зарплаты при слабом увеличении численности занятых, что подтверждается динамикой *реальной оплаты труда* (рис. 24).

Рисунок 24

Динамика ВВП, денежных доходов, заработной платы и пенсии, в процентах от 1991 года в сопоставимых ценах



Примечание: по состоянию на декабрь 2013 г.

Источник — Росстат, расчеты автора

Повышенная гибкость заработной платы при весьма устойчивом уровне занятости способствовала развитию нестандартных форм оплаты труда, выводящих ее за пределы статистического наблюдения. Проводимые Росстатом исследования по количественному измерению *скрытой заработной платы* позволили получить оценки масштабов данного явления: в среднем около 40% фонда оплаты труда скрыто от статистического наблюдения и не участвует в формировании страховых и иных взносов, привязанных к заработной плате. Специфика неформальных трудовых доходов заключается в том, что, с одной стороны, они в большей степени подвергаются

рискам сокращения в условиях кризиса, с другой стороны, легче адаптируются к условиям неопределенности. Важно подчеркнуть, что неформальные доходы от занятости создают серьезные проблемы для формирования доходов солидарной части пенсионной системы. Как результат, в 2012 году при среднегодовой численности занятых 71,6 млн. чел. плательщиками взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации являлись только 46,6 млн. чел. Именно данное явление и неблагоприятный для пенсионной системы демографический прогноз максимизируют риски неустойчивости пенсионного обеспечения.

Большую часть 1990-х годов, вплоть до кризиса 1998 года, приоритетом правительства была *индексация пенсий*. В результате материальное положение пенсионеров было относительно лучше, чем у других социальных групп. Ситуация изменилась после кризиса 1998 года, когда рост реальной заработной платы начал обгонять рост реальной пенсии. Особенно драматичным это отставание стало после начала пенсионной реформы 2002 года. Соответственно в период экономического роста 2000-х годов благосостояние семей, основным источником которых выступают пенсии, стало ухудшаться относительно других групп, прежде всего тех, чьи доходы преимущественно зависят от заработной платы. Именно провал пенсионной системы в этот период предопределил достаточно нестандартное ее развитие в период кризиса 2008–2009 годов, когда политические власти приняли решение о существенном повышении пенсий и минимальной заработной платы.

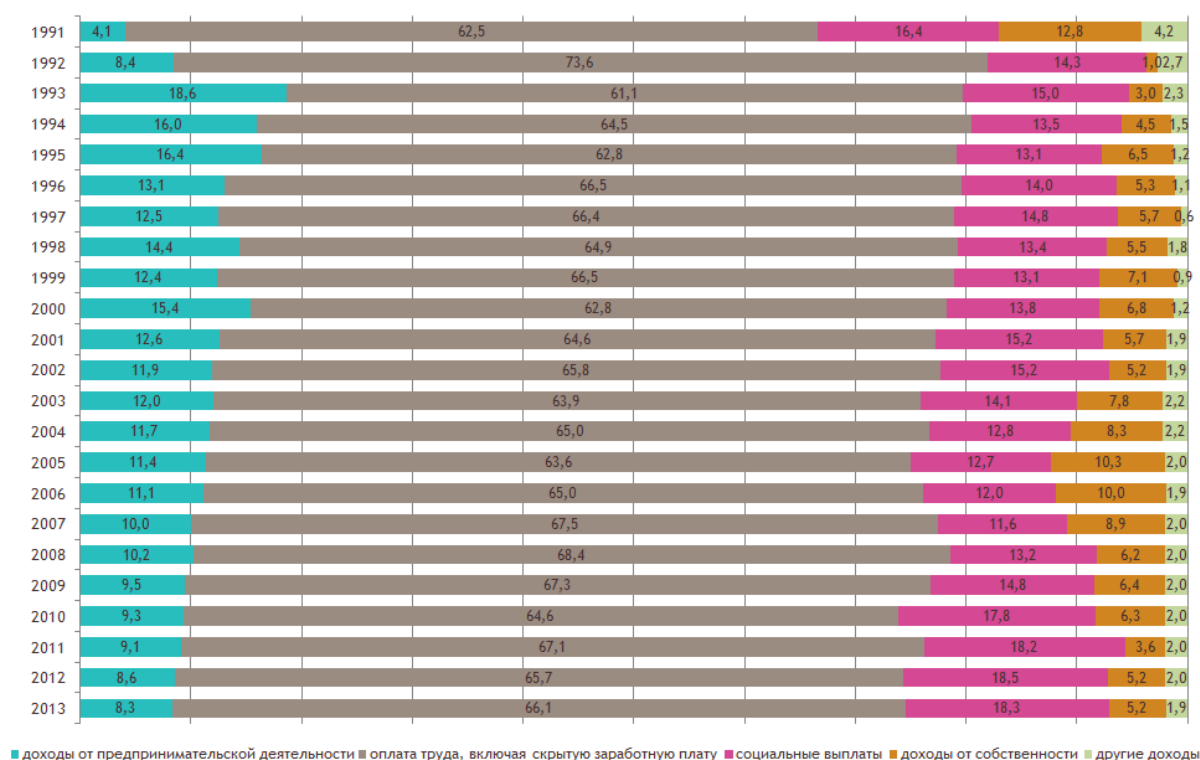
В целом за период девяти «тучных» лет (1998–2007 годы) душевые реальные денежные доходы в ценах 1991 года выросли в три раза, и это при условии, что ВВП увеличился в 1,8 раза. В кризисный 2008 год впервые с 1999 года было зафиксировано падение реальных доходов (на 11%), хотя уже в 2009 году оно было полностью компенсировано, и тенденция роста доходов, но с более низкими темпами, продолжается до настоящего времени.

Следующим важным источником информации о реализованных, упущенных и потенциальных шансах развития является *структура денежных доходов населения*. В последние годы советского периода она в основном соответствовала стандарту стран, прошедших этап модернизационного индустриального развития, в которых доходы наемных работников являются главным источником (80% и более) денежных поступлений семей. Принципиальное отличие заключалось в отсутствии *предпринимательских доходов и доходов от собственности*, доля которых в общем объеме доходов уже в первые годы становления российской рыночной экономики поднялась до 20% и удерживалась на этом уровне до 2008 года (рис. 25). Доступ населения к данным источникам денежных поступлений стал главным позитивным

эффектом рыночных преобразований и обеспечил, несмотря на более чем двукратное падение реальных доходов, определенную лояльность населения к проводимым реформам. Предпринимательская активность достигала своего максимума в начале рыночных реформ, когда доходы от этого вида деятельности стали составлять 16% всех доходов населения. В настоящий момент мы наблюдаем двукратное сокращение их удельного веса. Доля доходов от собственности максимизировалась в последние «тучные» годы, что обусловлено развитием фондового рынка, но и этот драйвер роста показывает тренд падения. Как результат, в период последнего кризиса доля новых рыночных источников доходов на фоне роста совокупных реальных денежных доходов постоянно сокращалась, достигнув в 2013 году 13,5%, что указывает на сжатие возможностей для устойчивого развития за счет диверсификации источников доходов.

Рисунок 25

Динамика структуры денежных доходов населения, %



Источник — Росстат

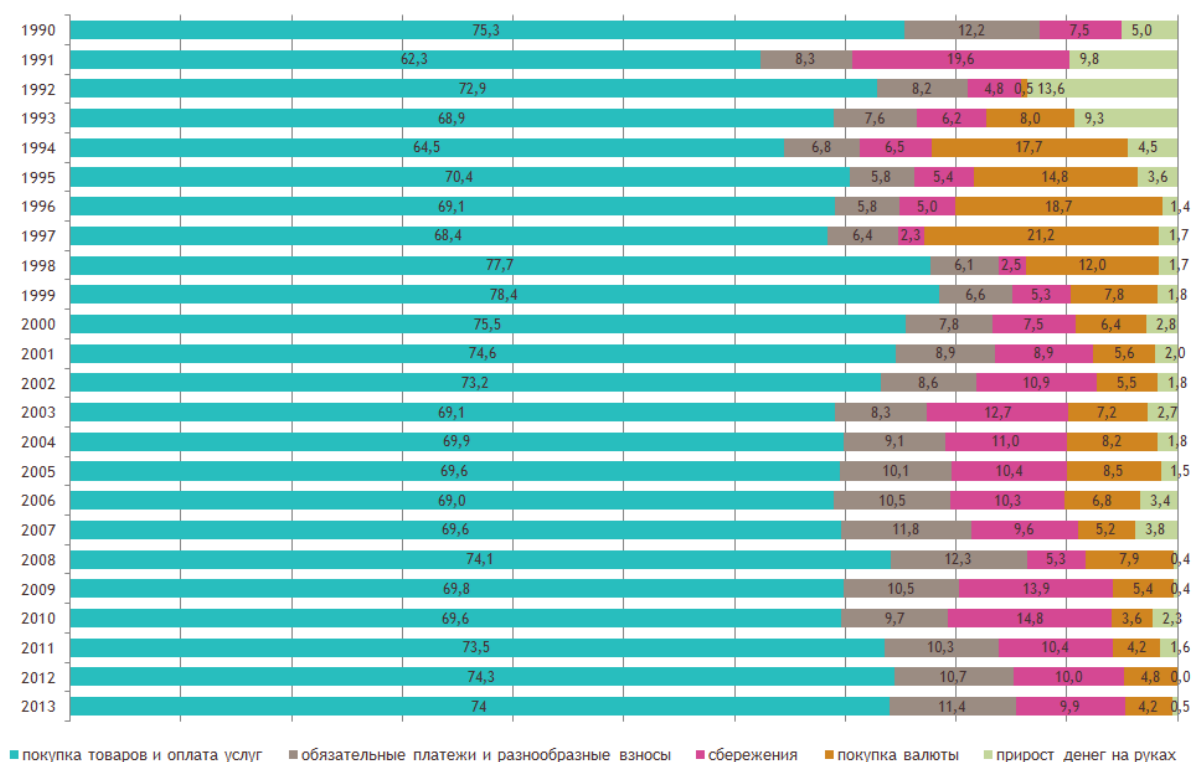
Заработная плата наемных работников была и остается главным источником денежных доходов. Более высокие темпы роста средней заработной платы способствовали увеличению ее доли в структуре доходов населения: с 63% в 2000 году до 68% в 2007 году. На кризис 2009 года зарплата отреагировала сокращением своего

удельного веса, что было компенсировано мерами политики, направленной на повышение минимальной заработной платы и оплаты труда в бюджетном секторе. Ускоренный рост зарплаты в бюджетном секторе стал наиболее очевидным в 2013 году. Важно подчеркнуть и изменения последних лет, проявившиеся в увеличении доли социальных трансфертов в структуре доходов населения (до 18–18,5% в 2010–2013 годы) в связи с резким ростом пенсий и пособий. Даже в лучшие советские годы (1985 год) доля социальных трансфертов не поднималась до такого уровня. Возрастающий удельный вес пособий и пенсий — это реакция на высокое неравенство и попытка снизить его. Обязательства по пенсиям самые высокие за всю историю развития пенсионной системы, и это при условии, когда не менее трети заработков не принимает участие в формировании пенсионных отчислений.

Взгляд на *использование денежных доходов населения* через призму агрегированных видов расходов, оцененных на основе макроэкономического баланса доходов и расходов сектора домохозяйств, позволит оценить изменения в финансовом и потребительском поведении (рис. 26).

Рисунок 26

Динамика структуры использования денежных доходов населения, %



Источник — Росстат

Баланс денежных доходов и расходов показывает, что за годы постсоветского развития в структуре расходов появились такие новые статьи, как приобретение недвижимости, покупка ценных бумаг, иностранной валюты, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей. Вместе с приростом (уменьшением) вкладов на счетах граждан и наличных денег у населения, которые были и в советское время, данные направления использования доходов сегодня составляют около 15% всех доходов населения. Для экономики это значимый, но пока еще в большей степени потенциальный источник внутренних инвестиций.

Доля расходов на обязательные платежи и взносы снижалась до 1997 года и начала расти после 2000 года за счет развития ипотечного и потребительского кредитования. В 2012 году расходы на оплату процентов, уплаченных за предоставленные кредиты, составили 3% общего объема расходов. Институты ипотеки, появившиеся в начале 2000-х годов, очень медленно развивались первые пять лет, и за 2006 год, по данным Агентства по ипотечному жилищному кредитованию, было выдано кредитов на сумму 263,6 млрд. руб. Последующий бурный рост до 655,8 млрд. руб. в 2008 году был приостановлен кризисом (в 2009 году данный показатель снизился до 152 млрд. руб.), однако за следующие четыре года объем выданных ипотечных кредитов вырос в девять раз, достигнув 1353,6 млрд. руб. в 2013 году. В настоящее время четверть сделок на рынке жилья осуществляется с ипотекой, что подтверждает массовый характер новой модели решения жилищной проблемы. В условиях нарастающей неопределенности дополнительные риски возникают в сегменте потребительского кредитования. Согласно данным РМЭЗ–2012 НИУ ВШЭ большинство представителей второй и третьей квантильных групп в распределении по доходам имеют задолженности по потребительским кредитам, и у них возникнут трудности с их погашением в случае ухудшения их материального положения.

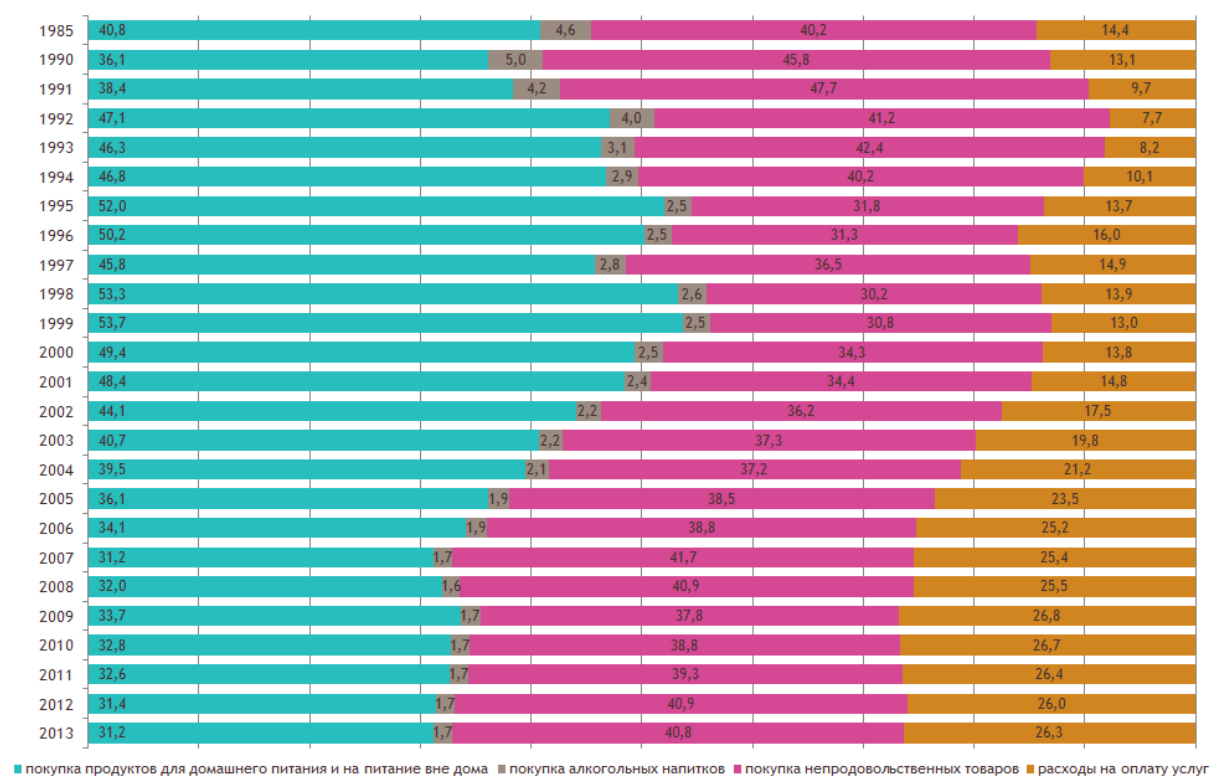
Сбережения, расходы на покупку валюты и прирост наличных денег — это финансовые активы домохозяйств. Макроэкономические данные баланса денежных доходов и расходов свидетельствуют об опережающем по сравнению с доходами росте объемов финансовых активов населения, банковская статистика показывает рост объема вкладов физических лиц в реальном выражении в 9,7 раза за 1999–2011 годы. Если говорить о новых моделях финансовой активности домохозяйств, то, помимо освоения кредитных инструментов, за последние 20 лет население прошло через дефолт по советским сбережениям, участие в финансовых пирамидах в начале 1990-х годов, массовую включенность в валютные операции.

Доля расходов населения на покупку товаров и оплату услуг по сравнению с 1980-ми годами сократилась очень существенно: с 83% в 1985 году до 70% в

спокойные 2000-е. Динамика этой компоненты расходов реагирует на экономические кризисы: в такие периоды ее вес возрастал до 75%. Получается, что в период кризиса население «уходит в потребление», и обусловлено это чувствительностью потребительского рынка, отличающегося высокой долей импорта, к колебанию валютных курсов и фантомными болями либерализации цен и дефицита товаров. Несмотря на то, что большинство экономистов 2011–2013 годы рассматривают как период стагнации, структура потребительских расходов похожа на кризисную: население перебросило 5% своих доходов на текущее потребление и покупку валюты, снизив доверие к сбережениям во вкладах и ценных бумагах. Это означает, что люди, не находя надежных инструментов для организованных сбережений, наращивают потребление.

Рисунок 27

Динамика структуры потребительских расходов населения, %



Источник — Росстат, расчеты автора

Теперь обратимся к более детальному анализу структуры *потребительских расходов*, к которым отнесены расходы на все приобретения товаров и услуг (рис. 27). Исследуя отдельные потребительские агрегаты, мы сможем сформулировать гипотезы относительно поведения домохозяйств в условиях экономической и политической

неопределенности. Предварим переход к рассмотрению данного вопроса краткими замечаниями относительно трансформации процесса покупки товаров и услуг, проявившейся в появлении интернет-торговли. Согласно данным РМЭЗ–2012, посредством интернет-торговли покупают товары 25% домохозяйств, при этом среди 10% самых обеспеченных 50% домохозяйств используют такой способ покупок, а среди 10% самых бедных — 6%. По оценкам компании Data Insight⁴⁹, в 2013 году посредством интернет-торговли было приобретено товаров на 670 млрд. руб. (на 520 млрд. руб. в российских интернет-магазинах и на 150 млрд. руб. — в зарубежных), что соответствует 2,6% расходов на покупку товаров. Новые технологии покупки требуют адаптационной реакции со стороны налоговой и учетной политики, а в условиях неопределенности они расширяют возможности домохозяйств.

Одним из важнейших маркеров качества динамики потребления является изменение *доли расходов на питание*: чем она выше, тем ниже материальный достаток, и наоборот. Этот вывод подтверждают представленные выше (рис. 27) данные по России: во все кризисные годы происходило повышение доли расходов на питание, а в периоды подъема наблюдается ее сокращение. Накануне рыночных реформ доля расходов на питание (по показателю «расходы на покупку продуктов для домашнего питания и питание вне дома») составляла 36,1%, в 1999 году, когда наблюдалось максимальное падение реальных доходов, она поднялась до 53,7%. На этапе высоких темпов экономического роста она снизилась до 31,2% в 2007 году, затем выросла в период кризиса до 33,7%, а с 2010 года начала снижаться. Можем ли мы на основе динамики данного индикатора сделать вывод о том, что структура потребления российских домохозяйств уже приблизилась к стандарту, который Р. Инглхарт⁵⁰ называет стандартом самовыражения? Видимо, нет, поскольку доля низкоэластичных расходов, к которым относятся расходы на питание, несмотря на положительную динамику, еще достаточно высока, что можно проиллюстрировать на примере международных сопоставлений. Для этого обратимся к сопоставимым данным, характеризующим расходы только на покупку продуктов питания, без учета питания вне дома и расходов на продукты питания, переданные другим домохозяйствам. По данному показателю в 2012 году российские домохозяйства потратили 25,3% всех потребительских расходов на покупку продуктов питания, в то время как в Португалии такие расходы составили 14,2%, а в США — 6%. Следовательно, в условиях роста доходов тенденция снижения доли расходов на питание продолжится. В ситуации,

⁴⁹ Сайт компании Data Insight, www.datainsight.ru

⁵⁰ Инглхарт Р., Вейцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития. Москва, 2011.

когда экономическая и политическая неопределенность приведет к снижению уровня жизни, следует ожидать адаптации по двум направлениям: рост доли расходов на питание и поступлений из личного подсобного хозяйства. Даже в самых жестких условиях нереалистичен рост доли расходов на питание до кризисного уровня 1999 года, поскольку за последние 15 лет существенно выросла доля расходов по самому малоэластичному виду расходов — оплата жилищно-коммунальных услуг. Каковы перспективы адаптации за счет повышения поступлений из личного подсобного хозяйства? Сведения трех авторитетных источников данных о связи домашних хозяйств с личным подсобным хозяйством (обследования бюджетов домашних хозяйств, переписи населения и обследования населения по вопросам занятости) фиксируют ослабление за годы постсоветского развития занятости в личном подсобном хозяйстве. По данным переписи населения, проведенной в 2002 году, 13% населения называли личное подсобное хозяйство источником средств к существованию. К 2010 году этот показатель снизился до 9,8%. Обследования занятости населения показывают, что за период с 2006 по 2013 год численность занятых производством сельскохозяйственной продукции в домашних хозяйствах сократилась на 9 млн. чел. По данным ежеквартально проводимых Росстатом обследований бюджетов домашних хозяйств, по состоянию на 2013 год стоимостная оценка продуктового набора, поступающего из личного подсобного хозяйства, составила 2,4% расходов на конечное потребление, в том числе у городских жителей — 1,2%, сельских — 8,1%. В 1998 году данный показатель по населению в целом был равен 9,2%, а у городских и сельских домохозяйств, соответственно, 7% и 31%. Связь с личным подсобным хозяйством потеряли семьи молодых и обеспеченных городских жителей, но для многих она может быть восстановлена, если потребуется, за счет межсемейных отношений.

Сокращение доли расходов на питание, как правило, сопровождается ростом доли расходов на непродовольственные товары, и наоборот. Среди расходов на непродовольственные товары наиболее заметно выросли расходы на транспортные средства и топливо, медицинские изделия и предметы личной гигиены. Но самое большое изменение в непродовольственном агрегате — это снижение доли расходов домашних хозяйств на одежду, обувь, белье и ткани с 26 до 10%, которые, по большому счету, входят в стандарт выживания. Уменьшение их удельного веса также указывает на качественные изменения в потребительском стандарте.

Наконец, главная тенденция — значительный (более чем в три раза) рост *доли расходов на оплату услуг*. Основной локомотив роста расходов на услуги — *жилищно-коммунальные платежи*, в начале 1990-х годов «схлопнувшиеся» до чисто символических 0,7%, а сегодня составляющие почти 10% потребительских расходов домохозяйств. Вторая отличительная черта нашего времени — высокая развитость и

распространенность *услуг связи*, за которые население платит. *Медицинские услуги*, бесплатные на заре постсоветского периода, теперь составляют 1,5% потребительских расходов, а доля расходов на *услуги в системе образования* формально не изменилась (1,5%, как и в 1991 году). Однако 20 лет назад они целиком состояли из расходов на услуги только дошкольного образования, а теперь платность есть во всех уровнях системы образования. Также можно отметить возросшую долю расходов на оплату *услуг учреждений культуры*. Следует отметить и небольшой рост расходов домашних хозяйств на услуги пассажирского транспорта, но если сюда же включить вышеупомянутое увеличение расходов на топливо (до 3%), ремонт и покупку транспортных средств, то совокупный рост расходов населения на транспорт за последние 20 лет составит более 10%.

Таким образом, как только российские домохозяйства стали выходить за рамки потребительского стандарта выживания, они сместили свое потребление в сторону трех направлений: транспорт, связь, культура и отдых. В первую очередь речь идет о расходах на транспорт. Машины оказались самым привлекательным из доступных дорогостоящих товаров для российского населения. С каждым годом на них российское население тратит все большую часть потребительских расходов, и в ближайшее время эта тенденция сохранится, поскольку в России на 100 семей приходится 50 автомобилей (2011 год), а в Германии — 97 (1998 год), Японии — 141 (2009 год); США — 125 (2009 год) и 114 (2000 год). Россия будет стремиться в число самых автомобилизированных стран.

Рост относительных расходов на связь также внес существенный вклад в увеличение расходов на услуги. С 2000 по 2012 год, когда душевые реальные потребительские расходы по стране в целом выросли в три раза, доля расходов на связь в общей объеме потребительских расходов также выросла в три раза. В период выхода на рынок новых предложений сектор домохозяйств готов переключать на инновационные средства связи порядка 0,5% совокупных потребительских расходов, даже если это происходит на фоне низких темпов роста доходов. Сегодня, выбирая между расходами на одежду и средства коммуникации, молодежь однозначно выбирает средства коммуникации. Предложение на рынке средств коммуникации, комфортных для лиц старших возрастов, также способствует смещению потребительских предпочтений в сторону средств связи (расходы на связь составляют 3,4%).

Следующими драйверами развития являются расходы на организацию отдыха и культурные мероприятия. Российские домохозяйства уже тратят существенную долю (7,2%) на эти цели, а в Москве (9,1%) расходы на данные нужды сопоставимы с передовыми странами.

Вместе с расходами на отдых и культуру расходы на кафе, гостиницы и рестораны характеризуют расходы на досуговую деятельность. Массовый спрос на данные услуги пока только формируется и находится на этапе перехода от среднего класса к протосредним сертификационным группам. Он отличается повышенной волатильностью, особенно в кризисные периоды. Рынок уже четко понимает этот сигнал в крупных городах, а инфраструктура гостиниц и ресторанов является важной характеристикой привлекательности территорий для высококвалифицированных специалистов. Пока Россия в целом отстает от наиболее продвинутых стран, что проявляется в низких относительных расходах на эти нужды и их дифференциацией в региональном разрезе. Продвинутые регионы показывают более явное смещение в сторону досуговых потребительских предпочтений. Расходы на досуговую деятельность одни из первых отреагируют на изменения: при росте доходов население будет большую их долю направлять на досуговую деятельность, а в случае ухудшения ситуации, наоборот, сокращать их в абсолютном и относительном выражении.

Чувствительны к рискам в условиях неопределенности и расходы на образование и здравоохранение. За годы постсоветского развития взаимоотношения сектора домохозяйств с данными сегментами рынка развивались следующим образом: на фоне сохранения конституционных гарантий в части базовых услуг образования и здравоохранения наметился тренд на увеличение расходов домохозяйств на данные виды потребительских услуг. В первую очередь расходы населения на образование и здравоохранение компенсировали дефицит бесплатных услуг, и по мере увеличения государственных расходов на эти нужды расходы домохозяйств, обусловленные именно такой причиной, сокращались. Даже в случае падения реальных доходов эти расходы сохранялись. Во-вторых, слои населения, преодолевшие потребительский стандарт выживания, сместили свои предпочтения в сторону здоровья и образования. От этой компоненты расходов население откажется в случае ухудшения материального положения.

Важно также подчеркнуть, что обеспеченные слои населения готовы инвестировать в качественное здравоохранение, но рынок пока не предлагает им механизмы, гарантирующие доступ к качественным медицинским услугам, поэтому в зависимости от обстоятельств они выбирают либо корпоративное медицинское страхование, либо неформальные отношения, либо уезжают лечиться за рубеж. Как результат, качественная медицина доступна узкому кругу людей. Попытки расширить обязательства домохозяйств по оплате услуг здравоохранения и образования вызывают жесткое сопротивление со стороны населения, что обусловлено конституционными гарантиями бесплатности образования и здравоохранения, низким качеством этих услуг и пока еще недостатком ресурсов для выполнения данных полномочий. Вопрос, кто, в

каком объеме и за какие услуги образования и здравоохранения будет платить, — ключевой вопрос развития.

Наряду с преобладающим стандартом потребления реакция населения на экономическую и политическую неопределенность в значительной степени обусловлена неравенством по уровню благосостояния, которое чаще всего измеряется дифференциацией текущих денежных доходов. В конце 1980-х годов Россия и скандинавские страны входили в группу государств с низким уровнем дифференциации доходов. В период рыночных трансформаций на фоне рецессии во всех постсоветских и большинстве восточно-европейских экономик произошел скачкообразный рост неравенства, но в России интенсивность роста неравенства была максимальной. В результате по показателям дифференциации доходов мы стали сопоставимы с экономиками США и стран Латинской Америки⁵¹.

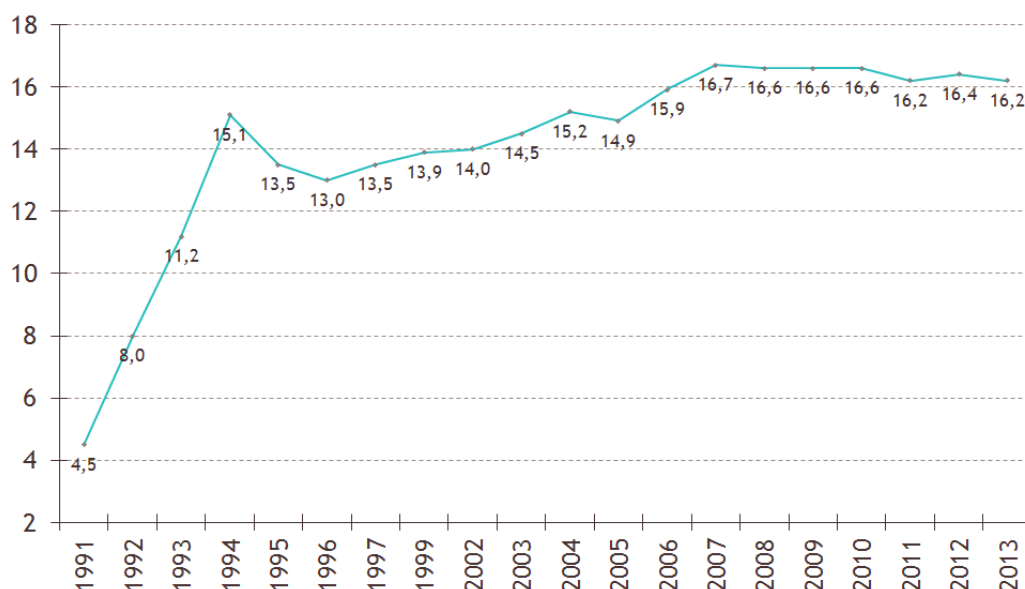
Процесс слома советской модели формирования доходов (рис. 28) происходил в первые три года постсоветского развития, когда фондовый коэффициент дифференциации увеличился более чем в три раза (с 4,5 до 15 раз). Далее стали проявляться позитивные эффекты от предпринимательской активности, что способствовало некоторому снижению неравенства. Переформатирование экономики, начавшееся после кризиса 1998 года, работало на рост неравенства, обусловленный увеличением разрыва между средней пенсией и заработной платой, оплатой труда в рыночных и нерыночных секторах, сокращением значимости доходов от предпринимательской деятельности, появлением низкооплачиваемых рыночных сегментов (занятость на малых и микропредприятиях, особенно в сфере услуг). Многие эксперты считают, что официальная статистическая методология оценки неравенства несовершенна, и реальный уровень неравенства выше⁵², поэтому высок потенциал проявления негативных эффектов неравенства, которые могут демпфироваться возможностями, но обостряются в период кризисов. В значительной степени по этой причине на кризис 2008 года правительство отреагировало ростом пенсий, минимальной заработной платы и оплаты труда в бюджетных секторах экономики, повышением индивидуальных доходов всех пенсионеров до уровня регионального прожиточного минимума.

⁵¹ Динамика монетарных и немонетарных характеристик уровня жизни российских домохозяйств за годы постсоветского развития: аналитический доклад / рук. авт. колл. Л.Н. Овчарова, А.Я. Бурдяк, А.И. Пишняк, Д.О. Попова, Р.И. Попова, А.М. Рудберг. — Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2014.

⁵² Овчарова Л.Н. и др. Дифференциация экономического благосостояния и возможные пути ее снижения (итоговый доклад). Программа фундаментальных исследований Отделения общественных наук РАН «Россия в глобализирующемся мире». — М., 2003; Суворов А.В. Доходы и потребление населения: макроэкономический анализ и прогнозирование. — М., МАКС Пресс, 2001; Шевяков А.Ю., Кирута А.Я. Измерение экономического неравенства. — М.: «Лето», 2002.

Рисунок 28

Динамика фондового коэффициента дифференциации денежных доходов населения, раз

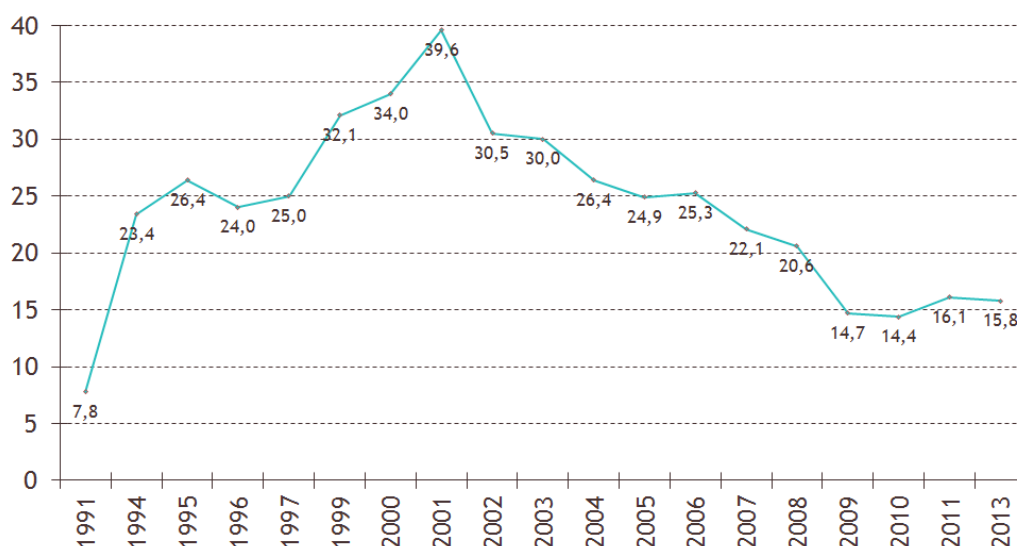


Источник — Росстат, расчеты автора

Вектор динамики дифференциации по доходам в значительной степени задается неравенством в оплате труда, которая, как уже отмечалось, остается самым значимым и массовым видом доходов. Заработная плата традиционно характеризуется большей дифференциацией, чем неравенство доходов, особенно когда речь идет о коэффициенте Джини, учитывающим неравенство по всему ряду распределения, а не только на его «хвостах», что характерно для коэффициента фондов. Действительно, в период структурных реформ ярко проявилась именно эта тенденция, и она продолжалась в первые годы ускоренного экономического роста (рис. 29). Как и в случае оценки неравенства по доходам, источники информации о дифференциации оплаты труда достаточно ограничены. Если обращаться к официальным публикациям, то в распоряжении исследователей имеются лишь данные обследования неравенства заработной платы, выплаченной работникам крупных и средних предприятий, проводимого Росстатом в апреле каждого года. На данный сегмент занятости приходится примерно половина всех работников и порядка 60–70% фонда оплаты труда. Второй нюанс связан с данными за апрель, когда практически вся переменная часть оплаты труда не наблюдается. По оценкам за разные годы переменная составляющая оплаты труда — 30–50% годового фонда заработной платы.

Рисунок 29

Динамика коэффициента дифференциации фондов по заработной плате, раз



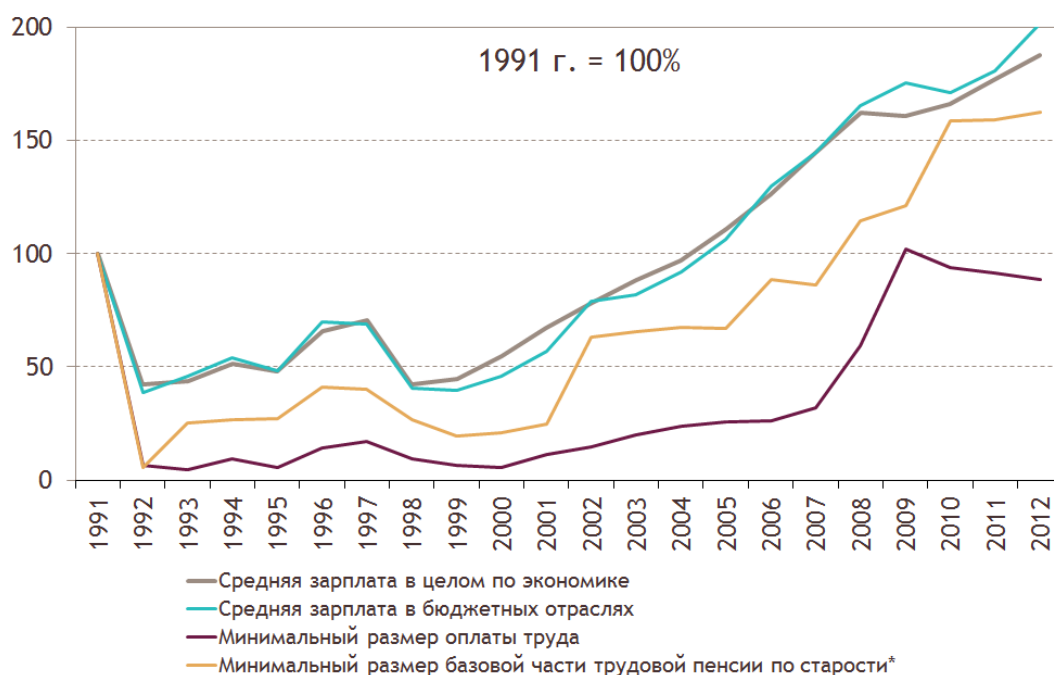
Источник — Росстат, расчеты автора

С высокой вероятностью можно предположить, что учет всех сегментов экономики и переменной части заработков приведет к росту зарплатного неравенства. Именно недоучет более чем половины трудовых доходов наемных работников объясняет различия в темпах изменений неравенства доходов и заработной платы, а также противоположную направленность динамики доходного и зарплатного неравенства в отдельные временные промежутки.

Несмотря на то, что сравнение динамики индексов неравенства доходов и заработной платы не представляется корректным, мы можем сделать определенные выводы относительно того, какие факторы влияли на неравенство зарплаты, особенно на крупных и средних предприятиях. В первую очередь отметим, что низкая чувствительность неравенства по доходам к динамике неравенства по заработной плате свидетельствует о том, что факторы высокого неравенства в значительной степени вышли за пределы наблюдаемой оплаты труда на крупных и средних предприятиях. Далее, сравнивая данные (рис. 28 – 30) проанализируем динамику средней заработной платы в данном сегменте экономики, выделяя отдельно минимальную и среднюю заработную плату в преимущественно бюджетных секторах экономики (образование и здравоохранение). На этапе экономического роста, когда минимальная заработная плата росла достаточно низкими темпами, неравенство снижалось за счет повышения доходов низкооплачиваемого рыночного сегмента экономики. В частности, в 2002–2003 годы этот эффект в основном обеспечивали сельское хозяйство, пищевая промышленность, строительство и розничная торговля.

Рисунок 30

Динамика средней реальной оплаты труда в бюджетных отраслях (образование и здравоохранение) и реального размера минимальных гарантий, 1991-2012



Примечание: * до 2002 года минимальный размер трудовой пенсии с учетом компенсации; с 2002 по 2009 год размер базовой части трудовой пенсии. По данным на 1 января 2014 г.

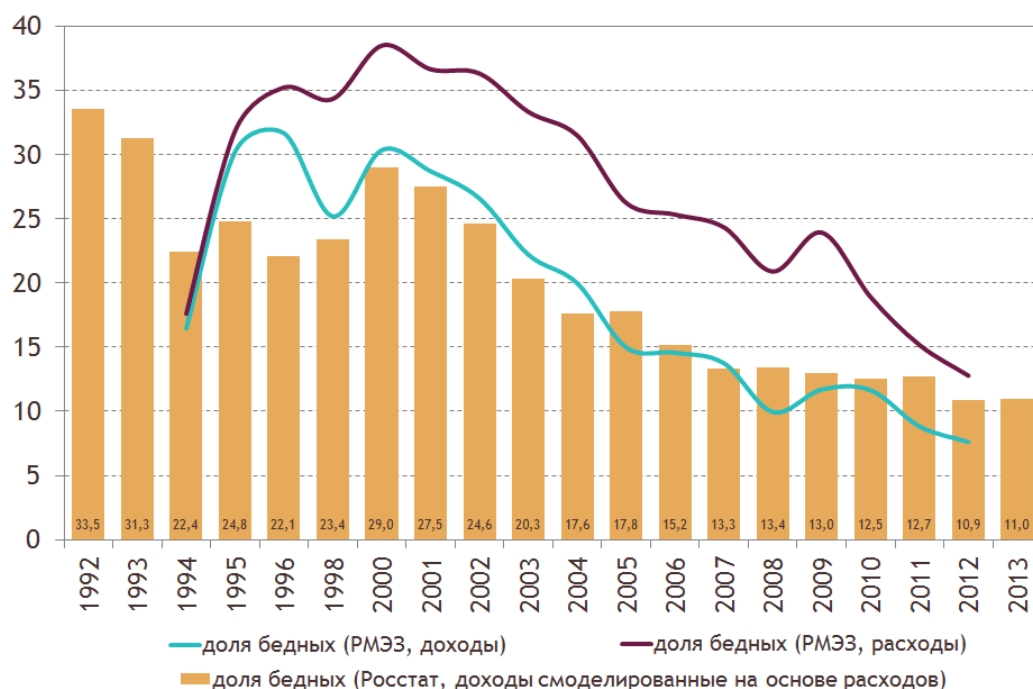
Источник — Росстат, расчеты автора

В период стагнации существенный вклад в снижение неравенства внесли ускоренный рост минимальной оплаты труда и доходов в бюджетном секторе экономики. В 2008–2009 годы темпы роста реальной заработной платы в бюджетных секторах превышали средние по экономике. Минимальный размер оплаты труда в ценах 1991 года вырос в 2,7 раза за период 2007–2012 год, тогда как за весь период экономического роста (1999–2007 год) увеличение составило 4,7 раза. Кризисный 2009 год — единственный, когда минимальная оплата труда в реальном выражении достигла 100% уровня 1991 года. Не стоит забывать и о продолжающейся, несмотря на кризис, политике повышения пенсий темпами, опережающими рост заработной платы. За 2007–2012 годы минимальный размер пенсии в ценах 1991 года вырос в 1,9 раза, а средняя зарплата в 1,3 раза. Другими словами, практически все механизмы управления неравенством, кроме налоговых, уже задействованы, хотя основной период высоких рисков проявления социально опасных эффектов неравенства в условиях стагнации, видимо, впереди.

Важным инструментом оценки реакции сектора домохозяйств на неопределенность и изменения является мониторинг бедности, предполагающий: (1) определение линии бедности, (2) меры ресурсов для сравнения с ней с целью измерения уровня и глубины бедности и (3) анализ профиля и факторов бедности. Основным показателем мониторинга бедности в России с 1992 года и по настоящее время является *доля населения с доходами ниже стоимости прожиточного минимума*. Как и в случае неравенства, данный критерий чувствителен к национальной методике измерения доходов, поэтому для подтверждения тенденций важно наблюдать несколько измерений, опирающихся на альтернативные методики оценки доходов. Наиболее авторитетным альтернативным исследованием в данной сфере является ежегодный мониторинг экономического положения и здоровья населения РМЭЗ-ВШЭ, проводимый НИУ ВШЭ. Начиная с 2001 года официальные и альтернативные измерения фиксируют быстрое сокращение бедности (рис. 31). Исследование РМЭЗ-ВШЭ зафиксировало незначительный рост бедности в период кризиса 2008–2009 годов, хотя официальные данные о бедности оказались нечувствительными к этому экономическому шоку.

Рисунок 31

Динамика уровня бедности населения России, 1992–2011



Источник — данные Росстат, РМЭЗ-ВШЭ; расчеты автора

Анализ состава и структуры населения с доходами ниже прожиточного минимума (табл. 13) по сравнению со структурой населения в целом показывает следующие особенности российской бедности:

- семьи с детьми и дети в возрасте до 16 лет по сравнению с другими социально-демографическими группами отличаются максимальным риском бедности, который, по последним данным, в 1,6 раза выше среднероссийского уровня. При этом риск бедности увеличивается с ростом числа детей в домохозяйстве, и неполные семьи с детьми чаще попадают в число бедных, чем полные;
- у пенсионеров, наоборот, риск попадания в число бедных существенно ниже, особенно когда речь идет о работающих пенсионерах. У неработающих пенсионеров вероятность оказаться среди бедных длительное время была выше среднероссийского уровня, но последние три года, наоборот, их риски бедности стали ниже среднероссийского уровня. Быстрые темпы сокращения бедности среди пожилых в последние пять лет обусловлены как мерами, направленными на ускоренное повышение размера пенсии, так и развитием программ социальных пособий для пожилых. В частности, с 2010 года введена доплата для всех неработающих пенсионеров, повышающая их индивидуальные доходы до величины прожиточного минимума;
- сельские жители в два раза чаще оказываются в числе бедных, однако в общей численности бедных все еще преобладают городские жители;
- безработные, экономически неактивные, получатели социальных пенсий и пенсий по инвалидности отличаются высокими рисками бедности. При этом в общей численности бедного населения широко представлены работающие.

Важно подчеркнуть, что наличие высшего образования существенно снижает вероятность оказаться в числе малоимущих независимо от методологии измерения бедности. Что касается демографического профиля бедности, то он существенно меняется при переходе к альтернативным измерениям бедности⁵³. Если измерять не доходы, а лишения, проявляющиеся в существенном отклонении потребления от преобладающего в стране стандарта, то максимальными рисками бедности характеризуются именно пожилые. Но если при измерении учитывать глубину бедности, то семьи с детьми остаются самой уязвимой группой.

⁵³ Динамика монетарных и немонетарных характеристик уровня жизни российских домохозяйств за годы постсоветского развития: аналитический доклад / рук. авт. колл. Л.Н. Овчарова, А.Я. Бурдяк, А.И. Пишняк, Д.О. Попова, Р.И. Попова, А.М. Рудберг. — Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2014.

Таблица 13

Риски бедности среди экономических и социально-демографических групп населения, % от численности группы, 2000, 2007-2009 годы

	2000	2007	2008	2009	2010	2012
Все население	29,1	13,3	13,4	13,0	12,6	10,9
<i>По месту проживания</i>						
Проживающие в городах	25,0	10,8	10,6	10,3	10,3	8,1
Проживающие в сельских поселениях	34,2	20,2	21,1	20,4	19,0	18,3
<i>По половозрастным группам</i>						
Дети в возрасте до 16 лет	37,7	17,2	18,0	18,0	18,6	18,1
Население трудоспособного возраста, в том числе:	30,4	13,0	13,0	12,7	12,5	10,6
молодежь в возрасте 16-30 лет	27,9	14,1	14,5	14,4	14,3	13,2
мужчины в возрасте 31-59 лет	28,0	12,3	12,1	11,9	11,7	9,6
женщины в возрасте 31-54 года	35,0	12,3	12,2	11,8	10,8	9,2
Население старше трудоспособного возраста, в том числе:	18,5	10,7	10,4	9,1	7,1	4,5
мужчины в возрасте 60 лет и более	15,3	12,3	12,0	9,5	7,3	5,0
женщины в возрасте 55 лет и более	19,6	10,1	9,8	9,0	7,1	4,4
<i>По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и более)</i>						
Экономически активное население, в том числе:	-	11,8	11,7	11,6	10,2	9,6
занятые в экономике	-	11,7	11,5	11,3	11,0	9,3
из них работающие пенсионеры	-	6,1	5,7	5,2	4,4	3,2
безработные	-	22,6	25,3	23,2	30,7	32,7
Экономически неактивное население	-	16,5	17,7	16,5	15,4	14,1
из них неработающие пенсионеры	-	14,4	14,9	13,2	10,4	6,8

Источник — Росстат

Подводя итог анализа изменений в доходах населения за годы постсоветского развития, можно отметить, что, во-первых, объем доходов российского населения уже позволяет выйти на некоторый новый стандарт потребления, в рамках которого ресурсов достаточно не только для покупки предметов и услуг первой необходимости, но и для организации досуга, инвестиций в человеческий капитал и покупки товаров, существенно расширяющих возможности для развития. Расширение ресурсов за пределы стандарта выживания является объективной предпосылкой для развития навыков ответственного потребительского выбора и инвестиционной активности.

Значительный сегмент сектора домохозяйств, обладающий ресурсами для развития (около 20–25%) сформировавшимися в условиях перемен и глобализации, научился диверсифицировать риски и реагировать на сигналы социально-экономической политики как ответственный собственник.

Во-вторых, на протяжении всего постсоветского периода сохраняется высокий уровень неравенства в доступе к доходам и ресурсам, на что указывают показатели доходного неравенства. Не удастся запустить в нужном режиме такой важный инструмент снижения дифференциации, как развитие предпринимательской активности, и это подтверждается данными о динамике структуры доходов. Единственное, что удалось, — сдерживать неравенство за счет механизмов противодействия бедности, и здесь мы наблюдаем не только эффекты влияния экономического роста, но и увеличивающуюся роль социальных трансфертов, доля которых в доходах населения уже превысила уровень советского периода.

В-третьих, в настоящее время ограничения для развития формируются не столько со стороны бедности, сколько со стороны неравенства. Ряд исследователей неравенства отмечают возрастающую социальную напряженность по вопросу высокой дифференциации доходов на этапе экономической стагнации, обусловленную туннельным эффектом. Суть данного явления заключается в том, что, когда нет общего экономического прогресса, повышение благосостояния узкого круга людей формирует негативное отношение к неравенству, поскольку высокие доходы не трансформируются в инвестиции в национальную экономику, следовательно, сужается коридор возможностей для экономического роста, не создаются новые рабочие места и нет перспектив роста доходов для экономически активного населения.

В-четвертых, анализ динамики доходов и расходов домохозяйств позволяет увидеть вектор трансформации массовой модели потребления: сначала — выживание; потом — расходы на товары длительного пользования и развлечения; затем — инвестиции в услуги и развитие. Имея некоторый запас прочности с точки зрения ресурсной обеспеченности и овладевая навыками принятия ответственных решений в части благосостояния своих семей, граждане предъявляют совершенно иной спрос на товары, услуги и институты, в том числе управленческие и политические. Можно выделить три типа драйверов развития, обусловленных изменением массового потребительского стандарта. Первый — расходы на транспорт, связь, отдых и культуру (эти драйверы уже запущены и хорошо работают). Второй — расходы на гостиницы, кафе и жилищно-коммунальные услуги (спрос на качественные услуги в данном потребительском сегменте уже предъявлен со стороны широких слоев населения, но на рынке мало качественных продуктов и нет конкуренции). Международные

сопоставления указывают на то, что третий тип драйверов на рынке массовых потребительских товаров и услуг связан с расходами на образование и здравоохранение. Здесь пока еще не сформировались ни спрос, ни предложение, а существующий сегмент качественных платных услуг не может выйти за рамки высокообеспеченных слоев населения.

Если рассматривать экономическую и геополитическую неопределенность в условиях оптимистического сценария развития, то можно сделать вывод о снижении эффективности сырьевых драйверов роста. В секторе домохозяйств сформировался некоторый потенциал запаса прочности и есть, как минимум, три сценария политики, опирающейся на этот ресурс (рост, стагнация, мобилизация).

Экономическая стагнация и изменившиеся геополитические условия, повышающие риски реализации сырьевой модели развития и снижающие доступ к дешевым внешним инвестициям, актуализируют активацию точек роста, слабо востребованных при высоких ценах на нефть и доступных дешевых внешних инвестициях. На всех дискуссионных площадках обсуждаются мобилизационные сценарии развития. Динамика доходов, расходов и потребления домашних хозяйств указывает на то, что расширяются возможности для сценария, опирающегося на преимущества человеческого капитала. В данном случае речь должна идти не о дополнительных ограничениях на потребление и свободу выбора, включая свободное время, а о снятии барьеров для реализации имеющегося несырьевого потенциала развития. Осуществление данной стратегии потребует разгерметизации возможностей по следующим направлениям:

- ограничение ресурсов для развития бизнеса должно быть компенсировано расширением экономических свобод;
- необходимо вернуться к вопросу повышения значимости муниципального уровня принятия решений;
- классу профессионалов (креативному или среднему классу) нужно послать сигнал, что он главный по этим новым точкам роста;
- необходимо переформатировать отношение к некоммерческим организациям, они должны стать драйвером роста в сфере социальных услуг.

А.А. Салмина⁵⁴

Глава 5. Избыточное неравенство и развитие человеческого потенциала

В последнее время при решении задачи повышения человеческого потенциала в развитых западных странах все большая роль отводится проблеме неравенства. Так, с 2010 года показатели неравенства были включены даже в формулу расчета индекса развития человеческого потенциала⁵⁵. Согласно теории «человеческих возможностей» Амартии Сена, которая и легла в основу концептуальной структуры этого индекса, возможности развития человека (соответственно повышение производительности труда и, следовательно, экономический рост) определяются не только уровнем личного дохода, но и глубиной неравенства. Предполагается, что неравенство не только отражает качество человеческого капитала, но и, начиная с определенного критического уровня, становится препятствием для его развития и тормозом для экономического роста. При этом речь идет, не о любом неравенстве, которое само по себе является важным стимулом для развития и конкуренции, а именно о крайних проявлениях неравенства — об *избыточном неравенстве*.

Осознание необходимости снижения глубокого неравенства, сформировавшегося в 1990-х годах, в России заметно возросло в последние годы как в среде научного сообщества, так и со стороны органов государственной власти. Снижение уровня неравенства и создание равных возможностей для различных групп населения становится одной из приоритетных задач государства.

Обсуждение проблемы неравенства, как правило, сводится к описанию ситуации на макроуровне. При этом используются показатели, характеризующие распределение доходов в стране в целом или между наиболее и наименее богатыми слоями населения. В данной главе мы рассмотрим проблему неравенства в стране не только на макроуровне, но и между отдельными группами населения. Последняя область исследований по сути является сравнительно новой в России, в первую очередь в силу

⁵⁴ Салмина Алла Александровна — к.с.н., научный сотрудник Лаборатории сравнительных исследований массового сознания Экспертного института Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

⁵⁵ Этот показатель рассчитывается ежегодно с 1990 года и публикуется ООН в Отчете о развитии человеческого потенциала. С 2010 года при расчете показателя развития человеческого потенциала стали также учитывать уровень неравенства в стране. В дополнение к ИЧР были введены три новых индекса: индекс человеческого развития, скорректированный с учетом социально-экономического неравенства (ИЧРН), индекс гендерного неравенства (ИГН), индекс многомерной бедности (ИМБ).

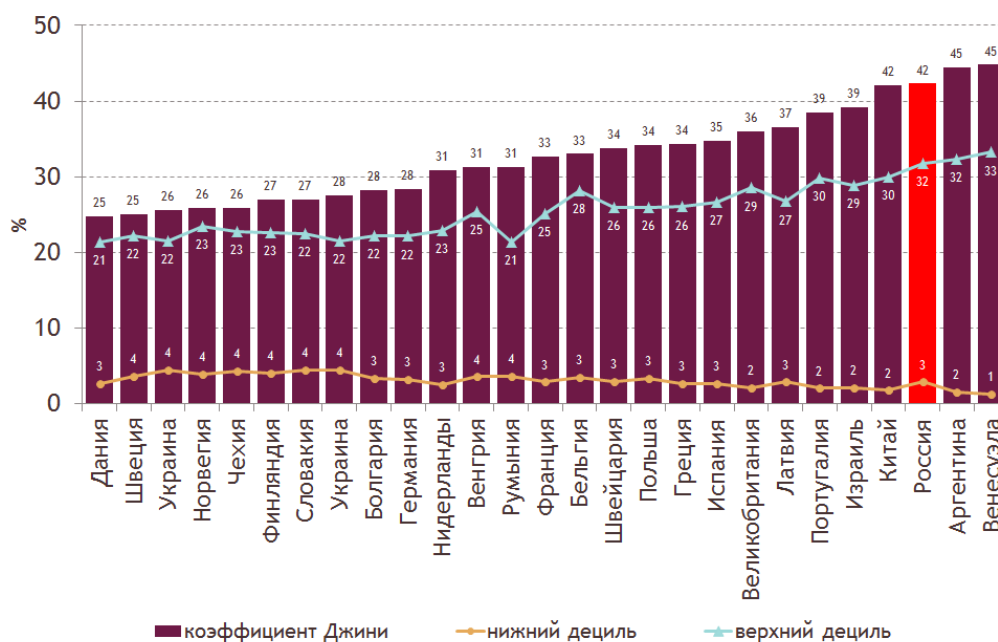
нехватки необходимых статистических данных. Крайне мало работ, анализирующих уровень неравенства между отдельными группами населения (по уровню образования, профессии, должности и др.), в то время как данные показатели не только более полно и объективно отражают структуру неравенства по доходам и соответствующие возможности для улучшения (и расширения) человеческого потенциала, но и являются наиболее ощутимыми для отдельного гражданина.

Избыточное неравенство и экономический рост

Проблема неравенства в России стоит очень остро: такой глубины неравенства по доходам, как у нас, нет ни в одной европейской стране. По данным за 2013 год коэффициент Джини в России, отражающий отклонение фактического распределения дохода по 10%- и 20%-ным группам населения от ситуации гипотетического равенства, составил 42% (рис. 32). Еще более высокие показатели неравенства характеризуют ряд стран Африки и Латинской Америки, например, в ЮАР коэффициент Джини — 58%, в Бразилии — 55%.

Рисунок 32

Коэффициент Джини и удельный вес доходов по 10%-ным группам населения, %



Примечание: процент от общего объема доходов («нижний дециль» — группа с самыми низкими доходами, «верхний дециль» — с самыми высокими)

Источник — ESS (2008); World Bank

Можно считать, что в России неравенство не просто высокое, а *избыточное*. По данным исследований Всемирного банка, неравенство становится избыточным начиная с уровня 30–40% для коэффициента Джини. Избыточным принято называть неравенство, которое не просто очень глубокое (глубокое неравенство — необязательно синоним избыточного), но которое, начиная с определенного уровня, играет уже не стимулирующую, а дестимулирующую роль в экономике и вызывает негативные социальные и экономические последствия.

В этом смысле неравенство становится не просто социальной проблемой, а существенным тормозом для роста экономики. Негативному влиянию повышения неравенства на экономический рост посвящено большое количество исследований (в частности, исследования А. Алезини и Д. Родрика, Р. Барро, Ф. Ларрэн и Р. Вергара, Р. Арьона и М. Пирсона и др.⁵⁶). Так, статистический анализ Т. Перссона и Г. Табеллини показал, что увеличение доли доходов верхних 20% населения на 0,07 пункта снижает средние темпы роста экономики в год на 0,5 пункта⁵⁷. Аналогичные исследования в России единичны. Согласно результатам исследования А. Шевякова и А. Кируты, при снижении избыточного неравенства в России на 1% темп роста ВВП повышается на 5%. По их расчетам, «при оптимальном перераспределении доходов, снижающим величину коэффициента дифференциации до 7–10, рост ВВП в период 2000–2007 годов мог бы быть выше фактического на 30–50%, а при годовом росте реальных доходов на 10%, в принципе, можно было бы выйти на положительный естественный прирост населения в размере 3,3 промилле»⁵⁸.

Негативные социальные последствия избыточного неравенства опасны в первую очередь тем, что в результате создается «ловушка бедности»: люди понимают, что они уже никуда не выйдутся, так как нет достаточно сильных «лифтов», и происходит демотивирование людей к активной деятельности. Иными словами, у людей «опускаются руки», возникает масса негативных явлений, — рост доли самоубийств, сердечно-сосудистых заболеваний, насильственных преступлений против личности и др. В этом смысле неравенство становится препятствием для развития человеческого

⁵⁶ Alesina A., Rodrik D. Distributive Politics and Economic Growth // Quarterly Journal of Economics. 1994. 109(2): 465–490; Arjona R., M. Ladaique & M. Pearson. Social Protection and Growth // OECD Economic Studies. 2002. № 35; Barro R. Inequality, Growth, and Investment // NBER Working Papers. 1999. № 7038; Larrain F., Vergara R. Income Distribution, Investment and Growth. Development Discussion Paper № 596. 1997. Harvard University.; Persson T., Tabellini G. Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence // American Economic Review. 1994. 84: 600–621.

⁵⁷ Persson T., Tabellini G. Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence // American Economic Review. 1994. 84: 600–621.

⁵⁸ Шевяков А.Ю. Социальное неравенство: тормоз экономического и демографического роста // Журнал «Народонаселение», № 5, 2010. С. 20.

потенциала не только вследствие неравномерного распределения благ и дефицита необходимых ресурсов для саморазвития, образования у нижних слоев населения (а в России — и нижних слоев среднего класса), но и из-за «психологического» фактора. То есть такое неравенство демотивирует людей вкладывать средства и время в собственное развитие, вместо того чтобы служить положительным стимулом (к экономической активности) с целью поднять свой уровень благосостояния и статус в обществе. Данная ситуация ведет к инертности и иждивенчеству, росту бюджетных расходов с одновременным понижением экономической отдачи от трудовой деятельности. Это все — факторы, затормаживающие экономическое развитие страны. Ни одна другая социальная проблема, как неравенство, не дает таких последствий.

Довольно высокие значения коэффициента Джини также в некоторых экономически развитых странах, в частности в США и Великобритании (41 и 36% соответственно). Казалось бы, это ставит под сомнение негативное влияние неравенства на экономический рост, но лишь на первый взгляд. Этому вопросу посвящено немало исследований⁵⁹, но, пожалуй, наиболее удачный ответ предложен Р. Барро⁶⁰. Он показал, что *характер влияния неравенства на экономический рост различен в странах с разным уровнем дохода*: в странах с низкими доходами рост уровня неравенства снижает темпы экономического роста, а в странах с высокими доходами, напротив, высокий уровень неравенства уже не является препятствием для экономического роста. Отметим также, что в англо-саксонских странах лучше работают индивидуальные вертикальные «лифты».

В бедных странах неравенство является избыточным с точки зрения стимулов к производительному труду и социальному росту. Если беднейшие слои не видят возможности подняться на вертикальных социальных лифтах на следующий уровень благосостояния в течение поколения, они скорее будут рассматривать существующую социально-экономическую систему как несправедливую и начнут претендовать скорее на социальную защиту, нежели на возможность рыночного увеличения собственного дохода. Неравенство в таких обстоятельствах перестает играть роль «стимула» и может приводить к снижению темпов экономического роста в стране.

Россия по показателям неравенства ближе всего к *Китаю, Аргентине и Венесуэле*. Коэффициент Джини в России такой же, как в Китае (42%) — при огромных различиях в социальной структуре и темпах роста экономики. В Аргентине и Венесуэле

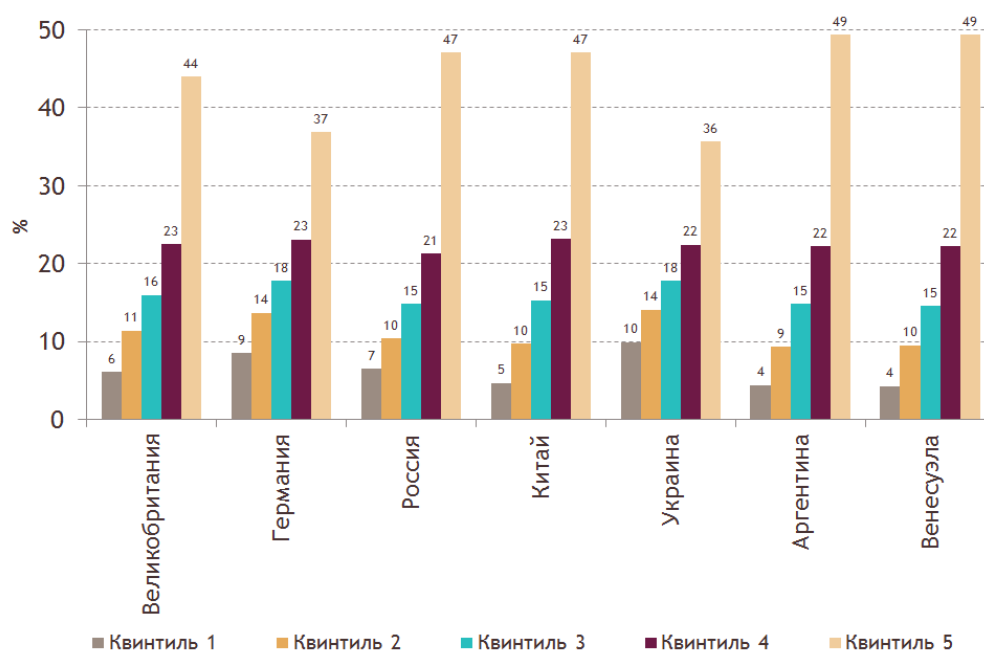
⁵⁹ Persson T., Tabellini G. Is inequality harmful for growth? Theory and evidence // American Economic Review. № 84. 1994. P. 600–621. Li H., Zou H. Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence // Review of development Economics. 1998. № 2. P. 318–334.

⁶⁰ Barro R.J. Inequality, growth and investment. // NBER Working Papers. 1999. № 7038.

коэффициент Джини лишь немногим выше (45%). Более того, у этих стран Латинской Америки примерно одинаковый с Россией уровень ВВП (в 2008 году в России — 14,8 тыс. долл., Аргентине — 13,3 тыс. долл. США на душу населения по ППС в ценах 2005 года). Россия ближе к этим странам не только по глубине, но и по структуре неравенства. Так, распределение доходов между 10%- и 20%-ными группами населения практически идентично, только в России нижние 20% наиболее бедных несколько «богаче» (рис. 33).

Рисунок 33

Удельный вес доходов населения по 20-ным группам населения, %



Примечание: процент от общего объема доходов («квинтиль 1» — группа с самыми низкими доходами, «квинтиль 5» — с самыми высокими)

Источник — World Bank

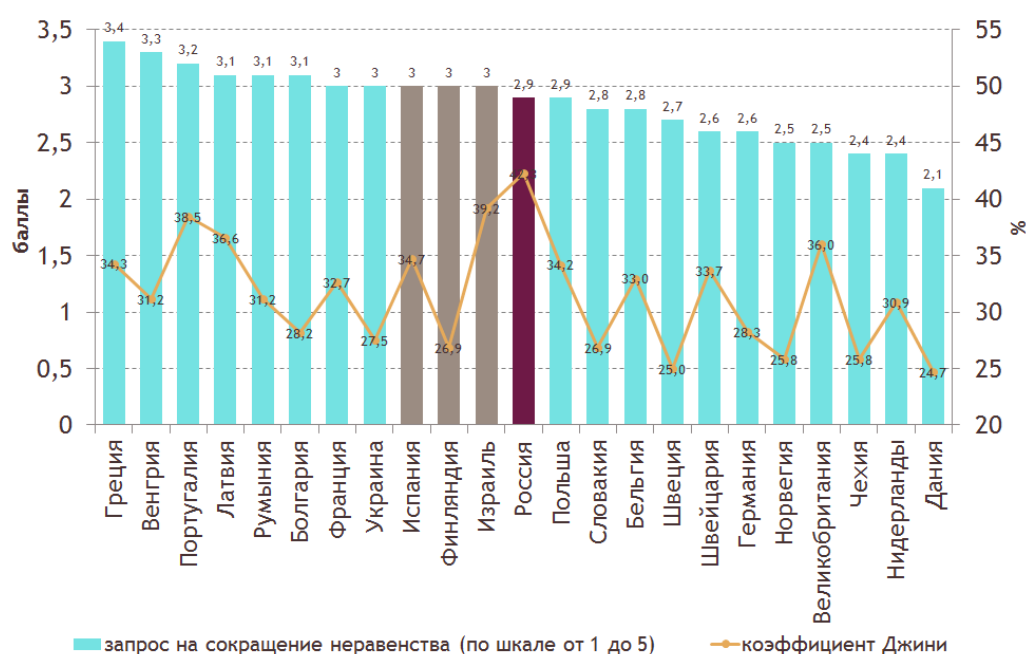
Необходимо принимать во внимание и тот факт, что методика расчета неравенства Росстата и методика, принятая в странах ОЭСР, значительно различаются⁶¹. Расчет глубины неравенства в России по западному образцу может привести к значительной ее переоценке. Тогда, вероятно, окажется, что мы уже догнали такие страны Латинской Америки, как Мексика и Бразилия.

⁶¹ Всемирный банк при расчете уровня неравенства опирается на данные выборочных опросов населения и характеризует неравенство располагаемых доходов после вычета налогов и обязательных платежей. В то время как в России оценка Росстата — модельная оценка неравенства среднедушевых доходов до каких-либо выплат, что не всегда отражает реальную глубину неравенства и зачастую ее занижает.

Проблема избыточного неравенства тесно связана с легитимностью существующей в стране глубины неравенства в глазах населения. Отдельные исследования показывают, что нынешняя глубина неравенства представляется *нелегитимной* большей части россиян⁶². Почти 3/4 россиян (71% населения) предъявляют запрос на ее сокращение, однако противников сокращения неравенства в стране всего 9% (опрос ESS, 2008 год)⁶³. При этом россияне по сравнению с другими европейскими странами гораздо более «терпимы» к неравенству по доходам (рис. 34), особенно если принять во внимание реальный уровень неравенства в стране.

Рисунок 34

Сравнение глубины неравенства и запроса населения на его сокращение



Примечание: средние по странам значения переменной «Правительство должно принять меры для уменьшения разницы в доходах между людьми» (1 — «совершенно не согласен», 5 — «полностью согласен»). Цветом отмечены страны, не имеющие статистически значимых различий с Россией (тест Краскэла-Уоллиса, критерий хи-квадрат ($p < 0,05$)).

Источник — World Bank; оценка запроса населения на сокращение неравенства проведена автором на основе данных опроса European Social Survey (2008 год).

⁶² Салмина А.А. Отношение населения к социальному неравенству: Россия в сравнении с другими европейскими странами // В кн.: XIII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4 кн. Кн. 3. / Отв. ред.: Е. Г. Ясин. Кн. 3. — М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2012. С. 87.

⁶³ Там же. С. 90–92.

Из всех стран, представленных в выборке (рис. 34), самый высокий коэффициент Джини, отражающий концентрацию доходов, — в России (42,3). Тем не менее запрос на сокращение неравенства у россиян значительно ниже, чем у населения ряда стран, где неравенство по доходам ниже (Франция, Болгария, Португалия, Венгрия, Греция и др.). В связи с этим можно говорить, что россияне довольно толерантны к неравенству.

Согласно результатам опросов и глубинных интервью россияне не являются сторонниками уравнительности в доходах, а нетерпимы именно к чрезмерным проявлениям неравенства и непрозрачности его оснований. Россияне допускают существование достаточно глубокого неравенства, но категорически выступают против крайних его проявлений и всего, что «заработано» нечестным путем⁶⁴. Тем не менее россияне высказываются за то, чтобы все получали достойное вознаграждение за свои «способности и приложенные усилия». Под преодолением неравенства россияне понимают прежде всего не выравнивание всех по доходу, а предоставление всем равных возможностей зарабатывать (вполне англо-саксонский подход). Таким образом, глубина неравенства по доходам в России является избыточной и нелегитимной. Но одного знания глубины неравенства и ее восприятия населением недостаточно для правильного выбора механизмов ее регулирования. Необходимо понимать структуру неравенства на микроуровне⁶⁵.

Параметры неравенства в 2000-2013 годы

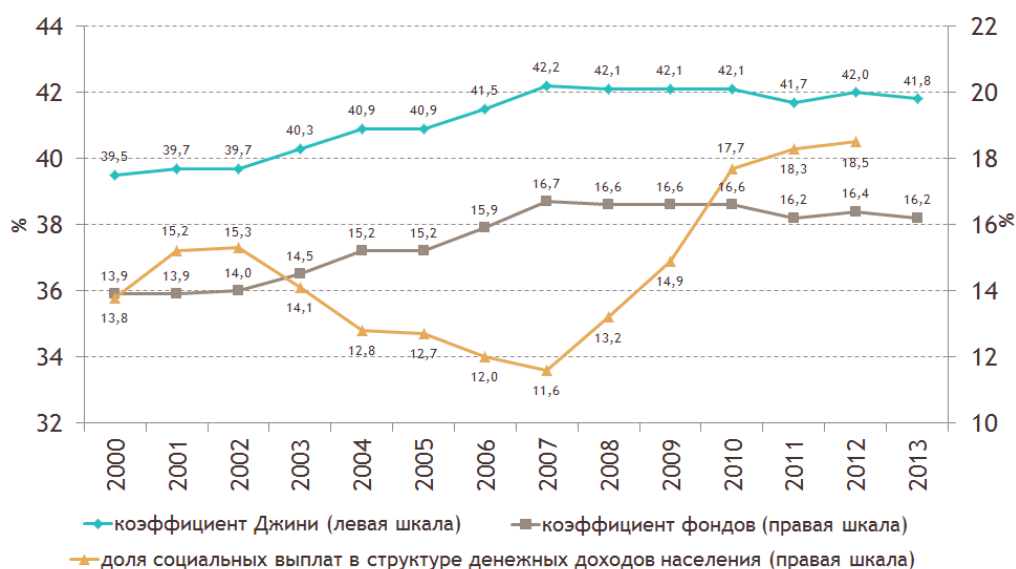
Последние 25 лет неравенство по доходам в России последовательно росло и продолжает расти. Динамика показателей неравенства в последние шесть лет свидетельствует о некоторой стабилизации социальной структуры. С 2008 года наблюдалось снижение показателей неравенства, но совсем небольшое в рамках статистической погрешности. Например, коэффициент Джини снизился с 2008 по 2013 год всего на 0,3 пп. (с 42,1 до 41,8 соответственно) (рис. 35).

⁶⁴ Салмина А.А. Отношение населения к социальному неравенству: Россия в сравнении с другими европейскими странами // В кн.: XIII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4 кн. Кн. 3. / Отв. ред.: Е. Г. Ясин. Кн. 3. — М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2012. С. 87; Социальные неравенства и социальная политика в современной России / Отв. ред. М.К. Горшков, Н.Е. Тихонова; Институт социологии РАН. — М.: Наука. 2008. С. 17; Тихонова Н.Е. Оптимальная модель социальной политики в массовых представлениях // Социологические исследования. № 12. 2006. С. 14.

⁶⁵ Более подробно рассмотрено далее.

Рисунок 35

Коэффициент Джини и коэффициент фондов в России, 2000–2013



Источник — Росстат

Но если посмотреть, что стоит за этими цифрами, становится очевидно, что картина далека от оптимистичной. Из данных Росстата по распределению 10%- и 20%-ных групп по величине доходов видно, что снижение коэффициентов произошло не вследствие позитивной динамики, связанной с ростом среднего класса, а за счет изменений в структуре населения, вызванных экономическим кризисом 2008–2009 года, — снижения доходов 10% населения с наивысшими доходами и роста доходов 20% населения с наименьшими доходами. То есть по сути никакого изменения структуры неравенства не произошло — доля населения среднего класса и даже класса ниже среднего (2-й квинтиль) почти не изменилась (рис. 36). Поэтому надо быть очень осторожным в оценках роста реальной заработной платы и доходов в последние 10–12 лет: агрегированные показатели скрывают не просто неравенство, а закрепление преимуществ наиболее состоятельного квинтиля населения.

В основе повышения доходов наиболее бедных слоев населения лежит рост социальных выплат и пособий, доля которых в структуре доходов населения на протяжении последних 10 лет последовательно снижалась, и лишь с 2008 года — мы наблюдаем рост за счет повышения социальных выплат в период кризиса наиболее бедным слоям населения. Так, с 2007 по 2012 год доля социальных выплат в структуре денежных доходов населения выросла в 1,6 раз, с 11,6 до 18,5%. Более того, только их доля в составе денежных доходов в последние годы и растет. В то же время снижается доля доходов от собственности и предпринимательской деятельности. Таким образом,

рост доходов населения с 2000-х годов не привел к ожидаемым положительным изменениям в структуре общества.

Рисунок 36

Распределение общего объема денежных доходов по 20%-ным группам населения



Примечание: первая группа имеет наименьшие доходы, пятая — наибольшие

Источник — Росстат

Противоположную картину мы наблюдаем в неравенстве между регионами. Если на протяжении 2000-х годов дифференциация населения по доходам и заработной плате внутри страны (впрочем, и внутри большинства регионов) росла, то межрегиональное неравенство уменьшалось. Расчеты межрегионального неравенства с помощью адаптированного индекса Джини, проведенные Н. Зубаревич, показали, что за 1998–2011 год различия между регионами сократились не только по доходам и заработной плате, но и потреблению и уровню бедности⁶⁶. Перераспределительная политика в пользу «слабых» регионов способствовала снижению количества регионов с низкими доходами населения.

⁶⁶ Зубаревич Н. Неравенство доходов населения: пространственная проекция. // Pro et Contra, ноябрь-декабрь, 2013. С. 48–60.

Неравенство на микроуровне (между отдельными группами населения)

Для формирования политики по регулированию неравенства необходимо знание компонентов и факторов неравенства, измеренных на микроуровне — в разрезе отраслей, профессионально-должностных групп, образования. Измерение неравенства на микроуровне сводится (в рамках классического подхода) к декомпозиции агрегированных показателей неравенства по отдельным группам населения (индекс Тейла). Значительный шаг в изучении неравенства в России в рамках данного подхода (и, пожалуй, единственный на сегодняшний день) сделан в рамках исследования под руководством Л.Н. Овчаровой (2014 год)⁶⁷. Авторами проведена декомпозиция неравенства по ключевым социально-демографическим показателям, а также по ряду показателей, отражающих статус индивида. Был оценен вклад в общее неравенство следующих компонент: пол, возраст, размер семьи, детская нагрузка, образование (соотношение количества взрослых с высшим образованием и без него), статус занятости (соотношение количества занятых и незанятых взрослых), тип поселения, регион.

Результаты исследования показали, что наиболее весомым фактором дифференциации российских домохозяйств является региональное неравенство (12–13%). Вес образования, который предположительно должен оказывать сильное влияние на дифференциацию доходов населения, по-прежнему остается на низком уровне, хотя с начала 2000-х годов значительно возрос (с 1992 по 2012 год согласно результатам описанного выше исследования вес фактора «образование» увеличился в 3,7 раз). В то же время в западных экономически развитых странах вклад образования в дифференциацию доходов в два и более раз выше⁶⁸.

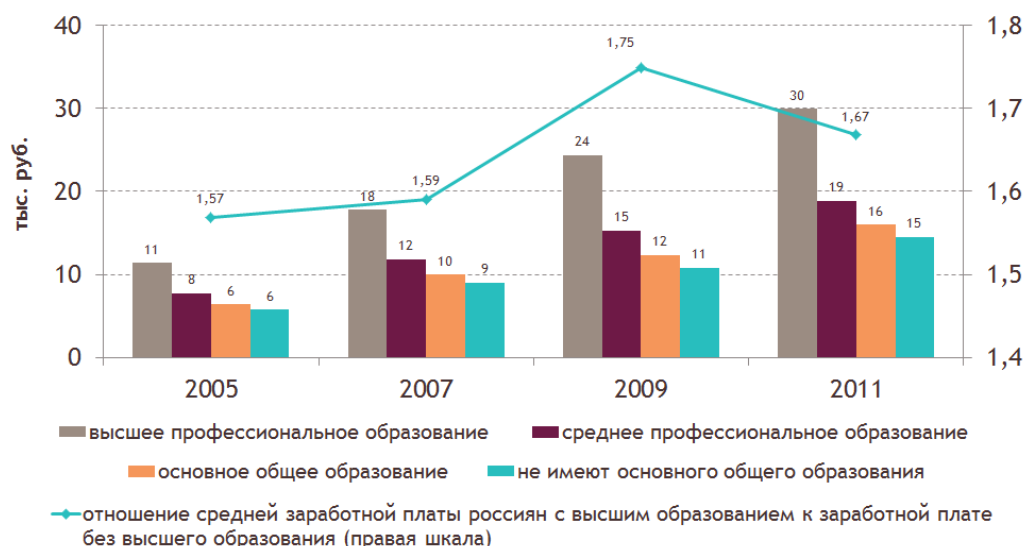
Об увеличении вклада образования в рост доходов населения свидетельствуют и данные Росстата. Так, средняя заработная плата работников с высшим образованием в России в 2011 году составляла 29 927 руб., что в 1,7 раз выше, чем у населения без высшего образования (для сравнения: в 2005 году это соотношение составляло 1,6) (рис. 37). Таким образом, роль образования растет, хотя невысокими темпами. Впрочем, для дальнейшего роста недостаточно общего повышения уровня жизни населения, необходимы и существенные структурные изменения в экономике, создание механизмов для вертикальной социальной мобильности.

⁶⁷ Динамика монетарных и немонетарных характеристик уровня жизни российских домохозяйств за годы постсоветского развития: аналитический доклад / рук. авт. колл. Л.Н. Овчарова, А.Я. Бурдяк, А.И. Пишняк, Д.О. Попова, Р.И. Попова, А.М. Рудберг. — Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2014.

⁶⁸ Там же. С. 43–46.

Рисунок 37

Средняя начисленная заработная плата работников организаций по уровню образования



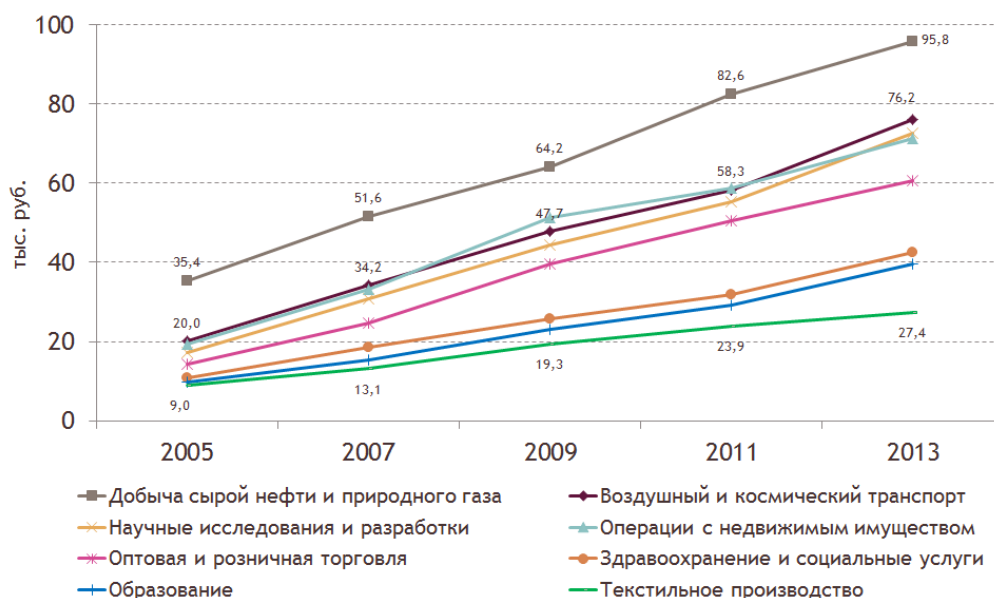
Источник — Росстат

Структура экономики России сочетает несколько отраслей высоких технологий и нефтегазовую зависимость. И ее очень хорошо отражают средние зарплаты по видам деятельности (табл. 14). Если до 2008 года самая высокая средняя заработная плата была в сфере добычи нефти и газа и финансовом секторе, то сегодня первенство принадлежит работникам воздушного и космического транспорта (65 114 руб.), по сравнению с 2005 годом заработная плата в этой сфере выросла в четыре раза (для сравнения: самая низкая заработная плата — в сельском хозяйстве (19 080 руб.) и сфере текстильного производства (17 817 руб.)). В то же время, если посмотреть в разрезе профессионально-должностного статуса (рис. 38 – 41), мы обнаружим, что практически по всем группам, в том числе у руководителей, специалистов высшей квалификации, самая высокая заработная плата по-прежнему в сфере добычи нефти и газа.

Первенство отрасли воздушного и космического транспорта по «средним» показателям в первую очередь связано с ростом заработной платы у «специалистов среднего уровня квалификации». Их средняя заработная плата, по данным за 2013 год, составила чуть более 108 тыс. руб. (рост по сравнению с 2005 годом более чем в пять раз), в два раза выше, чем у «специалистов высшего уровня квалификации» и примерно на 30% выше, чем у «руководителей» в данной отрасли.

Рисунок 38

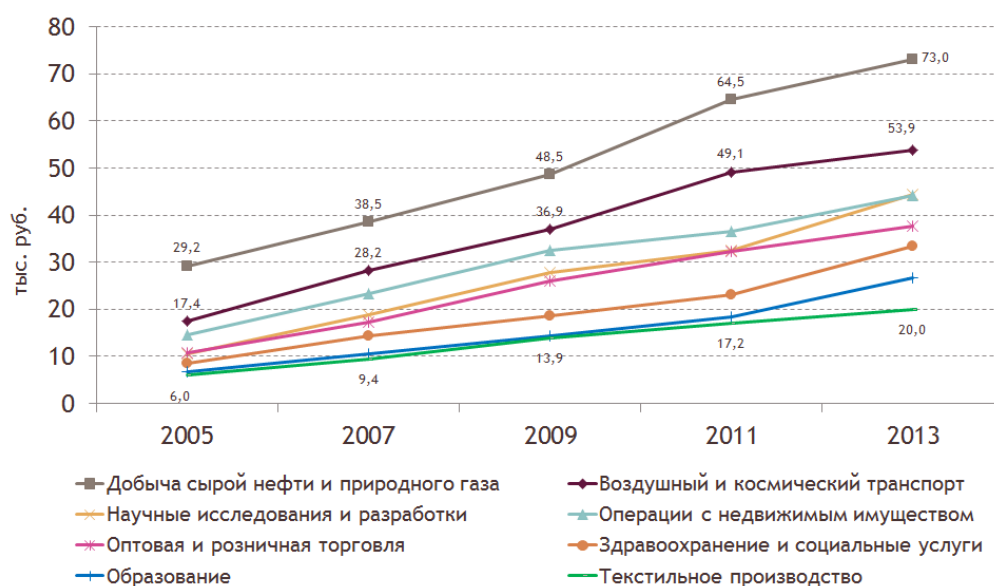
Средняя начисленная заработная плата «руководителей» по видам экономической деятельности, %



Источник — Росстат

Рисунок 39

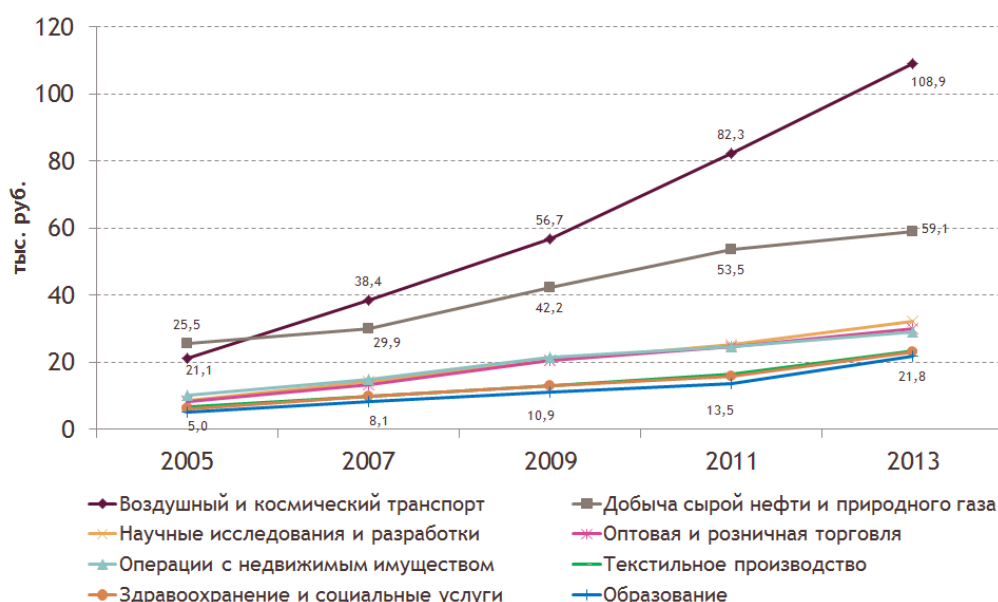
Средняя начисленная заработная плата «специалистов высшего уровня квалификации» по видам экономической деятельности, %



Источник — Росстат

Рисунок 40

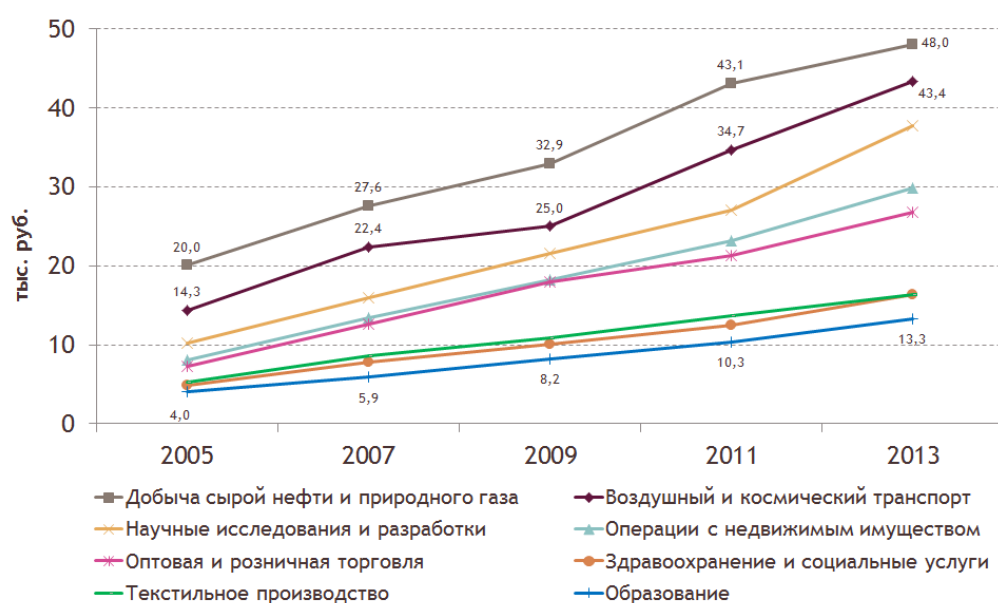
Средняя начисленная заработная плата «специалистов среднего уровня квалификации» по видам экономической деятельности, %



Источник — Росстат

Рисунок 41

Средняя начисленная заработная плата «квалифицированных рабочих» по видам экономической деятельности, %



Источник — Росстат

Таблица 14

Средняя начисленная заработная плата работников организаций, руб.

Сфера деятельности	2005	2007	2009	2011	2013	2013/2005 (раз)
Деятельность воздушного и космического транспорта	16 193	27 343	38 862	51 167	65 114	4,0
Добыча сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях	22 785	31 801	38 585	50 271	58 362	2,6
Научные исследования и разработки	10 948	19 033	27 141	33 024	44 806	4,1
Строительство	12 318	19 763	24 609	30 750	36 580	2,0
Операции с недвижимым имуществом, аренда, услуги по информационным технологиям и прочие услуги	9 709	16 339	25 151	28 936	35 623	3,7
Металлургическое производство	12 855	18 459	22 378	28 410	34 565	1,7
Химическое производство (без производства взрывчатых веществ), производство кокса и нефтепродуктов, резиновых и пластмассовых изделий	10 942	15 883	21 005	25 987	33 066	2,0
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	7 754	12 858	19 626	25 044	30 747	4,0
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	6 137	10 238	13 617	16 754	23 700	3,9
Образование	5 405	8 647	12 061	15 430	22 084	4,1
Текстильное производство	5 615	8 947	11 826	15 277	17 817	3,2

Источник — Росстат

Если не учитывать колоссальный рост заработной платы у специалистов среднего уровня квалификации воздушного и космического транспорта, то первенство по уровню заработной платы попрежнему остается у сырьевого сектора экономики. В то же время мы наблюдаем некоторые позитивные изменения. В сфере добычи полезных ископаемых темпы роста заработной платы (если верить официальной статистике) были одними из самых низких за последние восемь лет (в сфере добычи полезных ископаемых с 2005 по 2013 год заработная плата выросла в 2,8 раз, составив 48 471 руб., в сфере добычи нефти и газа — в 2,6 раз, составив 58 362 руб.).

Отмеченные тенденции изменения заработной платы в разрезе отраслей свидетельствуют о позитивных сдвигах в структуре экономики с постепенным повышением роли наукоемких отраслей. Значительные подвижки произошли именно за 2013 год, в основном, за счет повышения заработных плат работников сферы

образования и здравоохранения (в рамках реализации «майских указов»). В 2013 году по сравнению с 2011 годом заработная плата работников сферы образования и здравоохранения возросла в среднем в 1,4 раза (в сфере образования — 22 084 руб., здравоохранения — 23 700 руб. при средней по России — 29 453 руб.), но по-прежнему в два раза ниже, чем в сфере добычи полезных ископаемых (48 471 руб.).

В целом заработные платы в бюджетной сфере, начиная с 2002 года росли быстрее, чем в частном секторе. Зарплаты работников бюджетной сферы в последние несколько лет еще выросли, но важно понимать, что «ресурс» для сокращения неравенства внутри страны (как и источника роста среднего класса) по-прежнему остается неиспользованным. Кроме того, несмотря на значительные успехи, рост заработных плат работников бюджетной сферы все-таки не достиг установленных «майскими» указами (2012 год) целевых показателей. В большинстве регионов рост заработных плат у некоторых категорий работников сопровождался значительным повышением рабочей нагрузки, в частности, у преподавателей средних общеобразовательных школ в ряде субъектов — в 1,5 раза. И это серьезная проблема, которую правительство должно держать под контролем. Так, целесообразным было бы проведение регулярного мониторинга и выборочных обследований бюджетных учреждений с целью контроля рабочей нагрузки.

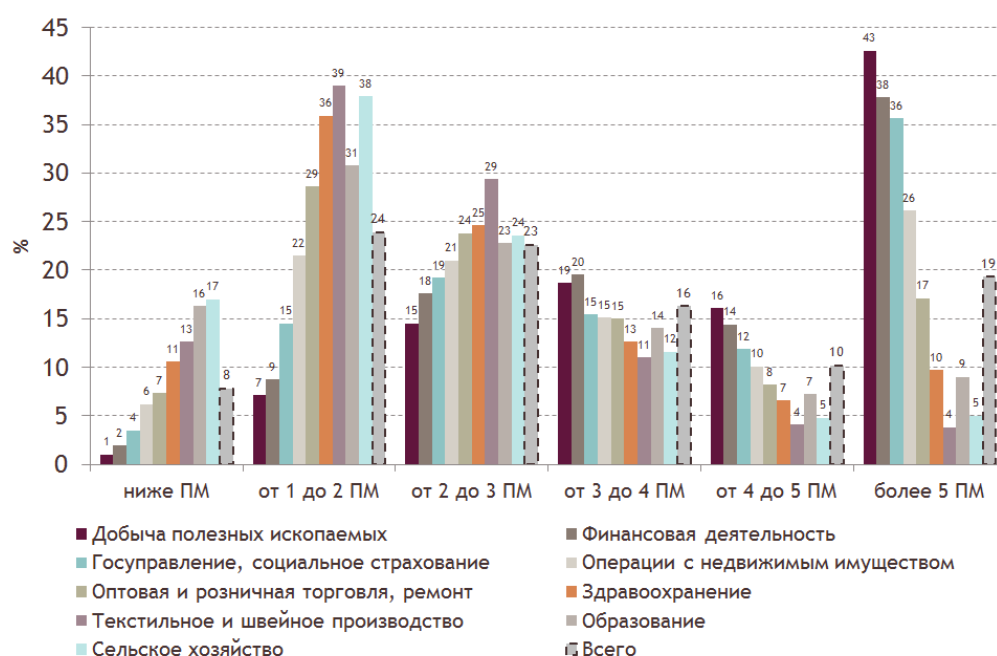
Средние показатели скрывают реальное распределение доходов, это как бы «средняя температура по больнице». Значительно дополняют картину данные о доле работников организаций с заработной платой ниже величины прожиточного минимума (рис. 42). В сфере образования и здравоохранения доли населения с заработной платой ниже величины прожиточного минимума одни из самых высоких (16 и 11% соответственно). Самая низкая эта доля в сфере добычи полезных ископаемых (1%), финансовой деятельности (2%) и государственном управлении (4%). С заработной платой выше пяти прожиточных минимумов (более 36 530 руб.) в сфере добычи полезных ископаемых — 43% работников, а в сфере образования и здравоохранения — не более 10%. Большинство же работников в сфере образования и здравоохранения (31 и 36% соответственно) имеют заработную плату в диапазоне от одного до двух прожиточных минимумов (от 7 306 до 14 612 руб.) (для сравнения: в сфере добычи полезных ископаемых эта доля составляет 7%).

Немаловажная задача — определение уровня доходов внутри каждой страны, начиная с которого спектр возможностей человека резко снижается. Если в странах с низким уровнем неравенства доля такого населения крайне мала, то в странах с избыточным неравенством в эту группу попадает значительная часть населения. Согласно исследованиям А. Шевякова и А. Кируты, в России пороговое значение

лежит на уровне 2–2,5 прожиточных минимума (60–70% среднедушевого дохода)⁶⁹. Иначе говоря, россияне с доходами ниже трех прожиточных минимумов испытывают на себе все последствия избыточного неравенства — ограниченные возможности для развития человеческого потенциала (вложения в образование и здоровье, свое и своих детей), улучшения своего качества жизни, здоровья и проч. Ниже этой границы находится 54% населения России (2013 год).

Рисунок 42

Доля работников организаций с заработной платой ниже величины прожиточного минимума (ПМ) по видам экономической деятельности, 2013, %



Источник — Росстат

Бедность и неравенство в России не позволяют эффективно себя реализовывать в сфере экономики, а также накладывают ограничения на репродуктивное поведение и здоровье у более 50% россиян. В разрезе отраслей экономики выше всего доля населения с доходами ниже трех прожиточных минимумов в текстильном и швейном производстве (81%), сельском хозяйстве (79%), сфере культуры и спорта (76%), здравоохранении (71%), образовании (70%). Меньше всего с такими доходами — в сфере добычи полезных ископаемых (23%) и финансовой деятельности (28%).

⁶⁹ Шевяков А.Ю. Социальное неравенство: тормоз экономического и демографического роста // Журнал «Народонаселение», № 5, 2010; Шевяков А.Ю., Кирута А.Я. Измерение экономического неравенства. — М.: «Лето», 2002.

В целом картина средней заработной платы в разрезе секторов экономики России по-прежнему является типичной для стран, испытывающих *«проклятие ресурсов»*, но постепенно приближается к развитым экономическим странам. *Хотя заработная плата в добывающей промышленности (нефть и газ) в разы превышает заработную плату в других секторах экономики, такой разрыв постепенно уменьшается.* Например, средняя заработная плата работников образования по итогам 2013 года в три раза ниже, чем в сфере нефти и газа, а работников здравоохранения — в два раза (табл. 14). Для сравнения, в 2005 году средняя заработная плата в сфере добычи нефти и газа была в четыре раза выше, чем в сфере образования и здравоохранения.

Рассмотренные компоненты неравенства являются важными для понимания его структуры, но их знания недостаточно для формирования эффективной социально-экономической политики. Значительно недооцененными, по нашему мнению, при оценке факторов неравенства (непосредственно определяющих качество человеческого капитала) являются *особенности профессионально-должностной структуры населения, в том числе в разрезе отдельных отраслей, и сложившейся системы оплаты труда.* В данной работе нами предпринят лишь первый шаг на пути изучения этого компонента неравенства. В целом же проблема требует дальнейших глубинных исследований.

Различия в заработной плате работников разного уровня квалификации и типов занятости, согласно данным Росстата, весьма значительны: средняя начисленная заработная плата «специалистов высшего уровня»⁷⁰ в 2013 году составила 33 005 рублей, что примерно в 1,3 раза выше, чем у «специалистов среднего уровня»⁷¹ (табл. 15). По-прежнему, как и в середине 2000-х годов, заработная плата

⁷⁰ **Специалисты высшего уровня квалификации:** физики, химики и специалисты родственных видов деятельности; математики, статистики и специалисты родственных профессий; специалисты по компьютерам; архитекторы, инженеры и специалисты родственных профессий; специалисты в области биологических и сельскохозяйственных наук; специалисты в здравоохранении (кроме медицинских сестер); преподаватели колледжей, университетов и других вузов; преподаватели в средней школе; преподаватели в системе специального образования; прочие специалисты в области образования; специалисты по предпринимательской деятельности и кадрам; специалисты в области права; специалисты в области информации и родственных профессий; специалисты в области общественных и родственных наук; деятели литературы и искусства.

⁷¹ **Специалисты среднего уровня квалификации:** техники физических и инженерных направлений деятельности; техники и операторы по обслуживанию ЭВМ и различных компьютерных устройств; техники и операторы оптического и электронного оборудования; контролеры и специалисты-техники по эксплуатации транспортных средств; инспекторы и инструкторы по строительству и безопасности (пожарной, транспортных средств, производственных процессов и продукции); специалисты в области естественных наук; средний медицинский персонал; медицинский персонал по уходу и акушерству; преподавательский персонал начального образования; дошкольного воспитания и обучения; специального обучения; персонал по обучению управлению средствами передвижения; средний персонал в области финансовой и торговой деятельности; торгово-коммерческой деятельности и услуг; средний административно-управленческий персонал; средний персонал государственных служб; социальные работники; персонал сферы искусства, развлечений и спорта.

квалифицированных рабочих выше, чем у «специалистов среднего уровня» квалификации (27 943 и 25 848 рублей соответственно). Средняя заработная плата неквалифицированных рабочих составляет 13 552 рубля, что почти в два раза выше уровня прожиточного минимума.

Таблица 15

Средняя начисленная заработная плата работников организаций по профессиональным группам⁷²

Группы	2005	2007	2009	2011	2013	2013/2005, раз
Руководители учреждений, организаций, предприятий и их структурных подразделений	15 164	23 934	33 506	41 581	52 001	3,4
Специалисты высшего уровня квалификации	9 414	14 854	20 119	24 989	33 005	3,5
Специалисты среднего уровня квалификации	7 201	11 395	15 058	18 960	25 848	3,6
Работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственных видов деятельности	5 684	8 852	11 969	14 554	18 818	3,3
Квалифицированные рабочие промышленных предприятий, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр	9 449	14 555	18 046	23 104	27 943	3,0
Неквалифицированные рабочие	3 914	6 199	8 358	10 533	13 552	3,5

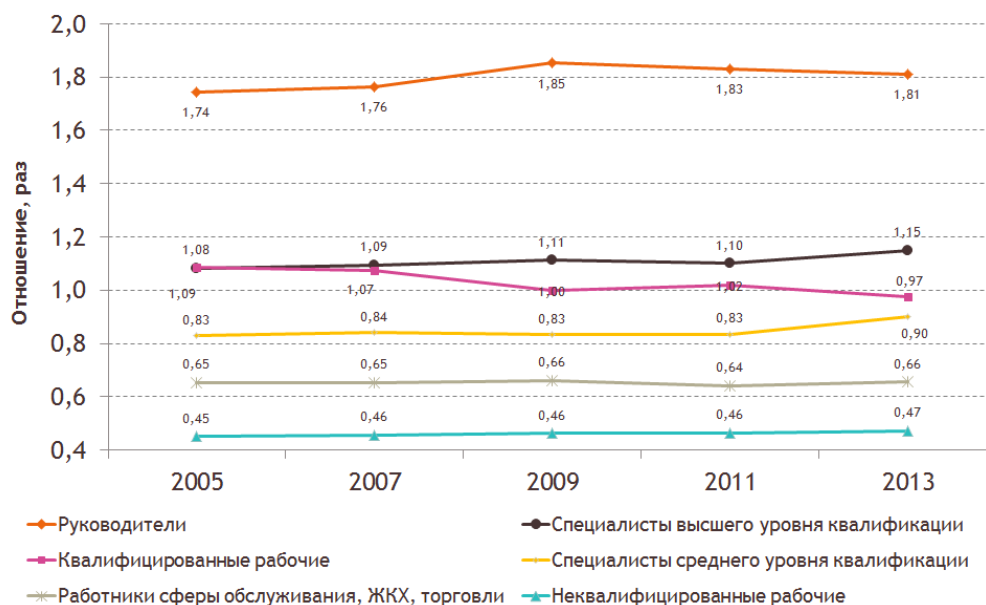
Источник — Росстат

Средняя заработная плата специалистов высшего уровня квалификации всего на 12% выше средней заработной платы по стране, специалистов среднего уровня квалификации — ниже средней на 12%, квалифицированных рабочих — на 5%, работников сферы обслуживания — на 36%, неквалифицированных рабочих — на 54%. Таким образом, заработная плата на уровне средней по стране (что соответствует четырем прожиточным минимумам) и чуть выше только у специалистов «высшего уровня» и руководителей учреждений (рис. 43).

⁷² Данные статистики позволяют серьезно рассматривать группы населения не выше уровня «специалисты высшего уровня квалификации». Показатели доходов группы «руководители учреждений, организаций и предприятий», с учетом других источников информации (в том числе данных отдельных выборочных опросов) далеки от реальности.

Рисунок 43

Отношение средней заработной платы работников различных профессиональных групп к средней заработной плате в России



Источник — Росстат

Следует отметить, что Росстат включает в категорию специалистов «высшего уровня квалификации» довольно широкие группы населения — от деятелей культуры и спорта до врачей и преподавателей вузов и средних школ, которых по доходу главным образом можно отнести к «среднему среднему» классу, и очень малая их доля относится к «высшему среднему»⁷³, который составляют главным образом «руководители учреждений, организаций, предприятий и их структурных подразделений» (высший класс, полагаем, не попал в выборку опроса Росстата). Рассмотренные данные, по сути, отражают концентрацию высоких доходов в руках очень малой группы населения. Распределение доходов довольно равномерное в слоях населения от «неквалифицированных рабочих» до специалистов «высшего уровня», в то же время наблюдается сильный разрыв с наиболее богатыми слоями населения.

Представленная картина распределения доходов будет выглядеть еще более неравномерной, если учесть рассмотренную выше отраслевую специфику (со свойственной ей сверхконцентрацией доходов в сырьевых отраслях — нефть и газ). В других отраслях доходы окажутся на более низком уровне.

⁷³ Grigoryev L., Salmina A. The middle class in Russia: An agenda for structured analysis // Social Sciences. Volume 42, Issue 1, 2011, pp. 3–22.

Но нельзя отрицать и положительные сдвиги, произошедшие за последние 13 лет. Распределение средней заработной платы по децилям показывает, что больше всего за эти годы выросла заработная плата нижних слоев населения (табл. 16). При этом заработная плата первой децили, с самыми низкими доходами, выросла в два раза больше (26 раз), чем у десятой (12 раз)⁷⁴.

Таблица 16

Средняя заработная плата по 10%-ным группам работников

	2000	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2013/ 2000, раз
1 10%-ная группа работников	242	611	1 090	1 957	4 136	4 662	6 183	26
2 10%-ная группа работников	525	1 219	2 100	3 631	5 993	7 097	9 715	19
3 10%-ная группа работников	775	1 775	3 012	5 049	7 869	9 504	12 893	17
4 10%-ная группа работников	1 042	2 327	3 918	6 481	9 873	11 969	16 075	15
5 10%-ная группа работников	1 345	2 993	4 934	8 050	12 028	14 630	19 456	14
6 10%-ная группа работников	1 702	3 745	6 118	9 858	14 490	17 635	23 344	14
7 10%-ная группа работников	2 157	4 767	7 584	12 047	17 513	21 315	28 262	13
8 10%-ная группа работников	2 782	6 128	9 449	15 036	21 663	26 472	35 090	13
9 10%-ная группа работников	3 856	8 241	12 855	20 069	28 673	34 977	45 934	12
10 10%-ная группа работников	8 236	18 359	27 105	43 305	60 631	75 081	97 576	12
Всего	2 266	5 017	7 816	12 548	18 287	22 334	29 453	13

Источник — Росстат

Таким образом, за последние 13 лет значительно подтянулись по доходам нижние слои населения, но так и не произошли существенные изменения в структуре экономики, необходимые для роста доходов и численности среднего класса. Уменьшился разрыв в доходах между наиболее состоятельными и бедными слоями населения, но остался почти неизменным между наиболее состоятельными слоями и средним классом.

Причина кроется не только в механизмах мобильности, которые мало поменялись за последние 13 лет, но и в «закостенелости» сложившейся системы оплаты труда. В

⁷⁴ При интерпретации этих данных следует принимать во внимание, что в данные статистики верхней децили, судя по средней заработной плате, которую приводит Росстат для верхней децили (97 676 руб.), не включена заработная плата наиболее богатых слоев населения (руководители среднего и крупного бизнеса, государственных корпораций, чиновники высшего уровня и проч.). Кроме того, не учтена «скрытая» заработная плата (см. главу 4).

первую очередь, это касается работников нерыночного бюджетного сектора. Под системой оплаты труда мы понимаем прежде всего распределение доходов между работниками различного уровня квалификации внутри организаций. Так, на протяжении почти 20 лет (с начала 1990-х годов) уровень заработной платы врачей и учителей оставался на довольно низком уровне. Лишь в последние годы в рамках реализации «майских указов» эта система стала понемногу пересматриваться. Правда, еще рано говорить об отходе от уровня избыточного неравенства в стране.

Задача снижения избыточного неравенства является важным шагом в проведении комплексной социальной политики государства, направленной на развитие человеческого потенциала нации. И при формировании механизмов снижения неравенства и соответствующей социальной политики необходимо главным образом учитывать его особенности на микроуровне. Неравенство «прячется» не столько в макропоказателях, сколько в особенностях сложившейся в условиях авторитарной сырьевой экономики профессионально-должностной структуры, в неравенстве «внутри» организаций/корпораций.

В последние годы наблюдаются значительные положительные сдвиги в отраслевой структуре и оплате труда работников бюджетных секторов, чей труд на протяжении 1990-х и начала 2000-х годов был недооценен, но распределение заработных плат по профессиональным группам населения и в разрезе секторов экономики еще далеко от развитых западных стран. Несмотря на значительное улучшение, оно по-прежнему отражает сырьевой характер экономики и последствия «проклятия ресурсов». Все это влияет не только на качество человеческого капитала, но и на его переток как внутри страны, так и за ее пределы. Это влияние заключается в непосредственной «утечке мозгов» из страны (если государство не вкладывает ренту от природных ресурсов в образование)⁷⁵, в перетоке наиболее квалифицированной рабочей силы из других отраслей в отрасли добывающей промышленности.

Снижение неравенства в стране невозможно без создания и улучшения работы «социальных лифтов», каналов вертикальной мобильности населения. Неравенство при наличии социальных лифтов и неравенство при отсутствии таковых — совершенно разные картины. В последнем случае оно ведет к росту социальной напряженности, причем это теснейшим образом связано с проблемой коррупции. Именно поэтому проблему избыточного неравенства решить не так легко — это не просто

⁷⁵ Stijns J.P. (2006) Natural resource abundance and human capital accumulation // World Development. 34 (6): 1060–1083.

единовременное повышение доходов отдельных групп населения, а решение и более глобальных проблем, в том числе снижение коррупции, развитие гражданского общества и повышение качества образования в стране. Важным шагом в данном направлении является также повышение производительности и последующего уровня оплаты труда в несырьевых секторах экономики. Как известно, по показателям производительности труда Россия отстает от западных стран в 2,5 и более раз.

В условиях замедления экономического роста (и экономических санкций в отношении России) следует ожидать значительного сокращения возможностей бюджета для проведения выравнивающей перераспределительной политики как между регионами, так и между отдельными группами населения. Если в 2000–2013 году доходы от нефтегазовой ренты позволяли проводить выравнивающую социальную политику, то в условиях их сокращения Россия будет вынуждена либо идти на значительное сокращение уровня жизни населения, либо использовать другие механизмы перераспределения (прежде всего речь идет о введении различных форм прогрессивного налогообложения). Первый сценарий (падение доходов) в условиях изначально глубокого неравенства является особенно опасным. Как уже отмечалось, запрос россиян на перераспределительную политику государства в середине 2000-х годов, несмотря на объективно глубокие неравенства в стране, был довольно слабым и ниже, чем в большинстве европейских стран.

Такие настроения были в условиях экономического подъема и роста доходов населения; в случае же экономической стагнации — в соответствии с теорией «туннельного эффекта»⁷⁶ — следует ожидать возрастания социальной напряженности относительно глубоких неравенств в стране. Иначе говоря, неравенство было «избыточным» и служило препятствием для экономического роста в 2000-е годы, но в условиях общего экономического подъема (и ожиданий улучшения уровня жизни в дальнейшем) оказалось не столь ощутимым и не вызывало открытого недовольства населения. В случае прекращения экономического роста неравенство не только станет препятствием для развития человеческого потенциала, но и может привести к росту недовольства населения.

⁷⁶ Alesina A., Angeletos G. (2005) Corruption, Inequality, and Fairness// Journal of Monetary Economics 52. P. 1227–1244; Alesina A., La Ferrara E. (2005) Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities. Journal of Public Economics, 87. P. 897–931; Hirschman A., Rothschild M. (1973) The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development //The Quarterly Journal of Economics, 87 (4). P. 544–566.

М.Л. Агранович⁷⁷

Глава 6. Образование — ключевая задача развития человеческого потенциала

Человеческий капитал — ключевой ресурс социально-экономического развития страны и благосостояния отдельного гражданина, а образование — основа человеческого капитала. Уровень образования населения, его качество и доступность в современном мире становится важнейшим источником экономического развития стран, снижения социального неравенства. Сегодня мир переживает бум профессионального образования. Резко возрастают охваты программами начального, среднего и особенно высшего профессионального образования. Все большая доля населения участвует в программах повышения квалификации и переподготовки, а образование на протяжении всей жизни становится нормой. При этом возрастает и значение общего среднего образования как фундамента, на котором строится последующее профессиональное образование всех типов и видов. От качества школьного образования в значительной степени зависит и качество последующего профессионального образования.

В связи с этим представляется важным проанализировать связь образования и социально-экономического развития, посмотреть на российское образование и образовательную политику сквозь призму мировых тенденций, и на то, как международные тенденции проявляются на уровне регионов, как межрегиональные различия образовательных систем субъектов Российской Федерации связаны с дифференциацией в социально-экономическом развитии регионов.

Образование и социально-экономическое развитие в современном мире

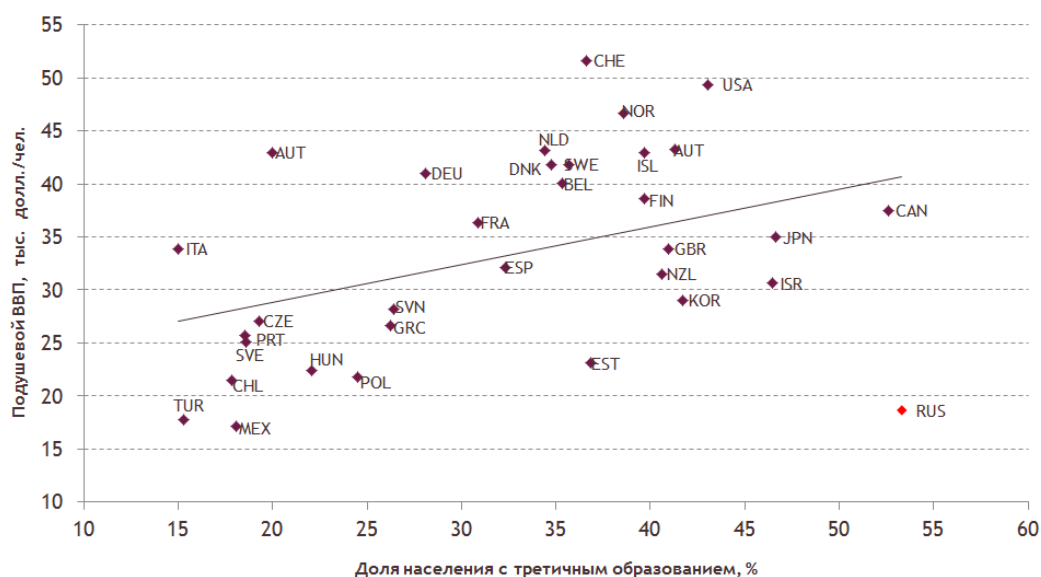
Образование в современном мире стало ключевым фактором экономического развития стран, снижения социальной напряженности в обществе, повышения благосостояния и качества жизни отдельного человека. Данные международной статистики⁷⁸ показывают, что уровень образования населения страны тесно связан с уровнем ее экономического развития по показателю ВВП на душу (рис. 44).

⁷⁷ Агранович Марк Львович — к.э.н., руководитель Центра мониторинга и статистики образования Федерального института развития образования.

⁷⁸ Здесь и далее для международных сравнений используются данные по странам ОЭСР. См. Education at a Glance, OECD, Paris 2013.

Рисунок 44

Связь образования населения и уровня экономического развития

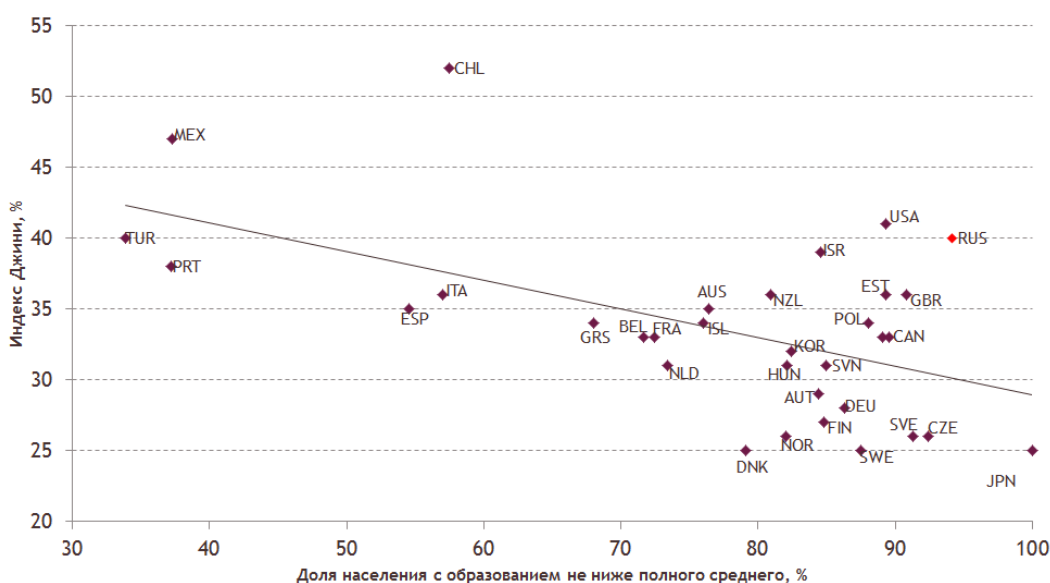


Примечание: в данном разделе при международных сравнениях используется терминология Международной стандартной классификации образования (МСКО-97), согласно которой к третичному образованию в России, помимо высшего профессионального образования (третичное образование типа А) относятся и среднее профессиональное образование (третичное образование типа В)

Источник — ОЭСР

Рисунок 45

Связь образования и социальной дифференциации



Источник — ОЭСР

Аналогично и уровень социального неравенства, измеряемый коэффициентом Джини⁷⁹ по доходам, связан с уровнем образования населения (рис. 45). Население России, по формальным признакам, одно из самых образованных в мире: по доле населения с третичным образованием Россия опережает все страны, а по доле населения с высшим образованием уступает только десяти наиболее развитым странам. Однако высокий уровень образования населения дает в России гораздо меньший эффект, чем в других странах: учитывая уровень образования российского населения и в соответствии со сложившимися в мире соотношениями душевой ВВП в России должен был быть в два раза выше (рис. 44), а коэффициент Джини на треть ниже (рис. 45), чем фактически достигнутые значения. Одной из причин этого является качество российского образования и степень его соответствия требованиям современной экономики и общества.

Еще недавно приоритетом образовательной политики стран мира был вопрос доступа населения к образованию, но в последние годы пришло понимание, что после достижения определенного уровня участия населения в образовании важны не столько показатели масштаба (уровень образования населения, охват образованием), сколько качество образования (соответствие образования по структуре и содержанию потребностям экономики страны). Международная статистика указывает, что качество образования и его продолжительность значимо связаны с экономическим развитием (рис. 46) и уровнем социальной дифференциации в обществе (рис. 47).

Таким образом, чем выше качество образования в стране и чем более оно продолжительно, тем выше ВВП и ниже коэффициент Джини по доходам. В эти тенденции Россия вполне укладывается: сравнительно невысокий подушевой ВВП и превышающее среднее для развитых стран значение коэффициента Джини вполне соответствует невысоким результатам российских школьников в международном обследовании качества образования PISA⁸⁰ и недостаточной по современным меркам средней ожидаемой продолжительности обучения⁸¹.

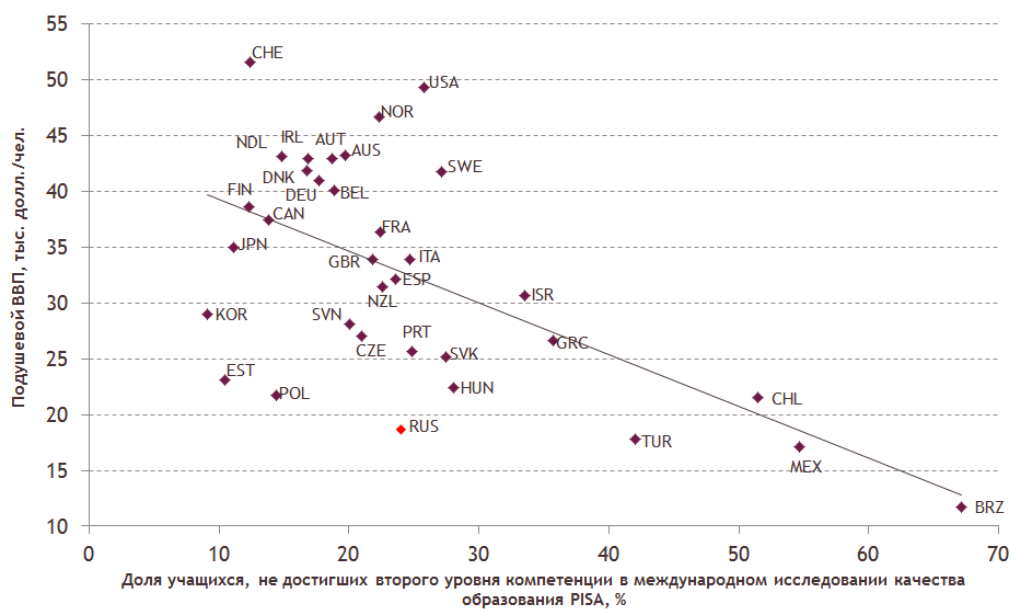
⁷⁹ Коэффициент Джини — статистический показатель неравномерности распределения доходов в обществе. Значение индекса Джини изменяется от 0 (полное равенство доходов) до 1 (все доходы получает один человек или минимальная социальная группа).

⁸⁰ PISA (Programme for International Student Assessment) — международная программа по оценке образовательных достижений учащихся (оценивается грамотность в области математики, чтения и естествознания 15–16-летних учащихся). По уровню учебных достижений результаты делятся на 6 уровней, самый высокий — шестой. Второй уровень — пороговый, при достижении которого учащиеся начинают демонстрировать применение знаний и умений в простейших неучебных ситуациях.

⁸¹ Средняя ожидаемая продолжительность обучения — интегральный показатель, показывающий, сколько лет будет предположительно учиться человек, которому сейчас 5 лет, при сохранении текущих охватов и продолжительности образовательных программ. Рассчитывается аналогично принятому в демографии показателю ожидаемой продолжительности жизни.

Рисунок 46

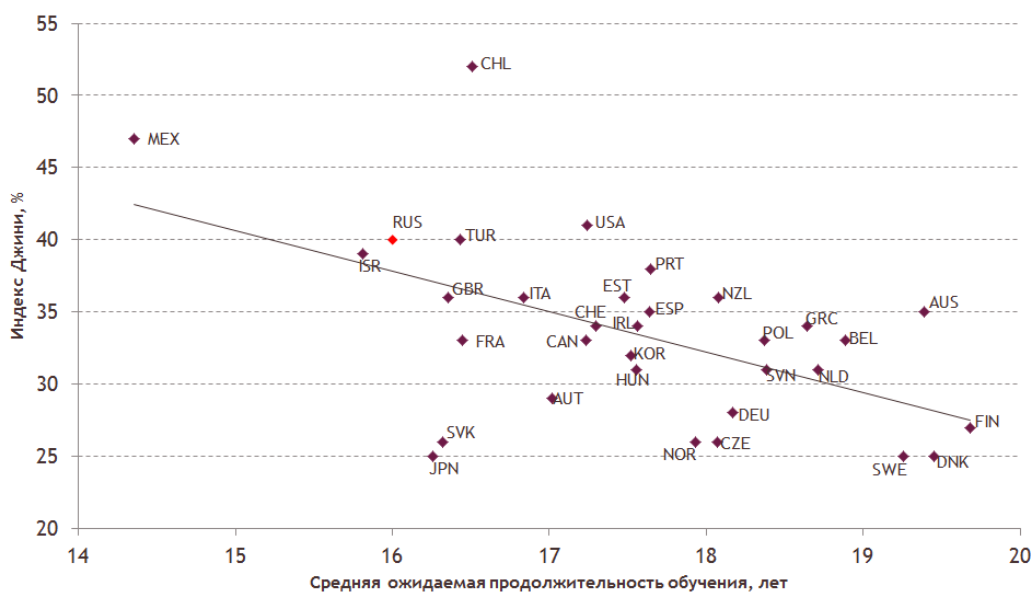
Связь качества среднего образования и уровня экономического развития



Источник — ОЭСР

Рисунок 47

Связь продолжительности обучения и социального неравенства



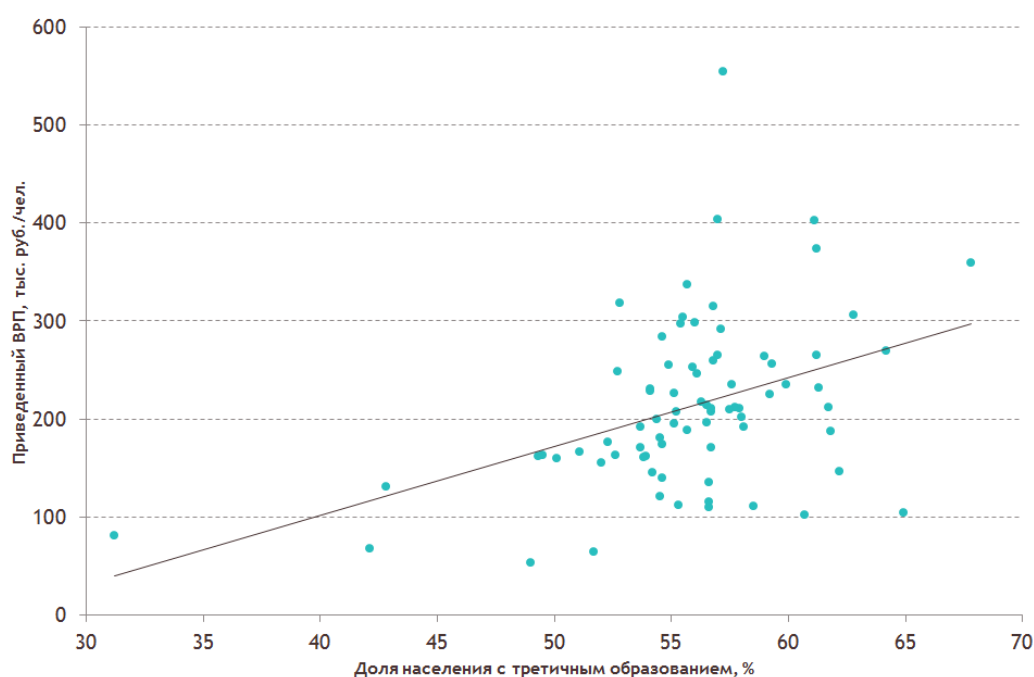
Источник — ОЭСР

Российское образование на фоне мировых тенденций

Рассмотренные выше связи между образованием и социально-экономическими показателями в России⁸² выражены также в значительной степени, хотя и достаточно специфично. Наибольшее статистически значимое влияние на величину ВРП оказывает доля населения с третичным образованием (рис. 48).

Рисунок 48

Связь уровня образования населения в субъекте федерации и подушевого ВРП



Примечание: в связи со значительной вариацией покупательной способности рубля по регионам России значения ВРП приведены к сопоставимому виду с помощью индекса бюджетных доходов. Для устранения внешних факторов из расчета исключены регионы, чей ВРП главным образом формируется за счет нефте- и газодобычи (Тюмень, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа), и регионы, чей ВРП формируется за счет финансовых потоков (Москва и Санкт-Петербург)

Источник — Росстат

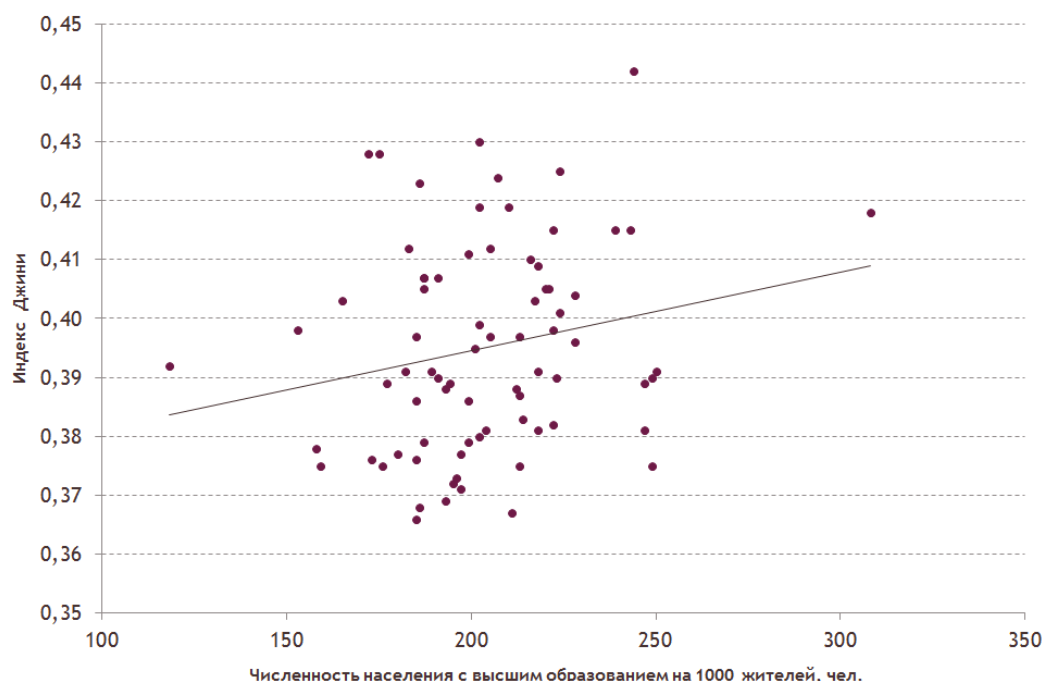
Эта взаимосвязь особенно важна, поскольку сопровождается существенной межрегиональной дифференциацией уровня образования населения: в Московской области доля населения с третичным образованием составляет 68%, а в Чеченской Республике — 31%. Одновременно влияние высшего образования на экономическое развитие меньше, чем влияние среднего профессионального образования. Аналогично

⁸² В данном разделе, если не оговорено, межрегиональные сравнения включают данные по всем субъектам Российской Федерации на основе данных Росстата.

высокая зависимость (коэффициент корреляции около 60%) наблюдается между средней продолжительностью образования в регионе и размером ВРП на одного жителя. В то же время приходится отмечать, что, вопреки всем мировым тенденциям, доля населения с высшим образованием положительно коррелирует с коэффициентом Джини, то есть, чем больше в регионе людей с высшим образованием, тем выше там коэффициент Джини (рис. 49).

Рисунок 49

Связь уровня образования населения и социальной дифференциации



Источник — Росстат

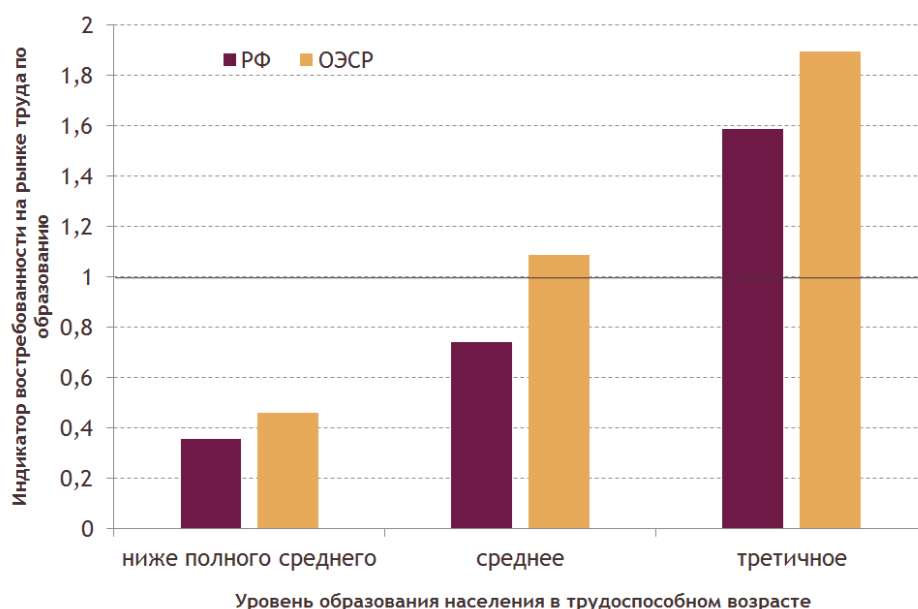
Подобные соотношения свойственны развивающимся странам с относительно небольшой долей образованных людей и высокой социальной дифференциацией. Качество общего среднего образования (уровень учебных достижений выпускников по результатам Единого государственного экзамена) также вопреки мировым тенденциям не оказывают никакого влияния на экономическое развитие региона и уровень социальной дифференциации. Это позволяет предположить, что системы общего среднего и (в определенной степени) высшего профессионального образования по содержанию, качеству и структуре не соответствуют внешнему запросу и требованиям сегодняшнего дня. Дальнейший анализ только подтверждает это предположение.

Образование и трудоустройство

Кризис 2008–2009 годов заставил по новому взглянуть на проблемы развития образования как основы формирования человеческого капитала. Последствия кризиса для рынка труда продемонстрировали, что наиболее уязвимыми в условиях неустойчивого развития оказываются, во-первых, люди с низким уровнем образования и, во-вторых, молодежь, то есть люди без или с минимальным опытом работы.

Рисунок 50

Уровень образования и возможности трудоустройства



Источник — ОЭСР

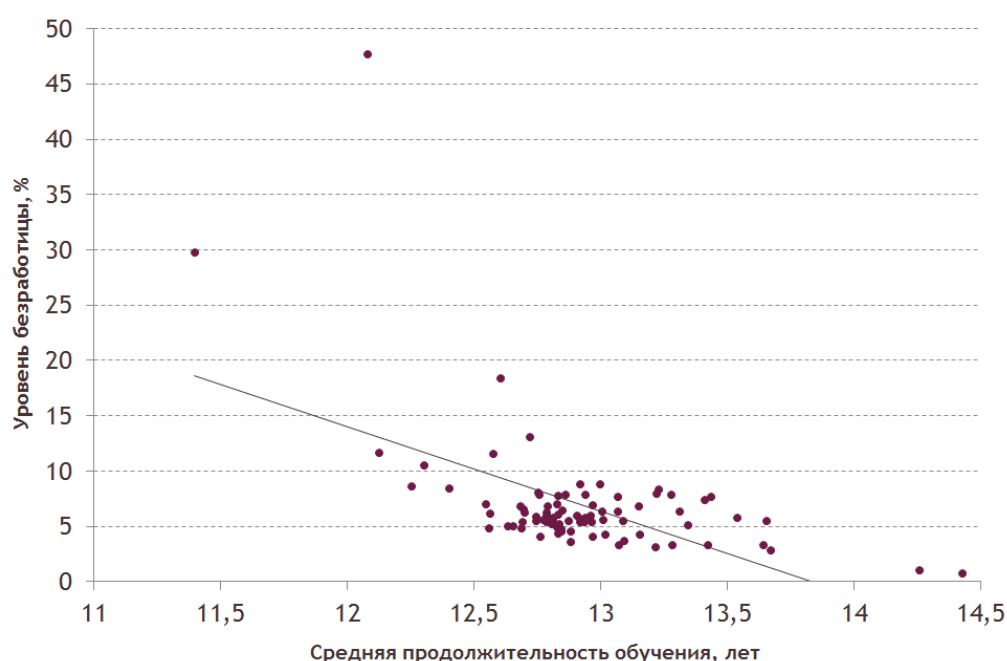
В связи с этим представляется важным проанализировать взаимосвязь уровня образования работников и их шансов на трудоустройство. Для этого соотнесем долю людей с определенным образованием в общей численности занятых и безработных. Это отношение можно назвать Индикатором востребованности на рынке труда по образованию. Если значение этого индикатора больше единицы, то шансы на трудоустройство людей с этим уровнем образования выше среднего, если меньше — то ниже. Единица означает, что на рынке труда достигнут баланс спроса и предложения для рабочей силы с данным уровнем образования. В странах ОЭСР более высокие, чем в среднем, шансы на трудоустройство имеют люди с образованием не ниже полного среднего и наиболее высокие — с высшим. В России высшее образование также обеспечивает более высокие шансы на трудоустройство, но в отличие от стран ОЭСР выпускники общеобразовательных школ и обучавшиеся по программам начального

профессионального образования⁸³ имеют более низкие, чем в среднем, шансы на трудоустройство (рис. 50).

Таким образом, можно предположить, что российское общее среднее и начальное профессиональное образование не соответствуют по своему содержанию и качеству запросу рынка труда. Одно из объяснений этого факта можно найти в международных сравнениях: в странах ОЭСР 48% выпускников программ среднего образования получают сертификат о профессиональной подготовке, признаваемый на рынке труда. В России доля таких выпускников — 27%. В региональном разрезе связь между трудоустройством (безработицей) и образованием прослеживается достаточно четко (рис. 51).

Рисунок 51

Связь уровня образования населения и безработицы по субъектам федерации



Источник — Росстат

На рисунке отчетливо видно, чем более образовано население в регионе, тем ниже в нем безработица. Два субъекта федерации, которые резко отличаются от других (при этом оставаясь в том же тренде) — это две северокавказские республики, в которых повышенный уровень безработицы имеет дополнительные специфические причины.

⁸³ В соответствии с МСКО-97 российское общее среднее и начальное профессиональное образование на базе девятого класса относится к среднему (*secondary*) образованию.

В то же время разные уровни образования населения по-разному влияют на безработицу. То, что высокая доля населения с общим средним и начальным профессиональным образованием положительно коррелирует с уровнем безработицы, то есть чем больше людей в регионе с таким уровнем образования, тем выше безработица, учитывая предыдущие рассуждения, не удивляет. Важнее то, что доля людей со средним профессиональным образованием оказывает гораздо большее положительное влияние на ситуацию с безработицей в регионе, чем доля людей с высшим образованием. В дополнение необходимо отметить, что в регионах с большей долей населения с высшим образованием в период кризиса 2008–2009 годов безработица росла быстрее, а после кризиса снижалась медленнее.

Таким образом, «академическое» общее среднее образование не обеспечивает выпускникам возможность успешного трудоустройства. Поэтому единственный путь для них — продолжение обучения. Такая ситуация была бы естественной в стране с большим количеством рабочих мест, требующих высшего профессионального образования, где поэтому большинство школьников ориентированы на поступление в вузы. В то же время, как показал анализ, работники с высшим профессиональным образованием хотя и имеют более высокие шансы на трудоустройство, чем лица с более низким уровнем образования, в условиях неустойчивого экономического развития подвержены большим рискам.

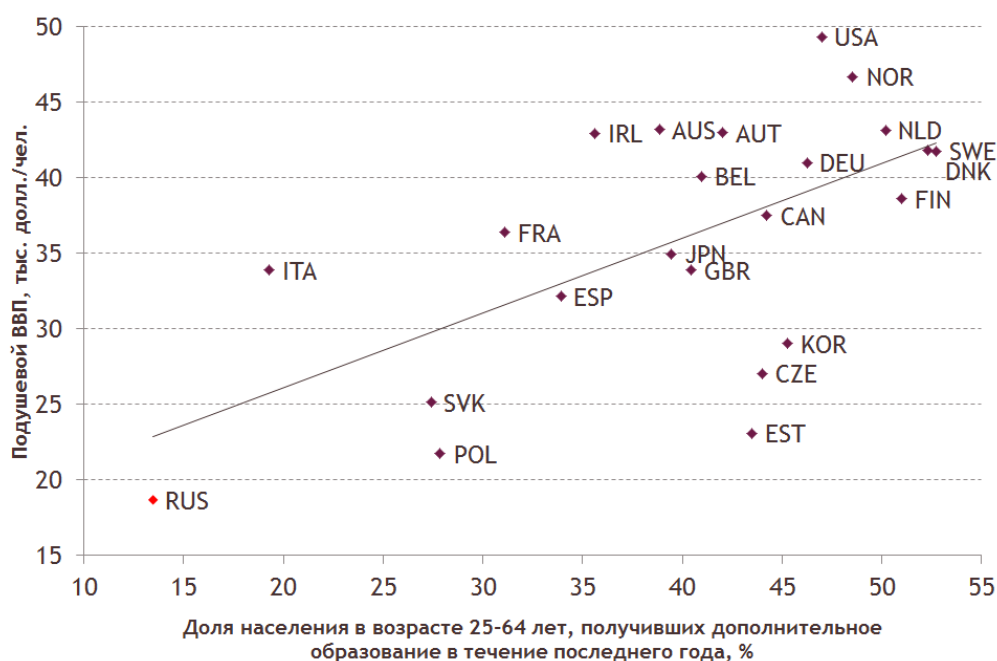
Значительная часть выпускников вузов трудоустраиваются на места, не требующие высшего образования, в силу чего усиливается эффект «crowded out» — вытеснение с рынка труда людей с более низким уровнем образования и занятие рабочих мест теми, кто, по крайней мере формально, обладает избыточной квалификацией. К тому же значительная часть выпускников учреждений высшего профессионального образования работает не по специальности.

Образование и развитие человеческого капитала

Важнейшей тенденцией последних лет является увеличение масштабов участия населения трудоспособного возраста в дополнительном образовании (non-formal education в терминологии международных исследований). В 2012 году в странах ОЭСР в таком образовании участвовал 41% населения в возрасте 25–64 года (в России — 17%). Дополнительное профессиональное образование взрослого населения связано и с экономическим благосостоянием страны и с социальной дифференциацией. Чем выше масштабы участия населения в дополнительном образовании, тем выше уровень экономического развития страны (рис. 52) и чем выше показатели участия населения в дополнительном образовании, тем ниже социальная дифференциация.

Рисунок 52

Связь дополнительного образования и уровня экономического развития



Источник — ОЭСР

В России эти тенденции проявляются лишь частично⁸⁴. Действительно, при межрегиональных сравнениях (рис. 53), обнаруживается значительное (коэффициент корреляции свыше 75%) положительное влияние масштабов дополнительного профессионального образования в субъекте федерации на уровень его экономического развития. Однако вопреки сложившимся в мире тенденциям, чем выше в регионе охват дополнительным образованием, тем выше социальная дифференциация.

С точки зрения ситуации на рынке труда уровень развития системы дополнительного образования взрослого населения в регионе оказывает существенное положительное влияние на снижение безработицы (рис. 54). В наибольшей степени это влияние проявляется при сравнении среднего количества часов дополнительного профессионального образования на одного жителя, то есть для снижения безработицы важно не только и не столько участие населения в дополнительном образовании, сколько продолжительность таких образовательных программ.

⁸⁴ Для внутрироссийского анализа оценки масштабов региональных систем дополнительного профессионального образования используется показатель количества часов дополнительного профессионального образования в год в расчете на одного жителя, поскольку он более точно отражает масштабы участия населения в этом образовании.

Рисунок 53

Связь масштабов образования в регионе и уровня его экономического развития



Примечание: из расчетов исключены Москва, Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа

Источник — Росстат

Рисунок 54

Связь продолжительности образования и уровня безработицы в регионе



Источник — Росстат

Государственная образовательная политика

Проведенный сравнительный анализ позволил выявить некоторые проблемы образования как ключевого фактора формирования и развития человеческого капитала в России. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть, в какой степени современная национальная образовательная политика учитывает эти проблемы и реагирует на них.

Образование в России всегда привлекало повышенное внимание общества. Вопросы образования входят в число ключевых тем СМИ, особенно в период выпускных экзаменов и приема в вузы. В то же время государственная образовательная политика декларировалась в неявном виде и в самых общих выражениях. В последние два года ситуация существенно поменялась. Из числа Указов, подписанных Президентом России в мае 2012 г., два посвящены образованию. Впоследствии согласно Указам был принят новый Закон об образовании и утверждена Государственная программа развития образования на 2013–2020 годы. В этих документах заявлены основные приоритеты образовательной политики на ближайшую перспективу.

К сожалению, ни в одном из них не зафиксировано, что общество ждет от образования, каковы его цели. Поэтому в качестве источника информации о национальной образовательной политике будем рассматривать Государственную программу развития образования на 2013–2020 годы⁸⁵ (далее — Программа), которая является инструментом реализации образовательной политики.

Цели Программы: (1) обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики; (2) повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны.

Универсальность целей делает их применимыми для программы любой страны и на любой период. Как представляется, цели программы на конкретный период времени должны быть конечными, то есть сформулированы так, чтобы их можно было достичь в ограниченный период времени и измерить степень достижения.

Задачи Программы:

- формирование гибкой, подотчетной обществу системы непрерывного образования, развивающей человеческий потенциал, обеспечивающей текущие и

⁸⁵ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 295.

перспективные потребности социально-экономического развития Российской Федерации;

- развитие инфраструктуры и организационно-экономических механизмов, обеспечивающих максимально равную доступность услуг дошкольного, общего и дополнительного образования детей;
- модернизация образовательных программ в системах дошкольного, общего и дополнительного образования детей, направленная на достижение современного качества учебных результатов и результатов социализации;
- создание современной системы оценки качества образования на основе принципов открытости, объективности, прозрачности, общественно-профессионального участия;
- обеспечение эффективной системы по социализации и самореализации молодежи, развитию потенциала молодежи.

На первый взгляд, в задачах нашли отражения наиболее острые (хотя и не все) проблемы российского образования, о которых говорилось выше: необходимость развития дополнительного образования (задача 1), изменения содержания образовательных программ (задача 3).

Но задачи также носят неконкретный характер, что вероятно определяется статусом документа, и для того, чтобы понять, что же собственно будет сделано приходится обращаться к индикаторам.

Целевые индикаторы и показатели Программы:

- удельный вес численности населения в возрасте 5–18 лет, охваченного образованием, в общей численности населения такого возраста;
- доступность дошкольного образования (отношение численности детей 3–7 лет, которым предоставлена возможность получать услуги дошкольного образования, к численности детей данного возраста, скорректированной на численность детей в возрасте 5–7 лет, обучающихся в школе);
- отношение среднего балла единого государственного экзамена (в расчете на один предмет) в 10% школ с лучшими результатами единого государственного экзамена к среднему баллу этого экзамена (в расчете на один предмет) в 10% школ с худшими результатами единого государственного экзамена;
- удельный вес численности обучающихся государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, которым предоставлена возможность обучаться в

соответствии с основными современными требованиями, в общей численности обучающихся;

- удельный вес численности выпускников образовательных организаций профессионального образования очной формы обучения, трудоустроившихся в течение одного года после окончания обучения по полученной специальности (профессии), в общей их численности;

- охват населения программами дополнительного профессионального образования (удельный вес занятого населения в возрасте 25–65 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) переподготовку, в общей численности занятого в экономике населения данной возрастной группы;

- удельный вес численности молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, участвующих в деятельности молодежных общественных объединений, в общей численности молодых людей такого возраста.

Все индикаторы, за исключением одного носят глубоко ведомственный характер, то есть оценивают изменения в самой системе, а не что дает система экономике, обществу и человеку. Индикатор, который является исключением — это «удельный вес численности выпускников образовательных организаций профессионального образования очной формы обучения, трудоустроившихся в течение одного года после окончания обучения по полученной специальности (профессии), в общей их численности». К сожалению, этот индикатор достоверно не рассчитывается без мероприятий, сопоставимых по масштабам и затратам со всероссийской переписью населения. Остальные индикаторы отражают движения системы, а не эффекты для внешних потребителей — общества, экономики, семей. Более того, эти внешние пользователи не всегда учитываются при разработке. Например, показатель «Доступность дошкольного образования» можно рассматривать как обеспечение возможности (построить детские сады), а соответствует ли данная возможность запросам семей по структуре, качеству, стоимости и т.п., не анализируется.

Все показатели касаются условий и ресурсов и не учитывают, что это дает обществу. То же и с молодежной политикой («удельный вес численности молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, участвующих в деятельности молодежных общественных объединений, в общей численности молодых людей от 14 до 30 лет»). Во-первых, политика, ориентированная на подростков и 30-летних, не может быть одинаковой. Всемирная организация труда относит к числу молодежи людей в возрасте до 24 лет (типичный возраст окончания образования и выхода на рынок труда). Во-вторых, можно устроить областные, районные и поселковые «селигеры», затраты по которым будут незначительными, а отчетность не должна вызвать особых проблем. А

молодежная безработица, подростковая преступность, наркомания и алкоголизм будут расти еще быстрее.

Единственный показатель, который можно расценивать как результативный, характеризует уровень дифференциации результатов обучения по школам, к сожалению, ему не уделено должное внимание. Это показатель более низкого уровня, отражающий результативность мероприятий, а не целевой индикатор Государственной программы. А здесь должны были быть показатели, характеризующие результаты снижения дифференциации школ для общества и семей в терминах социального лифта и социального перемешивания.

Проведенный анализ позволяет сделать некоторые заключения о состоянии человеческого капитала в России, влиянии образования на социально-экономические показатели и трудоустройство граждан. Население Российской Федерации, по крайней мере по формальным показателям, одно из самых высокообразованных в мире. Однако накопленный человеческий капитал в недостаточной степени трансформируется в рост благосостояния страны и снижение социальной дифференциации. Это связано, прежде всего, с содержанием и качеством образования.

Общее среднее образование слишком короткое по современным меркам и носит избыточно «академический» характер, ориентировано на продолжение обучения. Российские школьники вынуждены тратить основную часть времени на усвоение больших объемов теоретических знаний в ущерб приобретению ключевых для современного человека компетенций — умению работать с информацией, решению проблем, навыкам коллективной работы и т.д.

Профессиональное образование населения, особенно высшее, в меньшей степени определяет экономическое развитие регионов, чем должно в соответствии с мировыми тенденциями, вопреки которым рост уровня образования населения сопровождается не снижением, а ростом социальной дифференциации.

Работники, имеющие среднее образование, в отличие от стран ОЭСР имеют худшие, чем в среднем, шансы на трудоустройство. Это, возможно, объясняется недостаточной ориентированностью образовательных программ данного уровня на практику.

Наличие третичного образования, как и во всем мире, повышает шансы работника на трудоустройство, однако в условиях неустойчивого экономического развития работники с высшим образованием в большей степени подвержены риску увольнения, чем работники со средним профессиональным образованием.

Все более важную роль в развитии человеческого капитала играет дополнительное профессиональное образование, которое оказывает сильное положительное влияние и на экономическое развитие стран и регионов, и на трудоустройство. В России дополнительным профессиональным образованием охвачена незначительная часть рабочей силы. При этом уровень охвата населения программами дополнительного профессионального образования оказывает существенное положительное влияние на экономическое развитие, но, как и в случае с третичным образованием, вопреки мировым тенденциям сопровождается усилением социальной дифференциации.

Необходимо подчеркнуть, что важен не только и не столько охват населения программами дополнительного профессионального образования (доля населения, участвующего в программах повышения квалификации и переподготовки), сколько продолжительность этих программ (количество часов в год дополнительного профессионального образования в расчете на одного жителя).

В связи с этим представляется необходимым:

- внести коррективы в содержание среднего образования и используемые образовательные технологии, с тем чтобы сместить акцент с получения академических знаний на овладение навыками XXI века;
- повысить качество среднего и высшего профессионального образования за счет ориентации образовательных программ на профессиональные стандарты и введения внешней оценки уровня знаний и компетенций выпускников на основе этих стандартов;
- содействовать ускоренному развитию системы дополнительного профессионального образования с одновременной оценкой его качества через занятость и карьерный рост выпускников, повышение экономических показателей производства.

Кроме того, необходимо пересмотреть механизмы реализации образовательной политики. Современная образовательная политика формулирует задачи по решению значительной части из выявленных проблем, но, к сожалению, между декларируемой прогрессивной образовательной политикой, хотя и сформулированной в терминах «догоним и перегоним», и ее реализацией нет естественной связи. Политика говорит о соответствии образования интересам общества и экономики, а ее реализация, вместо конкретизации этих интересов в измеримых индикаторах, оценивается величиной затраченных ресурсов и показателями внутренней эффективности.

Таблица 17

Сравнительная характеристика данных по образованию по субъектам Российской Федерации

Субъект	Уровень образования населения (на 1000 человек в возрасте 15 лет и более)					Количество часов дополнительного профессионального образования, полученных работниками в 2013 году в расчете на одного жителя	Доля выпускников государственных общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников государственных общеобразовательных учреждений в 2012 году, %	Расходы консолидированного регионального бюджета на общее образование в расчете на одного ученика, тыс. руб. (скорректированные)
	Профессиональное			Общее				
	Высшее и после вузовское	Среднее	Начальное	Среднее (полное)	Среднее (общее) и ниже			
Российская Федерация	234	358	56	182	170	3,0	2,2	95,2
Белгородская область	216	395	50	173	166	3,1	0,36	109,8
Брянская область	185	341	74	202	198	1,8	0,22	77,6
Владимирская область	196	356	66	194	188	2,6	1,45	79,2
Воронежская область	220	321	48	227	184	2,4	1,38	90,7
Ивановская область	195	351	64	194	196	2,0	2,27	76,6
Калужская область	224	388	49	174	165	2,8	0,66	98,4
Костромская область	186	395	69	146	204	2,2	2,85	111,0
Курская область	201	340	67	185	207	2,3	1,02	79,3
Липецкая область	205	355	91	163	186	2,7	2,54	110,8
Московская область	308	370	33	168	121	3,2	1,06	86,6
Орловская область	217	340	65	184	194	2,0	0,1	105,7
Рязанская область	204	376	55	170	195	1,8	1,59	99,0

Субъект	Уровень образования населения (на 1000 человек в возрасте 15 лет и более)					Количество часов дополнительного профессионального образования, полученных работниками в 2013 году в расчете на одного жителя	Доля выпускников государственных общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников государственных общеобразовательных учреждений в 2012 году, %	Расходы консолидированного регионального бюджета на общее образование в расчете на одного ученика, тыс. руб. (скорректированные)
	Профессиональное			Общее				
	Высшее и после вузовское	Среднее	Начальное	Среднее (полное)	Среднее (общее) и ниже			
Смоленская область	199	380	58	169	194	2,4	1,66	96,5
Тамбовская область	183	354	53	194	216	1,9	1,72	104,9
Тверская область	185	380	64	177	194	1,8	2,27	77,5
Тульская область	199	368	54	189	190	1,8	2,26	103,6
Ярославская область	218	372	73	160	177	2,2	1,89	121,6
г. Москва	421	365	29	119	66	3,3	0,79	215,2
Республика Карелия	197	370	81	166	186	2,6	2,47	78,8
Республика Коми	186	382	84	163	185	3,1	3,14	93,5
Архангельская область	177	374	101	151	197	3,4	2,21	84,2
Вологодская область	185	383	62	163	207	3,1	2,57	74,0
Калининградская область	250	392	44	172	142	4,0	3,59	99,4
Ленинградская область	213	399	66	166	156	3,1	1,07	124,1
Мурманская область	228	389	69	192	122	3,1	0,7	83,4
Новгородская область	191	370	57	181	201	2,8	1,06	71,3
Псковская область	187	352	69	191	201	2,4	1,4	80,2
г. Санкт-Петербург	365	407	27	125	76	5,6	1,52	136,8

Субъект	Уровень образования населения (на 1000 человек в возрасте 15 лет и более)					Количество часов дополнительного профессионального образования, полученных работниками в 2013 году в расчете на одного жителя	Доля выпускников государственных общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников государственных общеобразовательных учреждений в 2012 году, %	Расходы консолидированного регионального бюджета на общее образование в расчете на одного ученика, тыс. руб. (скорректированные)
	Профессиональное			Общее				
	Высшее и после вузовское	Среднее	Начальное	Среднее (полное)	Среднее (общее) и ниже			
Республика Адыгея	213	329	51	211	196	1,3	1,31	79,1
Республика Калмыкия	222	323	37	223	195	2,3	1,04	87,5
Краснодарский край	210	336	50	217	187	2,9	1,03	76,3
Астраханская область	187	390	50	182	191	2,0	1,65	101,8
Волгоградская область	211	365	58	190	176	2,5	5,31	83,7
Ростовская область	222	343	60	189	186	3,3	2,3	90,2
Республика Дагестан	187	241	29	319	224	0,8	1,61	79,1
Республика Ингушетия	180	241	82	263	234	0,4	1,16	84,7
Кабардино- Балкарская Республика	214	352	48	228	158	1,4	0,36	122,2
Карачаево- Черкесская Республика	249	317	39	230	165	2,5	0,86	95,9
Республика Северная Осетия-Алания	273	349	43	181	154	2,0	1,15	75,9
Чеченская Республика	118	194	46	358	284	0,7	10,25	71,8

Субъект	Уровень образования населения (на 1000 человек в возрасте 15 лет и более)					Количество часов дополнительного профессионального образования, полученных работниками в 2013 году в расчете на одного жителя	Доля выпускников государственных общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников государственных общеобразовательных учреждений в 2012 году, %	Расходы консолидированного регионального бюджета на общее образование в расчете на одного ученика, тыс. руб. (скорректированные)
	Профессиональное			Общее				
	Высшее и после вузовское	Среднее	Начальное	Среднее (полное)	Среднее (общее) и ниже			
Ставропольский край	212	325	45	219	199	2,5	0,47	74,1
Республика Башкортостан	175	374	95	167	189	3,5	0,97	77,4
Республика Марий Эл	194	344	93	183	186	1,7	1,14	78,1
Республика Мордовия	213	332	64	223	168	1,8	1,01	89,1
Республика Татарстан	224	346	56	205	169	4,0	1,11	108,4
Удмуртская Республика	202	325	66	227	180	3,7	2,56	89,7
Чувашская Республика	197	326	79	211	187	2,0	2,04	77,2
Пермский край	172	356	91	169	212	3,5	1,9	87,8
Кировская область	173	338	82	191	216	2,1	0,96	90,9
Нижегородская область	228	342	60	192	178	3,8	1,34	86,0
Оренбургская область	182	373	69	174	202	3,2	0,3	78,8
Пензенская область	193	353	54	198	202	2,3	1,35	87,7
Самарская область	244	384	50	169	153	2,4	2,18	88,6
Саратовская область	218	357	59	183	183	2,9	3,66	96,0
Ульяновская область	189	374	40	204	193	0,0	1,73	92,7

Субъект	Уровень образования населения (на 1000 человек в возрасте 15 лет и более)					Количество часов дополнительного профессионального образования, полученных работниками в 2013 году в расчете на одного жителя	Доля выпускников государственных общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников государственных общеобразовательных учреждений в 2012 году, %	Расходы консолидированного регионального бюджета на общее образование в расчете на одного ученика, тыс. руб. (скорректированные)
	Профессиональное			Общее				
	Высшее и после вузовское	Среднее	Начальное	Среднее (полное)	Среднее (общее) и ниже			
Курганская область	153	348	51	190	258	3,0	3,89	77,6
Свердловская область	202	355	75	190	178	3,0	4,89	104,9
Тюменская область	241	388	44	181	146	5,5	0,55	79,3
Ханты-Мансийский АО	255	401	41	198	105	7,2	0,71	129,1
Ямало-Ненецкий АО	273	394	40	174	119	6,0	0,96	175,3
Челябинская область	202	391	68	170	169	4,4	2,77	83,4
Республика Алтай	193	324	60	192	231	2,1	10,59	55,3
Республика Бурятия	218	348	48	201	185	3,2	1,76	55,8
Республика Тыва	159	331	80	222	208	3,1	2,36	43,4
Республика Хакасия	185	359	53	205	198	3,3	3,13	81,2
Алтайский край	176	344	75	189	216	1,7	2,06	69,7
Забайкальский край	165	328	40	215	252	3,0	6,24	85,4
Красноярский край	207	364	45	193	191	2,7	2,64	85,5
Иркутская область	205	362	44	185	204	2,9	3,96	80,9
Кемеровская область	187	367	78	175	193	2,6	2,16	86,8
Новосибирская область	239	353	49	171	188	2,0	2,44	105,7

Субъект	Уровень образования населения (на 1000 человек в возрасте 15 лет и более)					Количество часов дополнительного профессионального образования, полученных работниками в 2013 году в расчете на одного жителя	Доля выпускников государственных общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников государственных общеобразовательных учреждений в 2012 году, %	Расходы консолидированного регионального бюджета на общее образование в расчете на одного ученика, тыс. руб. (скорректированные)
	Профессиональное			Общее				
	Высшее и после вузовское	Среднее	Начальное	Среднее (полное)	Среднее (общее) и ниже			
Омская область	202	357	61	180	200	3,1	3,92	82,1
Томская область	249	364	61	161	165	3,3	2,11	79,6
Республика Саха (Якутия)	221	364	52	223	140	4,2	5,86	57,3
Камчатский край	247	402	48	171	132	2,9	4,67	37,5
Приморский край	223	376	52	180	169	2,5	4,65	69,6
Хабаровский край	247	371	54	166	162	4,0	1,94	80,8
Амурская область	191	360	69	171	209	5,2	8,15	74,5
Магаданская область	243	364	52	220	121	3,9	5,69	47,9
Сахалинская область	199	373	63	202	163	3,8	4,68	81,0
Еврейская АО	158	337	60	181	264	2,4	4,36	74,3
Чукотский АО	222	331	60	207	180	3,5	6,62	61,3

Источник — Росстат

С.Н. Бобылев⁸⁶

Глава 7. Экономическая неустойчивость: шанс для «зеленой» экономики?

Глобализация и «зеленая» экономика

Достижение экологической устойчивости является одной из Целей развития тысячелетия ООН (Millennium Development Goals), призванных способствовать развитию человеческого потенциала на нашей планете. Экологическая компонента становится все более важной для качества жизни человека и экономики. В мире это явление получило свое отражение в большем включении экологических приоритетов в социально-экономические процессы, переходе к новым «зеленым» моделям экономики. За последние 4–5 лет бурное развитие этих концепций в мире, принятие долгосрочных программ, связанных с экологизацией экономики, большинством развитых стран стало важным вектором мирового развития. Переход к «зеленой» экономике как основе устойчивого развития стало главной официальной экономической доктриной ООН на ближайшие десятилетия, что было подтверждено всеми странами мира, в том числе и Россией, в Итоговом документе Конференции ООН в Рио-де-Жанейро в 2012 году. Председатель Правительства Российской Федерации подчеркнул, что общество, экономика и природа — неразделимы; поэтому нужна новая парадигма развития, которая способна обеспечить благосостояние общества без избыточного давления на природу; необходим рост «зеленой» экономики, выгодный всем странам⁸⁷.

Волна интереса к «зеленой» экономике и «зеленому» росту докатилась и до России — в 2014 году состоялось множество конференций, заседаний, дискуссий на разных уровнях, посвященных «зеленой» экономике. К сожалению, данные обсуждения носят в основном пока только научный характер, и включенность в них работников министерств и ведомств минимальна. Появившееся в мире большое количество официальных документов, различного рода стратегий и программ, научных исследований сопровождается многочисленными дискуссиями по самым различным аспектам развития «зеленой» экономики. Важнейшими вопросами являются

⁸⁶ Бобылев Сергей Николаевич — д.э.н., профессор кафедры экономики природопользования экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, академик РАЕН и Российской Экологической Академии.

⁸⁷ Доклад Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева на конференции ООН в Рио-де-Жанейро «Рио+20». <http://archive.government.ru/stens/20349/>.

территориальный и структурно-технологический масштаб «зеленой» экономики. Представляется, что «зеленая» экономика может быть устойчивой только в рамках глобальной экономики. Процессы экологизации на ограниченной территории не могут быть в конечном счете успешными без экологической трансформации основных экономик мира. Например, только развитые страны при всей эффективности собственных усилий по переходу к «низкоуглеродной» экономике не смогут предотвратить разрушение климатической системы мира без координации с крупнейшими эмитентами парниковых газов — Китаем, Индией, Россией. Необходимы совместные усилия человечества по защите глобальных общественных благ, от которых зависит биосфера планеты.

Дискуссионным является вопрос и о структурно-технологическом охвате «зеленой» экономики. Под «зеленой» экономикой часто подразумевается только «зеленый» бизнес, охватывающий производство различного рода очистного оборудования, утилизацию вторичных ресурсов и отходов, оказывающий экологические услуги и проч. В этом случае «зеленая» экономика считается лишь частью «большой» экономики. Очевидно, что «мирное» сосуществование «зеленой» и природноресурсной «коричневой» экономики вряд ли возможно. Например, для России сохранение трендов на экстенсивное развитие энергетики и металлургии при самом быстром развитии «зеленого» бизнеса приведет к сохранению в целом экспортно-сырьевой и неустойчивой модели экономики. Тем самым «зеленые» трансформации должны охватывать всю экономику, и процессы экологизации могут быть по-настоящему эффективными только на макроуровне. Макроэкономический и секторальный подходы к формированию «зеленой» экономики используются в документах ООН, Европейского сообщества. В Стратегии перехода Европейского сообщества к «зеленой» экономике до 2050 года эта экономика отождествляется с системой, объединяющей экосистемы (природный капитал), экономику (физический капитал) и общество (человеческий капитал) (рис. 55)⁸⁸.

В настоящее время наблюдается все больше признаков появления новой экономической модели в мире и отдельных странах. Особенно впечатляющие успехи на этом направлении достигнуты в странах Западной Европы, США, Южной Кореи, Японии. Огромные усилия для экологизации своей экономики предпринимает Китай, традиционно считающийся страной с неблагоприятной экологической ситуацией. Китайские инвестиции в новую экономическую модель в соответствии с зеленым планом на 2011–2015 годы должны составить свыше 550 млрд. долл.

⁸⁸ Towards a green economy in Europe. EU environmental policy targets and objectives 2010–2050. European Environment Agency, Copenhagen, 2013.

Рисунок 55

Структура «зеленой» экономики



Источник — составлено автором

Что ждет Россию в мире, где экологические приоритеты играют все более важную роль? Если до самого последнего времени этот вопрос носил во многом декларативный характер, то теперь проблема переходит во вполне практическую плоскость. Здесь можно выделить ряд причин, среди которых можно выделить вступление России в ВТО в 2012 году и значительное усиление для страны новых политических рисков, появившихся в 2013–2014 годы. В перспективе эти причины могут значительно повлиять на использование природного капитала страны и экологическую ситуацию.

Достаточно сложно однозначно оценить последствия глобализации мировой экономики для природного капитала и экологии России. Экономическая глобализация воздействует как на природу, так и на технологические инновации и их распространение через несколько каналов: более свободные потоки капитала и способствующий этому инвестиционный климат, более либеральная международная торговля, улучшенные институциональные и коммуникационные связи и т.д. Результаты этих процессов могут быть как позитивными, так и негативными для окружающей среды и устойчивости развития страны. Вступление России в ВТО может иметь как благоприятные, так и негативные экологические последствия. Для российских экспортных природоёмких компаний улучшатся условия международной конкуренции — это касается энергетического сектора, металлургии, производства минеральных удобрений и др. Очевидно, что и для транснациональных и иностранных компаний в России первые места по привлекательности занимают природоэксплуатирующие отрасли, прежде всего энергетические ресурсы —

конкурентный товар; инвестиции в добычу нефти и газа дают предсказуемую отдачу. По имеющимся прогнозам проигрывают от вступления в ВТО отрасли, ориентированные на внутренний рынок, многие из которых не оказывают существенное воздействие на окружающую среду: производство продукции высокой степени обработки, товаров народного потребления, страховые и финансовые услуги, строительство и др. При таком развитии событий могут пострадать модернизационные процессы в стране.

Таким образом, вступление России в ВТО может способствовать закреплению экспортно-сырьевой модели. Структурно-технологические последствия такого вступления, его экологическое воздействие явно не были достаточно просчитаны. О поддержке антиустойчивых тенденций в российской экономике в результате вступления в ВТО без специальной программы адаптации уже говорилось⁸⁹. Высказанные опасения подтвердил проект «Экологические перспективы вступления России во Всемирную торговую организацию», выполненный специалистами Всемирного банка в 2013–2014 году⁹⁰. На основе построенной сложной экономико-математической модели были исследованы структурно-технологические и экологические последствия вступления России в ВТО. Выводы однозначные: вступление России в ВТО способствует поддержке конкурентоспособных на мировом рынке сырьевых отраслей, прежде всего энергетического сектора, глобализация торговли может привести к дальнейшей деградации обрабатывающих и наукоемких отраслей в результате роста импорта товаров этих отраслей. Без специальных мероприятий все это может привести к «утяжелению» структуры экономики, уменьшению устойчивости, ухудшению экологической ситуации в стране.

Государству необходимо более адекватно учитывать в будущем развитии возможные негативные экологические последствия и опасность закрепления сырьевого характера российской экономики в результате вступления в ВТО.

С возрастанием политических рисков последнего времени может быть связано усиление барьеров для сырьевого экспорта страны в виде экологического протекционизма. Экологические аргументы в полном соответствии с Уставом ВТО могут стать продолжением политического давления на страну. Экологический протекционизм может иметь вполне законное экономическое обоснование. В цены на товары развитых стран входят издержки (нередко значительные) на минимизацию экологических ущербов при производстве данных товаров или, формулируя на

⁸⁹ Бобылев С.Н., Захаров В.М. Кризис: экономика и экология. М.: Институт устойчивого развития/ЦЭПР, 2009.

⁹⁰ World Bank. Environmental Perspective of Russia's Accession to the World Trade Organization. World Bank, Washington DC, 2014.

экономическом языке, — на минимизацию внешних эффектов (экстерналий). Обычно такие экстерналии связаны с загрязнением окружающей среды, негативным влиянием на здоровье населения и т.д. В России такого рода негативные явления значительны, т.е. производители экономят на своих издержках и перекладывают издержки и проблемы собственного грязного производства на население, других производителей и т.д. Тем самым занижается цена и обеспечивается более высокий уровень конкуренции.

Страны-импортеры российской продукции могут потребовать реализации в российских производствах основного для природопользования принципа «загрязнитель платит», или они будут защищаться пошлинами и прямыми запретами на ввоз продукции, в цене которой не полностью учтен экологический фактор. Примером такого потенциального ограничения могут стать российские энергоресурсы и продукты, полученные на их основе, электричество. Так, в цене российских нефти, газа, угля, электричества явно занижены издержки на рекультивацию нарушенных земель (особенно в тундре), ущерб для здоровья населения и климата при сжигании углеводородов и от деятельности нефтеперерабатывающих и химических предприятий, загрязнение почв в результате аварий на трубопроводах и т.д.

В энергетике показательна ситуация, сложившаяся с утилизацией попутного нефтяного газа (далее — ПНГ). В настоящее время Россия занимает первое место в мире по сжиганию ПНГ — почти четверть всего извлекаемого его объема (около 20 млрд. куб. м)⁹¹. Уровень утилизации ПНГ снизился с 80% в 1990 и 2000 годах до 76% в 2012 году. В развитых странах и странах-экспортерах энергоресурсов нормой потерь ПНГ считается 2–3%. Стоимостная оценка российских потерь может составить примерно 6–8 млрд. долл. в год. Огромен экологический ущерб от сжигания ПНГ. Выбрасывается до 90 млн. т углекислого газа, оказывающего негативное воздействие на климатическую систему⁹². Используя норматив Всемирного банка по ущербу от выбросов этого парникового газа, экологический ущерб можно оценить почти в 2 млрд. долл. Совокупная площадь нарушенных почв от воздействия выбросов горящих факелов оценивается приблизительно в 100 тыс. га. Чрезвычайно опасными для окружающей среды и здоровья населения являются выбросы твердых взвешенных частиц в процессе сжигания. В соответствии с решениями Правительства Российской Федерации объемы сжигания ПНГ должны снизиться до 5% его извлечения. Также следует отметить, что торговля дешевыми (относительно альтернативных технологий)

⁹¹ Рассчитано по данным: Российский статистический ежегодник. 2013. — М.: Росстат, 2013.

⁹² Кирюшин П. А., Книжников А. Ю., Кочи К. В., Пузанова Т. А., Уваров С. А. Попутный нефтяной газ в России: «Сжигать нельзя, перерабатывать!» Аналитический доклад об экономических и экологических издержках сжигания в попутного нефтяного газа в России. — М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2013.

энергоносителями, в стоимость которых не закладываются издержки, связанные с нанесением ущерба окружающей среде и здоровью населения вследствие их использования, тормозит технологические сдвиги в российской энергетике. В результате консервируется общественно неоптимальная структура потребления энергии, следовательно, производства и потребления товаров и услуг. Тем самым сдерживается научно-технический прогресс и его коммерческое использование для целей энергосбережения.

Наряду с инструментами ВТО, экологический протекционизм уже используется некоторыми странами на основе собственного законодательства. Например, в США в соответствии с Актом Лейси (Lacey Act) может быть запрещен импорт товаров по ряду позиций, не имеющих ясного «экологического происхождения». Борьба с изменением климата также может создать дополнительные барьеры посредством обсуждаемого многими развитыми странами (прежде всего ЕС и США) введения налогов или других форм «пограничной углеродной коррекции» для товаров, которые импортируются из стран с менее жесткими законодательными требованиями к выбросам парниковых газов. Все это может отрицательно сказаться на производстве и экспорте многих видов сырья. Например, до двух третей объема прямого и опосредованного экспорта лесоматериалов из России в США могут не соответствовать новым требованиям законодательства США⁹³, что отрицательно скажется на лесном хозяйстве страны.

В связи с перспективами усиления экологического протекционизма в мире российскому бизнесу необходимо предпринимать шаги в сторону большей экологической прозрачности своей деятельности. В частности, здесь может помочь активизация экологического менеджмента и усиление экологической ответственности бизнеса на основе сертификации по стандартам экологического менеджмента ISO 14001. В этом направлении за последние годы российскими компаниями достигнут большой прогресс, особенно в экспортно-ориентированных компаниях. По наличию сертификатов ISO 14001 лидирует нефтегазовый сектор — 12 из 13 компаний его имеют, в горнодобывающем секторе этот сертификат есть у 20 из 28 компаний. Для сравнения: в энергетике, в основном связанной с производством электроэнергии для внутреннего рынка, сертификат ISO 14001 имеют только 4 компании из 15⁹⁴.

Одновременно с экологической сертификацией в стране необходимо и дальше распространять механизмы социальной и экологической ответственности компаний,

⁹³ Общественные науки и современность, № 4, 2009.

⁹⁴ Шварц Е.А. Российский бизнес и устойчивое развитие: внедрение международных стандартов в управление экологическими рисками / Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2013 год / Под общей редакцией С.Н. Бобылева. — М.: ООО «РА ИЛЬФ», 2013. С. 166.

широко используемые в мире. Это должно проявляться, в частности, в отчетах в области экологии и устойчивого развития. В связи с этим государству нужно оказать содействие развитию добровольных рыночно-ориентированных механизмов экологической и социальной ответственности бизнеса (как государственных, так и частных компаний) путем добровольных экологических обязательств и сертификации компаний, экологических аудита и страхования, включения в законодательство о техническом регулировании требований по энергоэффективности, экологической ответственности и безопасности производственных процессов и технологий. Существенным шагом явилось бы введение для корпораций и компаний обязательного порядка регулярной публикации аудируемых независимой «третьей» стороной нефинансовых отчетов об устойчивом развитии.

Мониторинг и оценка прогресса на пути к устойчивому развитию

Проблема экологизации экономики, перехода к устойчивому развитию должна находить свое отражение в адекватных индикаторах. Традиционные экономические индикаторы (ВВП, национальный доход и проч.) недостаточно отражают устойчивость развития, его социальные и экологические аспекты. Для России абсолютизация высоких темпов роста ВВП в начале 2000-х годов явилась своеобразной ловушкой, заведшей экономику в сырьевой тупик. Эта проблема исследовалась в 2013 году в Докладе о человеческом развитии, посвященному устойчивому развитию⁹⁵. Были рассмотрены как интегральные индикаторы устойчивости (в частности, индекс скорректированных чистых накоплений Всемирного банка и индекс человеческого развития ПРООН), так и системы индикаторов.

Одно из важных решений Конференции ООН «Рио+20» (2012) — необходимость разработки Целей устойчивого развития (Sustainable Development Goals) (далее — ЦУР), охватывающих приоритетные направления, и соответствующих индикаторов для оценки процесса достижения данных целей⁹⁶. Правительства должны были стимулировать процессы такой разработки для своих стран. Предполагается, что ЦУР будут утверждены на Саммите ООН в сентябре 2015 г. Фактически речь идет о системе целей и показателей, аналогичных Целям развития тысячелетия (Millennium Development Goals) (далее — ЦРТ), которые являлись главным «индикаторным» документом ООН для мира в начале XXI века. ЦРТ хорошо методически проработаны

⁹⁵ Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2013 год / Под общей редакцией С.Н. Бобылева. — М.: ООО «РА ИЛЬФ», 2013.

⁹⁶ Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции ООН. Рио-де-Жанейро. 19 июня 2012 г.

и относительно просты в практическом использовании. Система ЦРТ имеет трехуровневую конфигурацию, в ней выделены восемь важнейших целей развития, для каждой из которых указаны более конкретные задачи, в том числе измеряемые количественно. Существенной особенностью системы ЦРТ и ее отличием от многих других международных и страновых систем индикаторов является введение временного периода (1990–2015 годы) и конкретных цифр изменения индикаторов/показателей задач — их уменьшения или увеличения за этот период.

В российских Докладах о развитии человеческого потенциала проблемам ЦРТ и их адаптации уделялось самое пристальное внимание⁹⁷. Сейчас сложно судить о временном горизонте ЦУР, однако очевидно, что он составит не менее 15 лет (2016–2030 годы), а скорее всего окажется значительно длиннее. В настоящее время структура и основные цели ЦУР продолжают обсуждаться, уже предложено 16 целей. Судя по предварительным результатам, она может быть похожа на структуру Целей развития тысячелетия, которая показала свою адекватность за прошедшие годы в мире и отдельных странах.

Цели устойчивого развития (проект)

1. Уменьшение бедности
 2. Устойчивое сельское хозяйство, продовольственная безопасность и питание
 3. Здоровье и динамика населения
 4. Образование
 5. Гендерное равенство
 6. Вода и санитария
 7. Энергия
 8. Экономический рост, занятость и инфраструктура
 9. Индустриализация и поддержка равенства среди наций
 10. Устойчивые города и человеческие поселения
 11. Устойчивое потребление и производство
 12. Изменение климата
 13. Охрана и устойчивое использование морских ресурсов, океанов и морей
 14. Экосистемы и биоразнообразие
 15. Глобальное партнерство для устойчивого развития
 16. миролюбивые сообщества, законодательство и институты
-

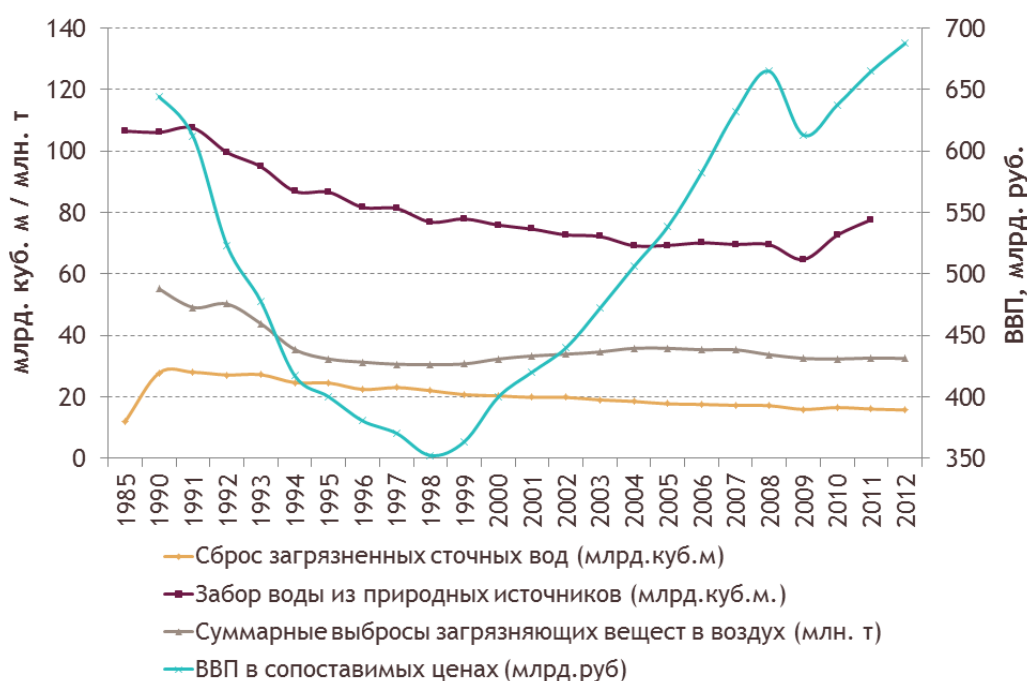
⁹⁷ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2005 год / Под общей редакцией проф. С.Н.Бобылева и А.Л.Александровой. — М.: ПРООН, 2005.; Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2006/2007 год / Под общей редакцией проф. С.Н.Бобылева и А.Л.Александровой. — М.: ПРООН, Весь Мир, 2007.; Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2010 год. Цели развития тысячелетия: взгляд в будущее / Под общей редакцией С.Н.Бобылева. — М.: ПРООН, 2010.

Согласно проекту перечня Целей устойчивого развития, достигнут определенный баланс между социальными, экологическими и экономическими целями. С приоритетами экологической устойчивости связано (прямо или косвенно) по крайней мере 9 целей из 16. Расширение эколого-экономических компонент ЦУР происходит с учетом новой экономической концепции ООН «зеленой» экономики, являющейся основой устойчивого развития. Поэтому основные цели «зеленой» экономики будут включены в том или ином виде в ЦУР.

России необходимо принять собственную систему ЦУР. Будет это собственная разработка или адаптация ЦУР ООН (как это произошло с Целями развития тысячелетия) — неважно; главное — иметь инструментарий для оценки процессов экологизации страны. Ниже (рис. 56) представлена динамика ключевых индикаторов экологически устойчивого развития для России, которые будут обязательно включены в ЦУР. В основном эта динамика положительна: по сравнению с 1990 годом существенно снизились забор воды, загрязнение водных ресурсов и воздуха.

Рисунок 56

Динамика ключевых индикаторов экологически устойчивого развития России



Источник — Росстат

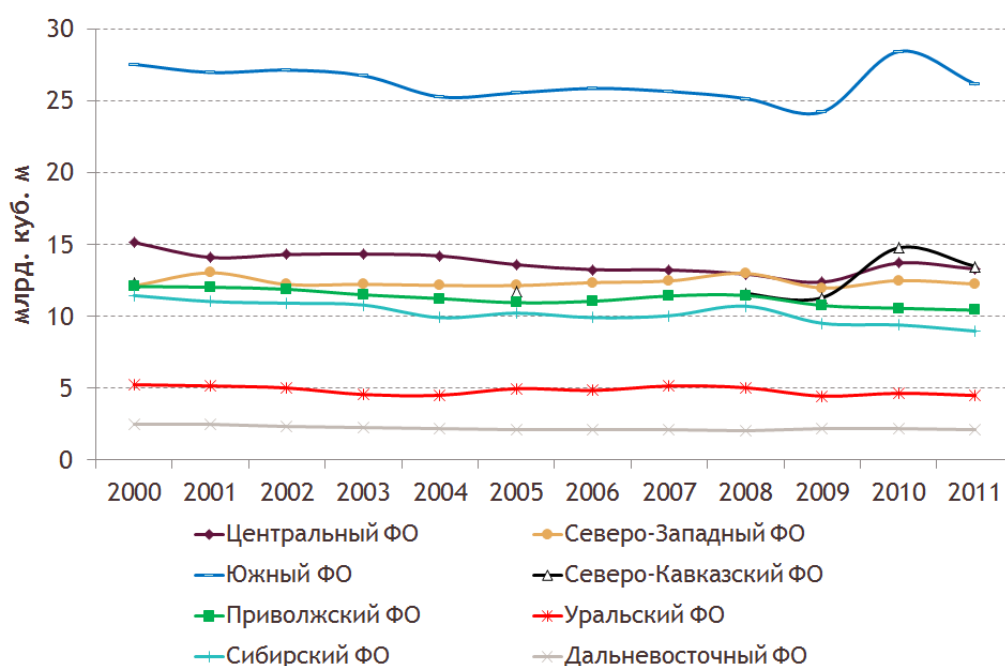
На фоне роста в 2000-е годы ВВП (кроме кризисного 2009 года) это свидетельствует о достижении эффекта декаплинга — рассогласования трендов

увеличения ВВП, с одной стороны, и природопользования и загрязнения окружающей среды для этих индикаторов — с другой. Декаплинг обязателен для процессов экологизации экономики и перехода к устойчивому развитию.

Все более дефицитным природным ресурсом для мира становится вода. В России в целом такой проблемы нет, однако отдельные территории, в том числе населенные пункты, ощущают ее нехватку. С 2000 года ее потребление по всем округам было довольно стабильно (рис. 57). Вместе с тем обращает на себя внимание высокий уровень забора воды в Южном ФО, который значительно превышает подобный показатель по всем остальным округам. Это во многом объясняется большими потребностями сельского хозяйства в орошении земель.

Рисунок 57

Забор воды из природных источников по федеральным округам



Источник — Росстат

Природный и физический капиталы: проблемы взаимозаменяемости

Уже общепризнано, что сложившаяся экспортно-сырьевая модель экономики является неустойчивой и тупиковой для страны и необходим поиск новой модели. К сожалению, тенденции последних лет только закрепляют такую «коричневую» модель. Новая экономика должна быть более устойчивой и включать важные черты «зеленой» экономики. И здесь принципиальным вопросом для России является радикальное повышение эффективности использования природного капитала. Страна обладает самым большим природным богатством в мире, включая природные ресурсы, регулирующие и ассимиляционные функции экосистем, культурные и эстетические и многие другие важные для экологической устойчивости страны и всего мира функции. Сейчас в основном используется только ресурсная часть природного капитала для продажи сырья, что является экономически и экологически неэффективным.

Как использовать и адекватно капитализировать природный потенциал России? Очевидно, что сейчас и на перспективу экономика будет активно использовать природный капитал для реализации конкурентных преимуществ. Фактически этот капитал страны и его рента являются важнейшими источниками развития человеческого потенциала через бюджетные расходы на образование, здравоохранение, науку, пенсии, различные формы социального обеспечения и т.д. Такая ситуация характерна для многих стран с большим природным капиталом, которые имеют существенную рентную составляющую в производимом ВВП (табл. 18). По расчетам Всемирного банка, наибольший вклад в национальные ВВП в мире вносят ренты с энергетических ресурсов, прежде всего нефти и газа. Кроме того, во многих случаях чем менее диверсифицирована экономика, тем значительнее вклад природной ренты. Примеры арабских стран, среднеазиатских стран СНГ являются подтверждениями этого тезиса (до 30–50%). С другой стороны, в развитых странах с большим природным капиталом (США, Канада, Великобритания) удельный вес ренты в ВВП относительно невелик. В России общая природоресурсная рента составляет около 20% ВВП, в том числе на долю нефтяной ренты приходится 14,2%, газовой — 3,6%.

Эффективность использования природного капитала во многом зависит от трех других видов капитала: человеческого, физического (искусственного), институционального. Рассмотрим проблемы только физического капитала, который определяет состояние материально-технической базы экономики. В настоящее время здесь сложились крайне неблагоприятные тенденции, которые приводят к огромным потерям и неэффективному использованию природных ресурсов. Это четко прослеживается на примере изменений физического капитала. Можно выделить три

аспекта проблемы: прямая деградация физического капитала; низкий технологический уровень (моральный износ, устаревание); ухудшение «экологического качества» физического капитала.

Таблица 18

Рентный вклад природных ресурсов в ВВП

Страна	Общая ресурсная рента*	Нефтяная рента	Газовая рента	Угольная рента	Минеральная рента	Лесная рента
Бразилия	5,3	2,2	0,1	0	2,7	0,3
Канада	3,8	2,3	0,3	0,1	0,8	0,5
Китай	4,0	1,5	0,1	3,8	2,2	0,2
Казахстан	27,6	22,4	2,7	5,5	2,5	0
Норвегия	13,1	10,1	2,9	0	0	0,1
Россия	19,9	14,2	3,6	1,4	1,7	0,3
Саудовская Аравия	53,7	50,5	3,2	-	0	0
Туркменистан	43,9	19,7	24,2	-	0	-
ОАЭ	20,5	18,0	2,4	-	0	-
Великобритания	1,5	1,2	0,3	0	0	0
США	1,0	0,7	0,1	0,4	0,1	0,1
Узбекистан	29,4	3,3	18,1	0,2	8,1	0

Примечание: * общая ресурсная рента может не совпадать с суммой отдельных природных рент

Источник — World Development Indicators. World Bank, Washington DC, 2012

Для первого аспекта характерно ухудшение возрастной структуры производственных фондов, их массовое старение и, как следствие, увеличение числа экологических аварий и катастроф. Старое оборудование слабо заменяется новым из-за недостаточного инвестирования. Речь не идет о простой необходимости замены фондов— она неизбежна в силу их физической изношенности. Необходимо обеспечить технологическое качество такой замены. Для радикального изменения сложившейся ситуации с деградацией физического капитала необходимы значительные инвестиции и быстрое распространение прогрессивных ресурсосберегающих технологий. В настоящее время старые индустриальные фонды и технологии (здания, сооружения, машины, оборудование, инфраструктура и т.д.) оказывают существенное негативное влияние на природопользование, рост загрязнения окружающей среды. В России почти половина основных фондов промышленности физически изношена (табл. 22). Рост износа стал особенно заметен в 1990-е годы, когда в связи с экономическим кризисом оборудование заменялось очень медленно. Так, в 1970 году степень износа основных

фондов промышленности была в два раза меньше (26%). Особенно велик износ фондов в электроэнергетике, нефтедобывающей, топливной, химической и нефтехимической промышленности. Все эти отрасли оказывают существенное воздействие на загрязнение окружающей среды.

Старые изношенные фонды очень опасны для окружающей среды, так как они часто выходят из строя, ломаются. Все это приводит к авариям, сопровождающимся экологическим ущербом. За последние годы произошли аварии нефтепроводов в Западно-Сибирском регионе, Республиках Коми, Башкортостан, Татарстан, в районах Среднего и Нижнего Поволжья. Основная причина аварий — физический износ и коррозия металла на магистральных и внутренних объектах нефте- и газопроводов. В результате происходит разрушение естественных экосистем на огромных территориях. Это значительные потери для российской и глобальной экосистем.

С физическим износом тесно связан так называемый моральный износ основных фондов и технологий. Инновации, научно-технический прогресс, повышение производительности оборудования в мире приводят к все более быстрому устареванию традиционных технологий индустриального типа, их моральному и стоимостному обесценению. Это важный аргумент для ускоренной модернизации. Моральный износ проявляется, в частности, в тенденции роста возраста производственного оборудования в промышленности. Если в 1970 году средний возраст оборудования составлял 8,4 года и к 1990 году этот показатель увеличился незначительно (до 10,8 лет), то к настоящему времени он возрос в два раза и превышает 20 лет. В развитых странах нормальный срок службы оборудования составляет 7–8 лет.

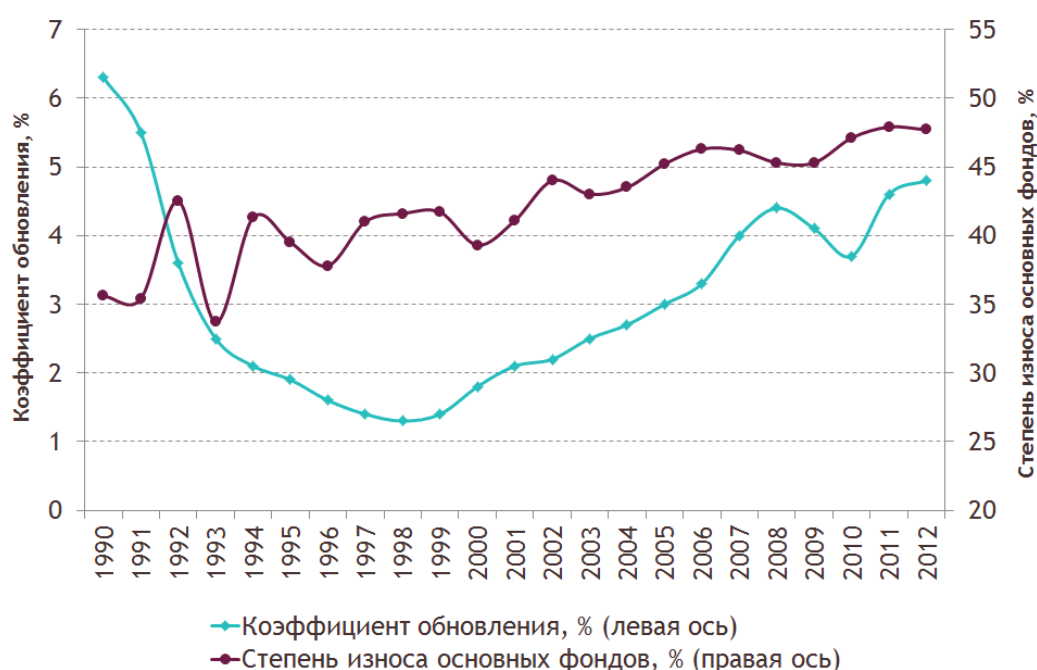
Такая ситуация во многом связана с недостаточным объемом инвестиций в российскую промышленность и низкими темпами обновления основных фондов. Об этом свидетельствует коэффициент обновления основных фондов, который отражает удельный вес новых (введенных за год) фондов в их общем объеме (рис. 58). С 1990 по 2012 год этот коэффициент уменьшился почти в 1,4 раза: в 1990 году обновлялось 6,3% основных фондов, в 2012 году — только 3,9%. О медленной замене и старении основных фондов свидетельствует и коэффициент их выбытия: он снизился с 2,4% в 1990 году до 0,7% в 2012 году. При таких показателях замена физически и морально устаревших технологий составит десятки лет. Особенно медленно обновляются фонды в химической и нефтехимической промышленности, электроэнергетике и газовой промышленности.

Коэффициенты обновления и выбытия основных фондов на практике могут быть выше, чем отражаемые сейчас в статистике. Это объясняется тем, что коэффициент использования производственных мощностей в промышленности России относительно

низкий (50–60% по сравнению с 80–90% в развитых странах и в советский период), поэтому было бы более правильно скорректировать коэффициенты обновления и выбытия к используемым мощностям, а не всем, находящимся на балансе. Тем не менее даже при такой коррекции очевидна необходимость модернизации и радикального обновления материально-технической базы экономики.

Рисунок 58

Обновление и выбытие основных фондов



Источник — Росстат

Модернизация физического капитала страны способна в ближайшей перспективе существенно улучшить использование природных ресурсов, снизить уровень загрязнения окружающей среды, уменьшить природоемкость. Вместе с тем необходимо учитывать экологические ограничения технологических преобразований: новые технологии способны увеличить экологическое воздействие и деградацию окружающей среды за счет увеличения масштабов воздействия (более мощные машины и оборудование); новых регионов воздействия (например, добыча нефти и газа в районах вечной мерзлоты, на шельфе и в морях, что раньше было технологически невозможно); более быстрого истощения невозобновимых природных ресурсов (более быстрая и масштабная добыча); деградации возобновимых ресурсов (антиэкологические технологии в сельском, лесном, рыбном хозяйствах).

Третий аспект проблемы необходимости модернизации физического капитала — ухудшение его «экологического качества», что проявляется в утяжелении с экологических позиций структуры экономики. Это связано с природоемкой реструктуризацией экономики в 1990-е годы в пользу сырьевых и загрязняющих секторов, происходившей на фоне деградации ресурсосберегающих и высокотехнологичных производств.

В настоящее время в мире много внимания уделяется повышению эффективности использования природного капитала и его экономии. Имеющиеся исследования показывают, что производительность единицы природных ресурсов можно повысить в несколько раз за счет широкого распространения уже имеющихся коммерчески приемлемых технологий. Здесь можно отметить два Доклада Римскому Клубу Э. фон Вайцзеккера с коллегами «Фактор четыре» (1997 год) и «Фактор пять» (2009 год). В них показано, как вдвое увеличить производство при сокращении наполовину объемов привлекаемых ресурсов, и приводятся конкретные технологии для достижения этого результата.

В контексте взаимодействия и (что очень важно) взаимозаменяемости природного и физического капиталов можно сформулировать следующий принцип: в стране не надо использовать и производить больше природных ресурсов, так как они ограничены, и их последующая эксплуатация приводит к дополнительной нагрузке на экосистемы, истощению природного капитала и загрязнению окружающей среды. Отсталые ресурсоемкие технологии приводят к избыточному потреблению и потерям природных ресурсов, росту загрязнения окружающей среды. Инвестиции в модернизацию физического капитала, масштабная поддержка инноваций, замена устарелых природоемких технологий на ресурсосберегающие и энергоэффективные (наилучшие доступные технологии) могут позволить при уже достигнутом в стране уровне эксплуатации и использования природных ресурсов значительно повысить благосостояние, социальное и экологическое качество жизни населения, увеличить конечные результаты в экономике в 2–3 раза.

Важной задачей макроэкономической политики должна стать экономическая поддержка такого повышения эффективности использования природного капитала, экологизации экономики, включая налоги, кредиты, субсидии, тарифы, пошлины, страхование.

2014 год: новые возможности

В 2014 году произошло два события, которые могут стать важными этапами для формирования в России более устойчивой и «зеленой» экономики. Они не получили достаточного освещения в литературе и научных дискуссиях. Тем не менее их влияние на будущее экономики и ее экологизацию может быть очень значительно. Первое событие связано с фактическим принятием в стране концепции технологической модернизации под «экологическими флагами», второе — с разработкой программы по адаптации российской экономики к глобальному изменению климата. Рассмотрим эти вопросы подробнее.

В июле 2014 г. был принят Государственной Думой и подписан Президентом России закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Несмотря на такое общее и немного абстрактное название, закон может привести к радикальным технологическим сдвигам в российской экономике. Судьба закона сложна, он обсуждался довольно долго в Государственной Думе при лоббировании Министерством природных ресурсов и экологии России и мощном противодействии российского крупного бизнеса в лице РСПП. Еще несколько лет назад Минприроды России был предложен законопроект, который радикально должен был изменить систему регулирования и нормирования в области охраны и загрязнения окружающей среды. Министерством предлагалось разделить предприятия на группы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду. Сейчас из примерно 3 млн. хозяйствующих субъектов, оказывающих то или иное экологическое воздействие, только немногим более 10 тыс. обеспечивают 99% выбросов и сбросов. В отношении остальных предприятий предусматривалось не ужесточение требований, а снятие административных барьеров, мешающих их развитию.

Суть нового закона — во введении концепции «наилучших доступных технологий» (НДТ). Под таковой понимается технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности ее применения. Очень важными принципами такой технологии являются ее коммерческая приемлемость, экономическая (инвестиционная) доступность и экологическая эффективность. Все объекты, оказывающие воздействие на окружающую среду, в зависимости от уровня такого воздействия делятся на четыре категории. При проектировании, строительстве и реконструкции объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения НДТ, им

необходимо базироваться на технологических показателях, соответствующих специальным информационно-техническим справочникам. То есть вводятся достаточно жесткие технико-экологические рамки для технологической модернизации для предприятий с большим экологическим воздействием, которые очевидно входят в энергетический, металлургический, химический секторы. Это очень важный вектор для преодоления низких темпов обновления физического капитала и технологического отставания, которые были рассмотрены выше.

По сути, в России принята концепция НДТ Европейского союза, где она разрабатывалась и апробировалась с 1970-х годов. Эта концепция была включена в Директиву ЕС «О комплексном предотвращении и сокращения загрязнения окружающей среды» и кодифицирована (2008 год). В настоящее время имеются десятки регулярно обновляемых европейских справочников по НДТ. Для реализации российского закона о НДТ важной задачей является адаптация европейских или разработка национальных информационно-технических справочников по НДТ для секторов и отраслей экономики и придание им соответствующего правового статуса.

Другим знаковым событием 2014 года является принятие Правительством Российской Федерации плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75% объема выбросов 1990 года. Этот план был принят во исполнение Указа Президента России от 30 сентября 2013 г. «О сокращении выбросов парниковых газов». Борьба с глобальным изменением климата всегда считалась экономически накладной и существенно ограничивающей экономическое развитие. Это стало одной из причин неучастия в Киотском протоколе США и некоторых стран. Россия фактически приняла такое экологическое ограничение для развития своей экономики, которое может существенно повлиять на тенденции развития энергоемких отраслей и повышение их эффективности, самой энергетики, так как свыше 70% выбросов парниковых газов в стране связано со сжиганием ископаемого топлива. Более подробно проблемы изменения климата рассматриваются в главе 10.

Борьба с изменением климата, переход к низкоуглеродной энергетике предполагают и стимулирование развития возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Такое развитие может дать экологический, социальный и экономический эффекты. В мире развитие ВИЭ во многом связано с уменьшением выбросов парниковых газов и снижением экологического воздействия традиционной энергетики. Конечно, Россия углеродная страна, но до 70% ее территории не имеет энергетической инфраструктуры, что делает дорогостоящим подключение к сетям и крайне важным энергетическую поддержку проживающего на данных территориях населения. В связи с этим трудно

переоценить возможности ВИЭ для обеспечения качества жизни в отдаленных регионах. В 2013 году Правительством России принято постановление, направленное на стимулирование развития солнечной, ветровой и малой гидроэнергетики. Механизмом поддержки объектов возобновляемой энергетики со стороны государства будут выступать договоры предоставления мощности, обеспеченный спрос и высокий уровень доходности.

В последние годы появляется все больше свидетельств быстро растущей рентабельности ВИЭ. Здесь лидером является Германия. В 2014 году предполагается достижение еще несколько лет назад казавшегося маловероятным результата — 28% произведенной электроэнергии в стране будет получено на объектах ВИЭ, прежде всего благодаря ветровой и солнечной генерации. Колоссальный прогресс наблюдается в удешевлении ВИЭ: стоимость солнечной энергии с 2007 года сократилась на 60–80%, мощность ветротурбин возросла в 40 раз. При этом до 2022 года из оборота будут выведены все немецкие АЭС, что во многом связано с «шоком» после аварии на АЭС «Фукусима» (2011 год). Уже сейчас в Германии одна из самых дешевых электроэнергии в Европе; страна стала ее экспортером. Предполагается, что в ближайшем будущем солнечная генерация станет самым дешевым способом получения энергии. Важным фактором немецкого опыта является достаточно локальный характер производства ВИЭ — около 50% генерации принадлежит небольшим частным собственникам и только 4% — крупным компаниям.

Немецкий опыт ВИЭ позволяет сделать по крайней мере два важных вывода для России. Во-первых, он показывает возможность достижения выдающихся экологических результатов при условии консенсуса в обществе относительно целей эколого-энергетической политики и формирования государством эффективных экономических и правовых инструментов поддержки. Во-вторых, возможность широкого распространения опыта Германии в Европе — в условиях резкого роста политических и экономических рисков для России должна учитываться в современных условиях наличия острой необходимости существенной корректировки экономической и энергетической политики России.

Экологическая компонента становится все более важной для качества жизни человека и экономики. В мире это явление получило отражение во все большем включении экологических приоритетов в социально-экономические процессы, переходе к новым «зеленым» моделям экономики. Вступление России в ВТО в 2012 году и значительное усиление для страны новых политических рисков на перспективу могут значительно повлиять на использование природного капитала страны и

экологическую ситуацию. В частности, структурно-технологические последствия вступления в ВТО, его негативное экологическое воздействие не были достаточно просчитаны. В мире возрастает опасность «экологического протекционизма». В связи с этим государству необходимо более адекватно учитывать в будущем развитии возможные негативные экологические последствия и опасность закрепления сырьевого характера российской экономики. Необходимо и дальше распространять механизмы социальной и экологической ответственности компаний, широко используемые в мире, экологическую сертификацию.

Принципиальным вопросом для России является радикальное повышение эффективности использования природного капитала. Модернизация физического капитала способна в ближайшей перспективе существенно улучшить использование природных ресурсов, снизить уровень загрязнения окружающей среды, уменьшить природоемкость. Инвестиции в модернизацию, масштабная поддержка инноваций, замена устаревших природоемких технологий на ресурсосберегающие и энергоэффективные (наилучшие доступные) технологии могут позволить при уже достигнутом в стране уровне эксплуатации и использования природных ресурсов значительно повысить благосостояние, социальное и экологическое качество жизни населения, увеличить конечные результаты в экономике в 2–3 раза.

Произошедшие в 2014 году события, могут стать важными этапами для формирования в России более устойчивой и «зеленой» экономики; их влияние на будущее экономики, ее экологизацию может быть очень значительно. Первое событие связано с фактическим принятием в стране концепции технологической модернизации под «экологическими флагами» (наилучшие доступные технологии), второе — с разработкой программы по адаптации российской экономики к глобальному изменению климата.

Традиционные экономические индикаторы (ВВП, национальный доход и проч.) недостаточно отражают устойчивость развития, его социальные и экологические аспекты. России необходимо принять собственную систему Целей устойчивого развития для того, чтобы иметь инструментарий для оценки процессов экологизации страны.

*А.А. Курдин*⁹⁸

Глава 8. Политические институты и человеческое развитие: теория и практика

Одним из важнейших условий развития человека является наличие благоприятной институциональной среды, то есть совокупности наиболее общих правил, снабженных внешними механизмами принуждения. В современной экономической науке общим местом стало признание факта важности институтов для экономического роста в целом, при этом один из ключевых механизмов воздействия институциональной среды на рост опосредован человеческим капиталом. Иными словами, сложившиеся в обществе правила и нормы обуславливают сдвиги в состоянии человеческого капитала, который, в свою очередь, влияет на рост.

При анализе институциональной среды в центре внимания неизбежно оказывается государство как наиболее мощный гарант выполнения правил, а следовательно, как основной «производитель» институтов в национальных масштабах, во всяком случае если речь идет о формальных институтах. С другой стороны, государство может рассматриваться и как «потребитель» институтов: являясь крупнейшей иерархической организацией, находящейся в основном вне механизмов рыночного регулирования, государство нуждается в институтах, обеспечивающих его инструментами воздействия на собственных служащих и на других экономических агентов. Поскольку государство, во-первых, обеспечивает функционирование многих институтов и, во-вторых, выступает производителем не только общественных, но и социально значимых благ (образования и здравоохранения), роль институтов, определяющих основные принципы функционирования государства, для человеческого развития и приумножения человеческого капитала сложно переоценить.

Проводя более строгое различие между государством как «производителем» и «потребителем» институтов, можно вспомнить классификацию Д. Норта⁹⁹, в соответствии с которой выделяются политические и экономические правила и контракты. Контракты структурируют конкретные обмены и не рассматриваются в составе институциональной среды, поэтому здесь мы вынесем их за скобки.

⁹⁸ Курдин Александр Александрович — к.э.н., начальник Управления по стратегическим исследованиям в энергетике Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

⁹⁹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 68.

Политические правила по Норту определяют порядок принятия решений в обществе, а экономические правила — непосредственно распределение прав собственности. Эти формулировки следует понимать в максимально обобщенном смысле: политические правила определяют, кто и каким образом распределяет права на ресурсы и блага, то есть принимает решения относительно экономических правил, задающих это распределение непосредственно.

Соответственно политические и экономические институты¹⁰⁰ формируют условия для инвестиций в человеческий капитал, определяют их масштабы и структуру, следовательно, задают и траекторию развития человеческого потенциала.

Целый ряд институциональных аспектов экономического развития был рассмотрен в Докладе о развитии человеческого потенциала 2011, включая общие теоретические рамки институционального анализа, которых мы здесь придерживаемся, характеристики социального и культурного капитала и их экономических эффектов, анализ позиций России по различным характеристикам институциональной среды¹⁰¹.

В данной главе мы сконцентрируемся на отдельных характеристиках политических институтов, важных с точки зрения «программирования» деятельности государства, и на их отношениях с экономическими институтами и человеческим развитием.

Политические институты, экономический рост и человеческое развитие

Человеческое развитие тесно связано с общим уровнем благосостояния, определяемого экономическим ростом. Роль экономических институтов в развитии национальной экономики уже стала общепризнанной. Для иллюстрации прикладного применения этой концепции заметим, что один из наиболее авторитетных индексов международной конкурентоспособности — индекс GCI Всемирного экономического форума (ВЭФ) — в качестве первой опоры экономического роста рассматривает именно состояние институтов¹⁰². При этом оцениваются защита прав собственности, распространенность коррупции, качество государственного регулирования экономики и распределения средств бюджета, защита интересов инвесторов, эффективность

¹⁰⁰ Под институтами мы подразумеваем правила, снабженные внешними механизмами принуждения к исполнению.

¹⁰¹ Аузан А., Тамбовцев В. Роль институтов в модернизации / Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2011 г. Модернизация и развитие человеческого потенциала / под ред. А. Аузана и С. Бобылева. — М.: ПРООН в РФ, 2011. С. 34–47.

¹⁰² World Economic Forum. Global Competitiveness Report 2013-2014 / ed. by K. Schwab. WEF, 2013.

работы судов, этические стандарты поведения предпринимателей, качество корпоративного управления и ряд других показателей. Оценки проводятся преимущественно (хотя и не только) на основе опроса выборки руководителей предприятий в каждой стране мира из обследованных. Почти по всем соответствующим индикаторам в докладе ВЭФ 2013–2014 годов Россия находилась во второй сотне стран; по показателям эффективности функционирования советов директоров в корпорациях и целевого использования государственных средств Россия попала на 98-ю и 99-ю позиции соответственно. Чуть лучше относительная ситуация в стране оказалась только по двум показателям, характеризующим институциональную среду: издержки бизнеса от преступности и насилия и общественное доверие к политикам (80-е и 84-е места из 148 обследованных стран соответственно).

Первый из них фактически характеризует защиту прав собственности в части насильственных посягательств на эти права, но при этом позиция по защите прав собственности в целом в России существенно ниже (133-е место). Это означает перемещение угроз правам собственности из сферы насильственных преступлений в область иных правонарушений, которые, хотя и выглядят менее жестоко, но в не меньшей степени ослабляют стимулы к экономической активности, в частности к инвестированию и предпринимательской деятельности.

Второй из показателей — общественное доверие к политикам — в отличие от большинства индикаторов, рассматриваемых ВЭФ, характеризует скорее политические институты общества. Внимания заслуживает формулировка вопроса: респондентам предлагалось оценить, насколько высоки этические стандарты политиков по шкале от 1 до 7 баллов, где 1 балл — крайне низкий, 7 баллов — крайне высокий уровень. В среднем по 148 странам оценка оказалось невысокой: лишь 3,1 балла, в России она была еще ниже — 2,7 балла, так что здесь о высоких результатах говорить также не приходится; но и в других странах ситуация далека от идеала. Фактически речь идет о соответствии поведения политиков и неформальных правил, считающихся нормой для общества. Именно политические институты должны становиться барьером на пути оппортунизма политиков как лиц, определяющих экономические решения. Низкий уровень общественного доверия к политикам свидетельствует, что политические институты не обеспечивают достаточных стимулов для политиков к тому, чтобы их деятельность соответствовала ожиданиям общества. Одним из важнейших стимулов для политиков могла бы являться конкурентная борьба, хотя, как показывают исследования, традиционно ассоциируемая с демократией конкуренция политических сил не всегда является плодотворной.

Ключевым рубежом в исследовании влияния политических институтов на экономическое развитие являются работы Д. Норта¹⁰³. Проводя сравнительный анализ развития стран, он указал на ключевую роль политических институтов: страны получают выигрыши от введения политических правил, которые передают возможности установления экономических институтов в руки общества или, по крайней мере, той его части, которая в определенный исторический момент в большей степени способствует экономическому развитию. При этом, строго говоря, речь не идет о большем или меньшем соответствии демократическим стандартам. Эти выводы имели различное развитие. В частности, в контексте «ресурсного проклятия» М. Росс отметил, что требование подотчетности власти обществу часто ассоциируется с демократизацией, то есть реформой политических институтов с получением налогоплательщиками большего влияния на принятие решений государством. М. Росс утверждает, что требования демократизации обостряются когда государственные расходы требуют высоких налоговых поступлений, а иных доходов государства, например природной ренты, недостаточно для снижения налоговой нагрузки¹⁰⁴.

Тема влияния институциональной среды на инвестиции в человеческий капитал, а следовательно — и на уровень человеческого развития — в отношении России и других стран, богатых природными ресурсами, часто используется в контексте «ресурсного проклятия» как одно из объяснений относительно низких темпов экономического роста при порой достаточно высоком уровне дохода и национального богатства (с учетом природных ресурсов). Действительно, если принять за основу позицию о том, что высокая природная рента благоприятствует сохранению неэффективных политических институтов, которые, в свою очередь, защищают позиции рентоориентированных групп интересов, стремящихся к перераспределению имеющегося богатства и доходов, а не функционирующих в интересах общества в целом, которое пыталось бы максимизировать уровень общественного благосостояния, то отставание в развитии становится понятным. Вместе с тем все отдельные компоненты, лежащие в основе этой взаимосвязи, далеко не столь очевидны. В частности, политическая конкуренция может различным образом влиять на экономическое развитие.

Как показывают Д. Асемоглу и Дж. Робинсон, в условиях ограниченной конкуренции политические элиты могут блокировать инновации. Их положение, с

¹⁰³ Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // Альманах THESIS. 1993. Вып. 2. С. 69–91.; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

¹⁰⁴ Ross M. The oil curse: how petroleum wealth shapes the development of nations. Princeton University Press, 2012.

одной стороны, достаточно устойчиво, чтобы предотвратить потенциально выгодные для общества изменения. С другой стороны, существование некоторой конкуренции заставляет их все же очень осторожно относиться к переменам.

Д. Асемоглу и Дж. Робинсон проанализировали процессы промышленной революции в европейских странах XIX века и пришли к выводу, что более быстрому развитию индустриализации в Великобритании и Германии способствовало существование имплицитного пакта, гарантирующего сохранение политической власти землевладельцев-аристократов, несмотря на экономические преобразования. В России и Австрии, по оценке исследователей, не имеющие социальной поддержки и опасаящиеся острой политической борьбы группы интересов блокировали необходимые для экономического развития реформы, в случае которых они теряли бы не только экономические выгоды, но и политическую власть¹⁰⁵. Этот анализ можно интерпретировать следующим образом: существование реальной угрозы потери политической власти вследствие перераспределения доходов при экономическом развитии приводит к блокировке необходимых реформ экономических институтов, таких как отмена крепостного права, со стороны укоренившихся во власти групп специальных интересов, то есть политической элиты. Следовательно, острая политическая конкуренция может способствовать замедлению роста. С другой стороны, те же исследователи отмечают, что острота ожидаемых политических преобразований в случае Австрии и России была связана как раз с отсутствием широкой социальной поддержки существовавших авторитарных режимов.

Существенную роль в этой ситуации может сыграть объем накопленного человеческого капитала: если этот объем достаточно высок, преобразования экономических институтов могут обеспечить очень высокую отдачу как для общества в целом, так и для самих политических элит. Получается, что человеческое развитие, существенно повышая потенциал экономики, подталкивает элиты к проведению преобразований, а не к их блокировке. Наконец, внешние угрозы также могут способствовать более благосклонному отношению политических элит к реформе экономических институтов; ярким примером этого является проигранная в XIX веке Россией Крымская война¹⁰⁶.

«Эффект замены» политических элит — не единственная проблема неоднозначного влияния политической конкуренции на экономическое развитие. Другим сложным моментом является более сильная подверженность государства, в

¹⁰⁵ Acemoglu D., Robinson J. Political Losers as a Barrier to Economic Development // American Economic Review. 2000. Vol. 90, No. 2. P. 126–130.

¹⁰⁶ Acemoglu D., Robinson J. Economic backwardness in political perspective. NBER Working Paper 8831. 2002.

котором существует активная конкуренция между партиями, «политическому циклу», связанному с ростом государственных расходов в предвыборный период¹⁰⁷.

Ситуация с ограниченной политической конкуренцией приобретает особый характер при высокой обеспеченности страны природными ресурсами — при наличии природной ренты. Но и в этом случае большую роль играет человеческий капитал¹⁰⁸. Если можно развить его до достаточно высокого уровня, то политические элиты будут активно способствовать инвестированию в человеческий капитал. Тем самым они обеспечат сохранение собственных позиций: благодаря хорошим экономическим перспективам для возможной оппозиции гораздо выгоднее будет заняться производительной деятельностью, нежели попытками перераспределения природной ренты. Если же человеческого капитала недостаточно или его сложно развивать, то единственным источником дохода остается природная рента. Тогда активной части населения остается только бороться за перераспределение природной ренты, и вероятность свержения власти повышается. Следовательно, для политической элиты в этом случае выгоднее отказаться от инвестиций, поскольку отдачи может и не быть.

Означает ли это приоритетную роль политических институтов для развития человеческого капитала и экономики в целом? Эмпирическое исследование Э. Глэзера и соавторов ставит во главу угла инвестиции в человеческий капитал, указывая, что политические институты в данном случае могут быть вторичными¹⁰⁹. По результатам этого исследования успехи экономического развития определяются в первую очередь человеческим капиталом. Для этого важны определенные экономические институты, такие как защита прав собственности, однако «благоприятные» политические институты необязательны. Напротив, страны часто преодолевали бедность при диктаторских режимах. Инвестиции в человеческий капитал при этом обеспечивались скорее дискреционными решениями диктаторов, а не влиянием политических институтов. Но впоследствии, по достижении определенного уровня развития, преобразовывались и политические институты.

Наличие природной ренты вновь вносит свои коррективы: в ряде исследований¹¹⁰ был отмечен недостаток вложений в человеческий капитал в странах, богатых

¹⁰⁷ Bardhan P., Yang T. Political Competition in Economic Perspective / Bread Working Paper No. 078. 2004.

¹⁰⁸ Caselli F. Power struggle and the natural resource curse / LSE Working Paper // <http://eprints.lse.ac.uk/4926>. 2006.

¹⁰⁹ Glaeser E., La Porta L., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. Do Institutions Cause Growth? // Journal of economic Growth. 2004. Vol. 9, No. 3. P. 271–303.

¹¹⁰ Подробнее см. Gylfason T. Natural resources, education, and economic development // European Economic Review. 2001. # 45. P. 847–859; Suslova E., Volchkova N. Human Capital, Industrial Growth and Resource Curse / NES Working Paper # WP2007/075. 2007; Васильева О. Накопление человеческого капитала и изобилие природных ресурсов // Вопросы экономики. 2011. № 12. С. 66–77.

природными ресурсами. Кто повинен в этой близорукости? Риск для таких стран состоит в том, что природный капитал фактически «замещает» человеческий капитал как источник дохода. Экспортно-сырьевые отрасли зачастую являются капиталоемкими (добыча полезных ископаемых) либо не требуют квалифицированного труда (сельскохозяйственное сырье). Это снижает частные и государственные стимулы к инвестициям в образование (хотя не все ученые с этим согласны). Следовательно, для человеческого развития в такой ситуации необходимы дополнительные предпосылки, стимулы и усилия.

Весьма интересный результат в контексте данной главы был получен в недавней работе О. Васильевой: анализ панельных данных по российским регионам показал, что расходы региональных бюджетов на образование (в расчете на душу населения) негативно связаны с богатством региона природными ресурсами¹¹¹.

Перечисленные выше интерпретации взаимосвязи между характеристиками политических институтов, человеческим развитием и экономическим ростом не позволяют сформировать единую оценку роли политических институтов, но дают представление об их отношении к проблемам развития и роста. Политические институты, способствующие конкуренции, формируют у политиков стимулы к ответам на запросы общества путем создания экономических институтов, благоприятствующих развитию, в том числе человеческому развитию, что открывает дорогу к росту общественного благосостояния. Но в некоторых случаях ограниченная политическая конкуренция может иметь и негативные последствия. Если значительные риски политических элит при возможном будущем поражении в конкурентной борьбе совпадают с обширными возможностями влиять на государственную политику в настоящий момент, они могут блокировать важные институциональные преобразования или способствовать недоинвестированию в человеческий капитал. В этом случае отсутствие политической конкуренции как таковой может даже приносить некоторые преимущества для человеческого развития и экономического роста. Опыт ряда стран подтверждает этот тезис. Однако страны с обширными природными ресурсами в данном случае попадают в группу повышенного риска: наличие природной ренты и отсутствие политической конкуренции не обеспечивают стимулы элит к инвестициям, ориентированным на человеческое развитие.

¹¹¹ Васильева О. Вредит ли изобилие природных ресурсов инвестициям в образование? Случай российских регионов // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 2 (14). С. 67–81.

Политическая конкуренция: региональный срез

Политические институты чаще всего рассматриваются на общенациональном уровне, поскольку именно на уровне национального государства задаются важнейшие характеристики институциональной среды. Государство как агент, имеющий сравнительные преимущества в применении насилия в пределах собственных границ — таково распространенное определение государства в институциональной экономической теории, — имеет возможность формировать институты и обеспечивать их деятельность на всей своей территории.

Вместе с тем в пределах одной страны политические институты на практике могут быть весьма различными, особенно если регионы страны являются разнородными с экономической и культурной точек зрения, разнесены географически, а также имеют существенную степень автономии. Таков случай России. Даже если формальные политические институты инвариантны относительно региона (хотя, например, в России это не так: механизмы определения глав регионов различаются по субъектам федерации), они могут в большей или меньшей степени вытесняться неформальными институтами, если эти неформальные институты входят в противоречие с формальными, или же, наоборот, — поддерживаться существующими неформальными правилами.

Важность этих различий может быть довольно высокой с учетом того, что около трети расходов консолидированного бюджета передано на региональный уровень, и, кроме того, региональные власти могут оказать существенное влияние на реализацию федеральной политики, в том числе в части распределения средств. Вдобавок экономические агенты в регионах в первую очередь сталкиваются именно с региональными экономическими и политическими институтами, обеспечиваемыми региональным политическим руководством.

Проведенное в 2014 году исследование Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «Оценка состояния конкурентной среды в России» показало, насколько велика роль региональных властей, во всяком случае в восприятии бизнеса¹¹². При оценке представителями бизнеса степени влияния различных органов власти на конкурентную среду в регионе только 19,6% охарактеризовали роль Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) как «скорее важную» или «очень важную», роль бизнес-омбудсмана определили таким образом лишь 4,8% респондентов, региональных деловых ассоциаций — 12,2%,

¹¹² Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Оценка состояния конкурентной среды в России. — М., 2014.

федеральных деловых ассоциаций — 14,2%, Роспотребнадзора — 23%, но наибольшее значение с точки зрения респондентов имеет губернатор: его роль как «скорее важную» или «очень важную» оценили 31,9% опрошенных.

Принятые в обществе политические институты (и формальные, и неформальные) разрабатываются и реализуются не только политическими элитами, но и гражданским обществом в виде различных общественных объединений, действующих в том числе в политической сфере. Например, если в регионе высокую активность проявляют различные политические партии, они могут предъявить доминирующей политической элите более эффективную систему сдержек и противовесов.

В этой главе сделана попытка охарактеризовать политические институты российских регионов на основе оценки уровня политической конкуренции. Данный уровень измеряется с помощью индекса Герфиндаля-Хиршманна (далее — ННІ)¹¹³ по результатам, показанным политическими партиями на выборах в федеральный парламент.

Измерение ННІ (точнее, обратной ему величины) в политической науке часто используется для расчета так называемого «эффективного числа партий» (ENP), также характеризующего конкурентность политической системы страны. Этот показатель более 30 лет назад предложили М. Лааксо и Р. Таагепера¹¹⁴. Впоследствии этот индекс критиковался, в частности, за недостаточность учета небольших партий, и предлагались альтернативные показатели¹¹⁵; кроме того, ННІ рассчитывался не только на основе результатов выборов: Д. Скиллинг и Р. Зекхаузер рассчитали «индекс политической конкуренции» как ННІ на базе количества лет, которые партии находились у власти¹¹⁶. Тем не менее мы считаем расчет ННІ по результатам выборов наиболее подходящим инструментом для наших целей с учетом особенностей российской политической системы.

Экономический анализ конкуренции на товарных рынках свидетельствует, что ННІ, широко применяемый для оценки конкуренции, не является оптимальным показателем и в силу того, что высокая рыночная концентрация может сосуществовать

¹¹³ Индекс рассчитывается как сумма квадратов долей, полученных политическими партиями на выборах.

¹¹⁴ Laakso M., Taagpera R. The «Effective» Number of Parties: A Measure with Application to West Europe // Comparative Political Studies. 1979. Vol. 12, No. 1. P. 3–27.

¹¹⁵ Greene Z., Bevan S. How Many Parties? A More Sensitive Approach to Measuring the Effective Number of Parties / Paper for Elections, Public Opinion and Parties (EPOP) Conference, Lancaster University, September 13th to September 15th, 2013 // <http://www.lancaster.ac.uk/fass/events/epop2013/docs/Greene%20and%20Bevan%20-%20EPOP%202013.pdf>

¹¹⁶ Skilling D., Zeckhauser R. Political competition and debt trajectories in Japan and the OECD // Japan and the World Economy. 2002. №. 14. P. 121–135.

с активной конкуренцией между немногими укоренившимися на рынке фирмами. Соответственно и в политической системе доминирование, например, двух крупных партий вполне может сопровождаться активной политической конкуренцией. И все же существование малого числа крупных игроков может свидетельствовать о наличии значительных барьеров входа на «политический рынок» и, следовательно, об ограничении политической конкуренции.

Подчеркнем, что в данном случае нам не очень важны собственно сами предпочтения избирателей в региональном разрезе. Этому вопросу посвящен ряд исследований российских политологов¹¹⁷, которые можно рекомендовать заинтересованному читателю, с точки зрения подробного анализа конкретных регионов¹¹⁸. Здесь нас интересует лишь показатель концентрации политических предпочтений, являющийся прокси-переменной для оценки интенсивности политической конкуренции.

Расчет осуществляется на базе данных о выборах в Государственную Думу Российской Федерации. Учитываются именно выборы федерального уровня в целях обеспечения единовременного регионального среза, при одинаковых внешних экономических и политических условиях. Рассматриваются именно парламентские, а не президентские выборы в связи с тем, что на президентских выборах фигурируют политики федерального уровня, которые ожидаемо не участвуют в региональной политической и экономической жизни и могут не иметь местных представителей, в то время как на парламентских выборах значительную роль играет голосование за так называемые региональные списки, с участием местных представителей политических партий (или, по крайней мере, представителей политических партий, которые баллотируются именно в данном регионе), а ранее параллельно с партийными списками в регионах присутствовали кандидаты по одномандатным округам.

В целях выявления устойчивых особенностей региональных политических институтов рассматриваются выборы 1999 и 2011 годов. За это время довольно существенно изменилась политическая и экономическая ситуация в стране, поэтому сохранение каких-либо особенных характеристик за этот период дало бы основания

¹¹⁷ Лузанов А. О территориальной дифференциации электоральных предпочтений населения России // Вестник Московского университета. Серия 5. География. 1998. № 5. С. 15–22.; Орешкин Д., Орешкина Д. География электоральной культуры России // Общественные науки и современность. 2006. № 5. С. 20–35.; Туровский Р. Региональное измерение электорального процесса // Общественные науки и современность. 2006. № 5. С. 1–20.; Козлов Н. Политические культуры регионов России: уравнение со многими неизвестными // Полис. 2008. № 4. С. 8–26.

¹¹⁸ Петров Н., Титков А. (ред.). Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник. — М.: РОССПЭН, 2010.

говорить об их долгосрочной устойчивости. Выборка состоит из 77 регионов: в нее включены регионы Российской Федерации (по состоянию на начало 2014 года), за исключением Чеченской Республики (где в 1999 году выборы не проводились), Забайкальского, Камчатского, Красноярского, Пермского краев и Иркутской области, претерпевших изменения территориальных границ между 1999 и 2011 годами.

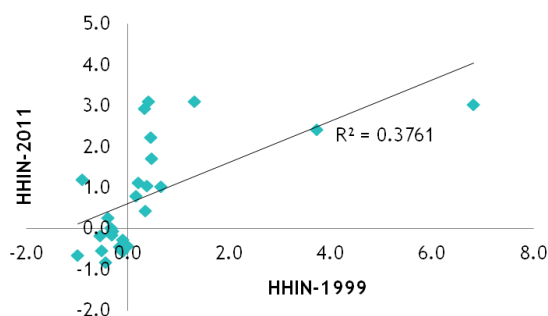
Для каждого из регионов был рассчитан индекс ННІ по результатам выборов 1999 и 2011 годов в Государственную Думу. Для определения доли голосов, присваиваемой каждой партии, было взято частное от деления количества голосов, поданных за эту партию, на общее число проголосовавших, определенное как сумма действительных и недействительных бюллетеней по итогам голосования. Далее была рассчитана сумма квадратов этих долей по всем партиям, участвовавшим в выборах, для каждого региона. Полученные значения ННІ для 1999 и 2011 годов (табл. 21) для каждого региона были нормализованы с учетом среднего значения и стандартного отклонения показателей по выборке регионов России. Процедура нормализации подразумевала, что из каждого значения ННІ было вычтено среднее значение соответствующего ряда, и полученная разность была поделена на стандартное отклонение значений этого ряда. Необходимость нормализации связана с тем, что все регионы столкнулись с изменениями федерального законодательства о выборах и о политических партиях и иных институтов на федеральном уровне, приведшими к общенациональным изменениям политических институтов. В частности, средний по регионам показатель ННІ возрос с 0,194 до 0,349, что означает существенное повышение концентрации, или снижение политической конкуренции. Эти общие изменения, затронувшие как средний по регионам уровень ННІ, так и его стандартное отклонение, необходимо элиминировать для анализа специфики региональной ситуации и межрегиональных различий. После нормализации были получены нормализованные показатели *ННІN*, исследуемые далее.

Корреляция показателей политической конкуренции в 1999 и 2011 годах относится преимущественно к национальным автономиям. На первый взгляд, значения ННІN в 1999 и 2011 годах обладают значительной корреляцией: коэффициент корреляции r составляет 0,61. Но отдельное рассмотрение национальных автономий (республик и автономных округов) и остальных регионов показывает, что для первой группы корреляция остается существенной ($r = 0,61$)¹¹⁹, в то время как во второй группе корреляция практически отсутствует ($r = 0,26$) (рис. 59 – 60).

¹¹⁹ На рисунках здесь и далее приводится совместное распределение двух показателей, а также указан коэффициент детерминации (R^2) для модели парной линейной регрессии, который в этом случае равен квадрату коэффициента корреляции (r) между этими двумя переменными.

Рисунок 59

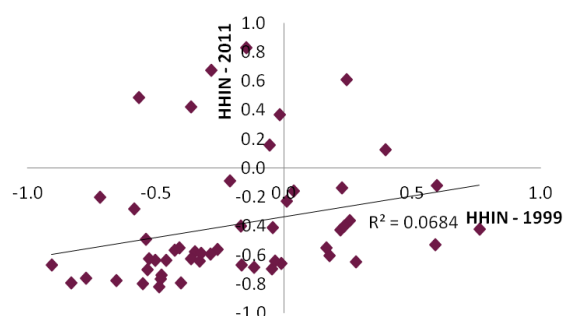
Совместное распределение ННН за 1999 и 2011 годы для национальных автономий



Источник — ЦИК России, расчет автора

Рисунок 60

Совместное распределение ННН за 1999 и 2011 годы для регионов России, кроме национальных автономий



Источник — ЦИК России, расчет автора

Это означает, что для большинства регионов России сложно делать выводы о наличии устойчивых и долгосрочных специфических политических институтов, влияющих на степень политической конкуренции. Исключением являются национальные автономии: здесь степень стабильности политических институтов выше. При этом они необязательно связаны с низкой степенью политической конкуренции. Скорее можно говорить о том, что в национальных автономиях стандарты как слабой, так и интенсивной политической конкуренции имеют тенденцию к консервации, в то время как в других регионах многое зависит от изменений политической конъюнктуры. Так, в Бурятии, Карелии, Хакасии, Чувашии, Якутии и нескольких других автономиях показатели политической конкуренции как в 1999 году, так и в 2011 году оказывались выше средних по стране, для республик Северного Кавказа верно противоположное.

В ряде регионов России прошли значительные изменения относительной интенсивности политической концентрации ННН (табл. 19). Повышение этого показателя, соответствующее относительному снижению интенсивности политической конкуренции, отмечалось преимущественно в национальных автономиях, демонстрировавших такие тенденции и ранее. Снижение показателя ННН, то есть относительная активизация конкуренции, произошло в ряде российских областей под влиянием разных факторов.

К примеру, в Москве произошла смена влиятельного регионального руководителя: в 1999 году возглавляемый им блок набрал почти столько же голосов, сколько «партия власти» в 2011 году, несмотря на то, что политические институты федерального уровня в 1999 году более благоприятствовали низкой концентрации (хотя

бы за счет большего числа партий). Его уход с политической арены мог стать фактором активизации конкуренции. Вероятно, подобным образом можно интерпретировать и ситуацию в Орловской области. Особняком стоят Республики Ингушетия и Тыва: уровень политической концентрации в них по-прежнему остается аномально высоким для российских регионов, но степень «аномальности» относительно других регионов в 2011 году снизилась.

Некоторые регионы показывают стабильность политической концентрации: к примеру, Санкт-Петербург, для которого индикаторы 1999 и 2011 годов составили соответственно -0,77 и -0,76, что указывает на сохранение высокого уровня политической конкуренции.

Таблица 19

Регионы с наибольшим и наименьшим снижением относительной политической концентрации (ННН)

Регионы с наибольшим повышением относительной политической концентрации (ННН)	Разность ННН-2011 и ННН-1999	Регионы с наибольшим снижением относительной политической концентрации (ННН)	Разность ННН-2011 и ННН-1999
Республика Мордовия	2,697	Республика Ингушетия	-3,789
Карачаево-Черкесская Республика	2,607	Республика Тыва	-1,300
Ямало-Ненецкий автономный округ	2,099	Орловская область	-1,187
Республика Дагестан	1,801	Магаданская область	-1,119
Кабардино-Балкарская Республика	1,770	Псковская область	-0,930
Республика Татарстан	1,252	Алтайский край	-0,785
Тюменская область	1,053	Брянская область	-0,719
Тамбовская область	0,976	Липецкая область	-0,715
Саратовская область	0,958	Костромская область	-0,651
Республика Башкортостан	0,918	Волгоградская область	-0,649
Тульская область	0,782	Амурская область	-0,649
Чукотский автономный округ	0,675	Москва	-0,636
Республика Коми	0,650	Курская область	-0,621
Республика Калмыкия	0,642	Смоленская область	-0,611
Челябинская область	0,514	Кировская область	-0,568

Источник — ЦИК России, расчет автора

Корреляция между показателями политической конкуренции и показателями человеческого развития в российских регионах не прослеживается, за исключением образовательной составляющей индекса человеческого развития.

В контексте этой работы большую роль играет вопрос о сочетании показателей политической конкуренции и человеческого развития в отдельных регионах. Предварительные оценки на базе корреляционного анализа не позволяют говорить о наличии устойчивых взаимосвязей.

Для рассмотрения вопроса были взяты индексы человеческого развития российских регионов за 2000 и 2010 годы в соответствии с данными национальных Докладов о человеческом развитии за 2013 и 2002/2003 годы соответственно¹²⁰. При этом из исследуемой региональной выборки были исключены Ханты-Мансийский, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа ввиду отсутствия данных по индексу человеческого развития (индексу развития человеческого потенциала). Соответственно в выборке остались 74 субъекта федерации.

Коэффициенты корреляции между индексом человеческого развития (ИЧР) и ННІН, компонентами ИЧР (индекс дохода, индекс долголетия, индекс образования) и ННІН, их приростами не превышают, как правило, 0,3. Ниже (рис. 61) показано совместное распределение ННІН по итогам выборов 2011 года и индекса дохода за 2010 год, рассчитанного в рамках Доклада о человеческом развитии, а также указан коэффициент детерминации (R^2), который в этом случае равен квадрату коэффициента корреляции (r). Такие же попарные сопоставления были проведены для ННІН, с одной стороны, и каждого из компонентов ИЧР — с другой, в каждом из двух рассматриваемых периодов, а также для приростов ННІН между этими периодами, с одной стороны, и приростов каждого из компонентов ИЧР за то же время — с другой стороны. Почти во всех случаях показатели корреляции оказались настолько низкими, что это не позволяет говорить о связи показателей. Одним из исключений является разве что коэффициент корреляции между индексом дохода и ННІН (0,43) в 1999 году (чем выше политическая концентрация, тем ниже доход), однако он объясняется наличием двух-трех «аномальных» точек в регионах, без них взаимосвязь теряется. Здесь следует иметь в виду, что показатели уровня и динамики среднедушевого ВВП по регионам могут в значительной мере находиться под влиянием политики федерального центра: к примеру, если проводится политика поддержки «отстающих» регионов за счет реализации крупных инвестиционных проектов.

¹²⁰ ПРООН. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2002/2003 годы / Под общей ред. проф. С.Н. Бобылева. — М.: Весь Мир, 2003; ПРООН. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2013 год / Под общей редакцией С.Н. Бобылева. — М.: ООО «РА ИЛЬФ», 2013.

Рисунок 61

Совместное распределение ННН (2011) и индекса дохода по методике ИЧР (2010)

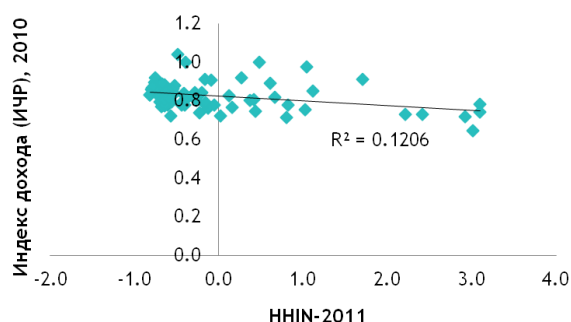
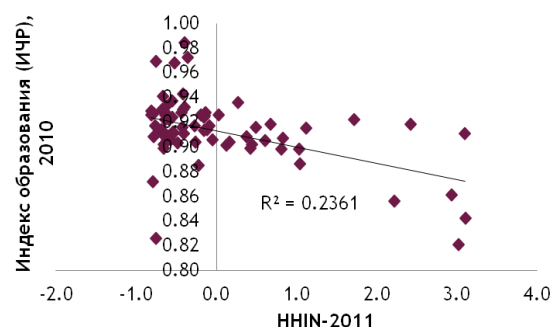


Рисунок 62

Совместное распределение ННН (2011) и индекса образования по методике ИЧР (2010)



Источник — ЦИК России, ПРООН¹²¹, расчет автора Источник — ЦИК России, ПРООН¹²², расчет автора

Достаточно существенную корреляцию также можно обнаружить между политической концентрацией и уровнем образования в конце рассматриваемого периода (рис. 62, коэффициент корреляции составляет 0,49). Высокая политическая концентрация (то есть низкая политическая конкуренция) сопутствует низким характеристикам образования. Заметим, что в данном случае мы не стремимся установить прямую или обратную причинно-следственную связь между первым и вторым. Но характеристики складывающейся ситуации требуют более пристального рассмотрения властями этой проблемы не только на региональном, но и на федеральном уровне. Одним из рисков является недостаточность стимулов региональных властей к развитию образования в условиях низкой политической конкуренции, недостаточного давления со стороны гражданского общества, тем более что это недостаточное развитие, в свою очередь, может в еще большей степени упрочить их политические позиции.

На основании сочетания индекса человеческого развития и показателя политической концентрации ННН можно выделить четыре группы регионов по состоянию на начало 2010-х годов (рис. 63).

¹²¹ Зубаревич Н. Региональное развитие: в попытке достижения устойчивости / Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2013 год / Под общей редакцией С.Н. Бобылева. — М.: ООО «РА ИЛЬФ», 2013. С. 140–153.

¹²² Там же. С. 150–151.

Рисунок 63

Совместное распределение ННН (2011) и ИЧР (2010)



Источник — ЦИК России, ПРООН¹²³, расчет автора

Группа с высокой политической концентрацией и высоким ИЧР включает в себя ряд регионов (табл. 20), обладающих достаточно богатыми природными ресурсами и строящими вокруг них свою экономику. Это не относится, вероятно, только к Саратовской области (если принять во внимание сельскохозяйственные и рекреационные ресурсы Краснодарского края). Оговорка также касается Тюменской области: ИЧР не рассчитывается для автономных округов, в то время как показатели политической концентрации неравномерны: они высоки для самой Тюменской области и Ямало-Ненецкого автономного округа, несколько ниже для Ханты-Мансийского автономного округа.

Данная группа не вполне соответствует тезису, что природный капитал вытесняет человеческий; скорее речь здесь идет о том, что наличие природной ренты позволяет обеспечивать политическую лояльность без давления общества в направлении развития политической конкуренции. В то же время вопрос о долгосрочных стимулах к развитию человеческого капитала в этих условиях не имеет однозначного ответа.

Безусловно, собственно природная рента отходит преимущественно федеральному центру, однако эффекты от природно-ресурсного богатства в отношении развития соответствующих отраслей экономики действуют именно в регионе.

¹²³ Зубаревич Н. Указ. соч.

Таблица 20

Распределение регионов по группам по критериям уровня политической концентрации ННН и ИЧР

Характеристики	Регионы
Высокая политическая концентрация, высокий ИЧР	Кемеровская, Саратовская, Тюменская области, Краснодарский край, Республики Башкортостан, Коми, Татарстан
Высокая политическая концентрация, низкий ИЧР	Астраханская, Пензенская, Тамбовская, Тульская области, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская Республики, Республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Мордовия, Северная Осетия-Алания, Тыва, Чукотский автономный округ
Низкая политическая концентрация, высокий ИЧР	Архангельская, Белгородская, Волгоградская, Калининградская, Калужская, Курганская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Самарская, Сахалинская, Свердловская, Томская, Челябинская, Ярославская области, Москва, Санкт-Петербург, Республики Карелия, Саха (Якутия), Удмуртская Республика
Низкая политическая концентрация, низкий ИЧР	Амурская, Брянская, Владимирская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Кировская, Костромская, Курганская, Ленинградская, Новгородская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Ульяновская области, Алтайский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский края, Республики Бурятия, Марий Эл, Хакасия, Чувашская Республика, Еврейская автономная область

Источник — ЦИК России, ПРООН¹²⁴, расчет автора

Группа с высокой политической концентрацией и низким ИЧР включает все республики Северного Кавказа и ряд субъектов федерации из других районов России (табл. 20). Рассмотренные в теоретической части этой главы случаи, позволявшие рассчитывать на достойное человеческое развитие при политических институтах, которые не благоприятствуют конкуренции, вероятно, здесь не работают. И прежде всего отсутствует элемент высокого природного богатства. Соответственно федеральным властям предстоит задуматься о механизмах регионального развития, обеспечивающих достаточные стимулы региональных властей в отсутствие сильного воздействия гражданского общества.

¹²⁴ Зубаревич Н. Указ. соч.

Группа с низкой политической концентрацией и высоким ИЧР включает обе столицы, многочисленные промышленно развитые области Европейской России, Урала и Сибири, а также несколько национальных автономий (табл. 20). Развитие ситуации в этих регионах представляется достаточно благоприятным: наличие относительно высокой политической конкуренции при высоком уровне человеческого развития дает основания надеяться на формирование устойчивой самоподдерживающейся модели регионального развития на базе создающегося гражданского общества. Разнородность и многочисленность этих регионов свидетельствуют, что траектория конкурентного развития политических институтов при высоком уровне человеческого развития является вполне доступной.

Не менее многочисленной, правда, является и *группа с низкой политической концентрацией и низким ИЧР*. Эти регионы также довольно разнородны, в значительной мере они представляют центр и Северо-Запад Европейской России, Поволжье и Дальний Восток (табл. 20). Здесь политическая конкуренция далеко не всегда сочетается с успешным развитием, в частности в условиях неблагоприятной социально-экономической обстановки. Но при отсутствии избытка природных ресурсов сохранение имеющихся здесь начал гражданского общества могло бы стать важным заделом для развития регионов.

В современной экономической теории, как правило, признается важность политических институтов для экономического развития и для развития человеческого потенциала общества. Вместе с тем нельзя говорить о единообразной «целевой» траектории их формирования. Опыт развитых и развивающихся стран свидетельствует о важности формирования экономических институтов, благоприятствующих развитию национального хозяйства и приумножению человеческого капитала. Создание соответствующих политических институтов, позволяющих поддерживать связь между государством и обществом, в частности институтов гражданского общества, представляется важным фактором для развития экономических институтов, хотя порядок и последовательность этих процессов в истории довольно сильно различались. Дополнительные сложности вносит богатство природными ресурсами, способное ослабить стимулы к преобразованию политических институтов за счет притока природной ренты; перспективы соответствующих экономических институтов при этом остаются неоднозначными, равно как и перспективы инвестиций в человеческий капитал.

Разнородность российских регионов практически воплощает различные траектории развития экономики и институтов. В стране сосуществуют несколько региональных политико-экономических моделей,двигающих регионы по довольно

различающимся траекториям. Некоторые регионы имеют довольно благоприятные перспективы, обладая элементами политической конкуренции и гражданского общества при высоком уровне человеческого развития. Но при этом их благоприятное положение объясняется и экзогенными факторами (как, например, положение столиц) тогда как при сложных внешних условиях политическая конкуренция запросто сосуществует с низким уровнем развития. В других субъектах хорошие показатели человеческого развития соседствуют с низкой политической конкуренцией, и в какой-то степени это может быть объяснено с позиций наличия природной ренты, позволяющей обеспечивать благосостояние при высокой политической лояльности. Но в этом случае встает вопрос об устойчивости стимулов властей к поддержке человеческого развития. Вероятно, к наиболее сложным случаям относится политическая монополизация в условиях недостаточного развития человеческого потенциала (распространенная в различных районах страны). Эта ситуация требует всерьез задуматься о реорганизации механизмов регионального развития.

Таблица 21

Показатели концентрации электоральных предпочтений избирателей по регионам России: обычный индекс Герфиндаля-Хиршманна (HHI) и его нормализованные значения (HHIN) для выборов в Государственную Думу Российской Федерации 1999 и 2011 годов

	HHI-1999	HHI-2011	HHIN-1999	HHIN-2011	Разность HHIN
Республика Адыгея	0,222	0,419	0,354	0,439	0,085
Республика Алтай	0,163	0,353	-0,327	0,023	0,350
Республика Башкортостан	0,209	0,527	0,206	1,124	0,918
Республика Бурятия	0,164	0,325	-0,317	-0,156	0,161
Республика Дагестан	0,304	0,842	1,314	3,114	1,801
Республика Ингушетия	0,775	0,829	6,819	3,030	-3,789
Кабардино-Балкарская Республика	0,230	0,702	0,457	2,227	1,770
Республика Калмыкия	0,206	0,478	0,168	0,810	0,642
Карачаево-Черкесская Республика	0,220	0,815	0,333	2,941	2,607
Республика Карелия	0,154	0,220	-0,433	-0,820	-0,387
Республика Коми	0,158	0,392	-0,384	0,266	0,650
Республика Марий Эл	0,166	0,341	-0,291	-0,052	0,239
Республика Мордовия	0,227	0,842	0,413	3,110	2,697
Республика Саха (Якутия)	0,144	0,324	-0,547	-0,163	0,383

	НИИ-1999	НИИ-2011	НИИН-1999	НИИН-2011	Разность НИИН
Республика Северная Осетия-Алания	0,248	0,512	0,657	1,029	0,372
Республика Татарстан	0,231	0,621	0,464	1,716	1,252
Республика Тыва	0,511	0,734	3,729	2,429	-1,300
Удмуртская Республика	0,191	0,283	0,000	-0,420	-0,419
Республика Хакасия	0,183	0,262	-0,098	-0,551	-0,453
Чувашская Республика	0,178	0,279	-0,154	-0,443	-0,290
Алтайский край	0,206	0,253	0,177	-0,608	-0,785
Краснодарский край	0,225	0,369	0,396	0,125	-0,272
Приморский край	0,150	0,232	-0,478	-0,741	-0,263
Ставропольский край	0,192	0,313	0,011	-0,230	-0,241
Хабаровский край	0,148	0,248	-0,504	-0,640	-0,136
Амурская область	0,210	0,282	0,220	-0,429	-0,649
Архангельская область	0,135	0,227	-0,655	-0,776	-0,121
Астраханская область	0,190	0,408	-0,018	0,369	0,387
Белгородская область	0,173	0,335	-0,210	-0,090	0,121
Брянская область	0,242	0,330	0,595	-0,124	-0,719
Владимирская область	0,146	0,250	-0,526	-0,627	-0,101
Волгоградская область	0,190	0,245	-0,013	-0,661	-0,649
Вологодская область	0,146	0,239	-0,532	-0,700	-0,168
Воронежская область	0,211	0,328	0,225	-0,138	-0,364
Ивановская область	0,155	0,259	-0,428	-0,570	-0,142
Калининградская область	0,177	0,244	-0,167	-0,669	-0,502
Калужская область	0,162	0,258	-0,348	-0,576	-0,229
Кемеровская область	0,212	0,446	0,243	0,608	0,366
Кировская область	0,181	0,241	-0,117	-0,685	-0,568
Костромская область	0,187	0,239	-0,048	-0,699	-0,651
Курганская область	0,177	0,286	-0,169	-0,403	-0,234
Курская область	0,213	0,292	0,256	-0,365	-0,621
Ленинградская область	0,150	0,228	-0,481	-0,765	-0,284
Липецкая область	0,205	0,263	0,166	-0,550	-0,715
Магаданская область	0,242	0,265	0,588	-0,531	-1,119
Московская область	0,144	0,223	-0,553	-0,801	-0,248
Мурманская область	0,157	0,224	-0,402	-0,794	-0,392

	HHI- 1999	HHI- 2011	HHIN- 1999	HHIN- 2011	Разность HHIN
Нижегородская область	0,141	0,305	-0,584	-0,282	0,302
Новгородская область	0,160	0,251	-0,364	-0,625	-0,261
Новосибирская область	0,152	0,249	-0,460	-0,636	-0,176
Омская область	0,156	0,262	-0,408	-0,554	-0,146
Оренбургская область	0,163	0,248	-0,330	-0,643	-0,313
Орловская область	0,257	0,282	0,763	-0,424	-1,187
Пензенская область	0,187	0,375	-0,056	0,158	0,214
Псковская область	0,215	0,247	0,280	-0,651	-0,930
Ростовская область	0,194	0,324	0,036	-0,158	-0,195
Рязанская область	0,169	0,260	-0,259	-0,562	-0,303
Самарская область	0,167	0,255	-0,288	-0,597	-0,309
Саратовская область	0,167	0,456	-0,286	0,672	0,958
Сахалинская область	0,145	0,271	-0,538	-0,494	0,044
Свердловская область	0,120	0,224	-0,831	-0,792	0,039
Смоленская область	0,188	0,247	-0,035	-0,645	-0,611
Тамбовская область	0,178	0,480	-0,149	0,826	0,976
Тверская область	0,163	0,256	-0,325	-0,589	-0,265
Томская область	0,114	0,243	-0,906	-0,672	0,233
Тульская область	0,160	0,416	-0,364	0,418	0,782
Тюменская область	0,143	0,427	-0,567	0,487	1,053
Ульяновская область	0,187	0,284	-0,045	-0,414	-0,370
Челябинская область	0,130	0,317	-0,719	-0,205	0,514
Ярославская область	0,149	0,220	-0,489	-0,820	-0,331
Москва	0,211	0,286	0,234	-0,401	-0,636
Санкт-Петербург	0,125	0,229	-0,772	-0,762	0,010
Еврейская автономная область	0,183	0,307	-0,102	-0,269	-0,167
Ненецкий автономный округ	0,107	0,246	-0,987	-0,656	0,330
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	0,148	0,265	-0,511	-0,534	-0,023
Чукотский автономный округ	0,223	0,515	0,370	1,045	0,675
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,114	0,539	-0,902	1,198	2,099

Источник — расчет автора

В.И. Гимади¹²⁵

Глава 9. Груз расходов населения на жилищно-коммунальные услуги: региональные различия

Размер платы за жилищно-коммунальные услуги¹²⁶ (далее — ЖКУ) находится под контролем государства, но ее абсолютный уровень ежегодно увеличивается. Рост обусловлен рядом внешних и внутренних факторов. При этом спрос населения является неэластичным почти по всем видам ЖКУ: граждане в большинстве своем не имеют возможности переключиться с одного поставщика коммунальных ресурсов или услуг на другого, а также часто не могут значительно сократить потребление ресурса при росте цен (с условием сохранения текущего уровня жизни). Потенциально, высокая доля расходов на ЖКУ, как и на базовые продукты питания, обязательные платежи в структуре других расходов не позволит населению расходовать денежные средства на развитие собственного человеческого капитала (будет приводить к сокращению расходов на образование, рекреацию и др.). В данной работе будут рассмотрены место и роль расходов на ЖКУ в бюджетах домохозяйств в различных субъектах Российской Федерации, а также их изменение в последние годы. Являются ли растущие расходы на оплату ЖКУ непосильным бременем для бюджетов граждан в регионах России?

Тарифы на коммунальные ресурсы и расходы населения на оплату ЖКУ характеризуются ежегодным ростом. В 2013 году в среднем по России стоимость ЖКУ на человека (удельная стоимость), рассчитанная по установленным для населения тарифам¹²⁷, была равна 1 598,4 руб./чел., что в два раза превышает показатель 2007 года, а также составляет 6% от среднедушевых доходов населения (с учетом налогов и других обязательных платежей и взносов).

¹²⁵ Гимади Виктория Ильинична — начальник Управления по экономике отраслей ТЭК Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

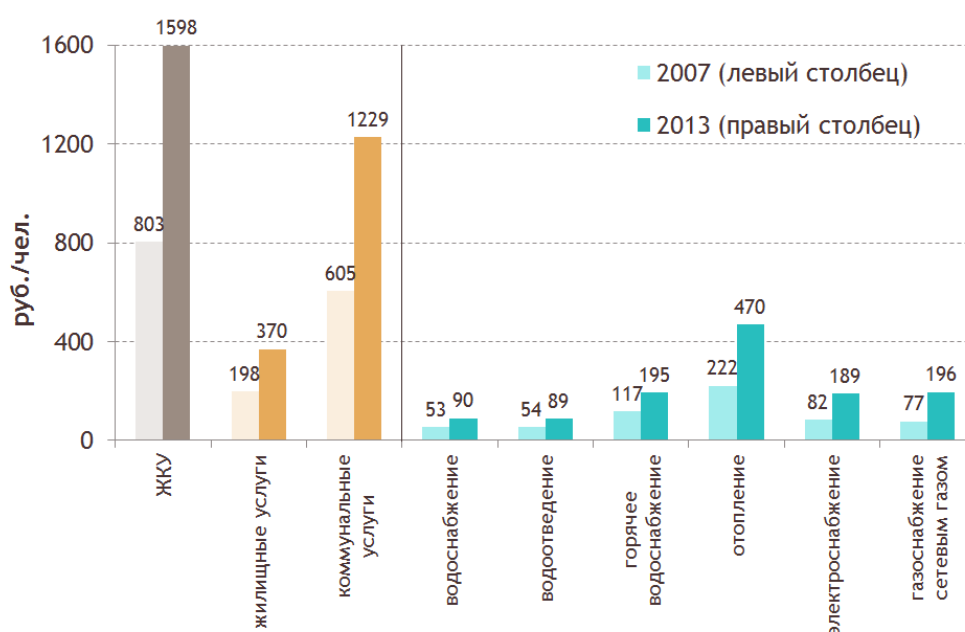
¹²⁶ К плате за жилищные услуги относят плату за пользование жилым помещением (за найм), за содержание и ремонт жилого помещения (лифты, мусоропроводы, вывоз твердых бытовых отходов и др.). К платежам за коммунальные услуги относят плату за холодное водоснабжение, горячее водоснабжение, водоотведение, отопление, электроэнергию и газоснабжение.

¹²⁷ Региональными отделениями ФСТ России определяются экономически обоснованные тарифы на предоставление ЖКУ, а также тарифы на ЖКУ для населения. В коммунальные организации средства за товары и услуги поступают по экономически обоснованным тарифам, разница между значениями покрывается за счет бюджетных средств (по России в 2013 году разница составила 10,2% или 205,9 млрд. руб.). В 2013 году стоимость ЖКУ в среднем по России, рассчитанная по экономически обоснованным тарифам, составила 1 968,6 руб./чел, а по тарифам для населения — 1 598,4 руб./чел. Для целей данной работы более интересны тарифы, устанавливаемые непосредственно для населения, поэтому далее будут рассматриваться именно эти значения.

В структуре российских расходов на оплату ЖКУ традиционно большую долю занимает оплата коммунальных услуг (77% в 2013 году), доля жилищных услуг составляет значительно меньшую величину (23% в 2013 году). С годами структура меняется незначительно, происходит постепенное увеличение доли коммунальных услуг — рост на 2 пп. к 2013 году по сравнению с 2007 годом. Данная структура объясняет и то, что большая часть общего прироста оплаты ЖКУ приходилась на рост платежей за коммунальные услуги (с долей в 78% от общего увеличения), остальные 22% от общего роста пришлось на жилищные услуги (рис. 64).

Рисунок 64

Стоимость ЖКУ в расчете на одного человека в месяц по Российской Федерации в целом (по тарифам для населения) в 2007 и 2013 годах, руб./чел.

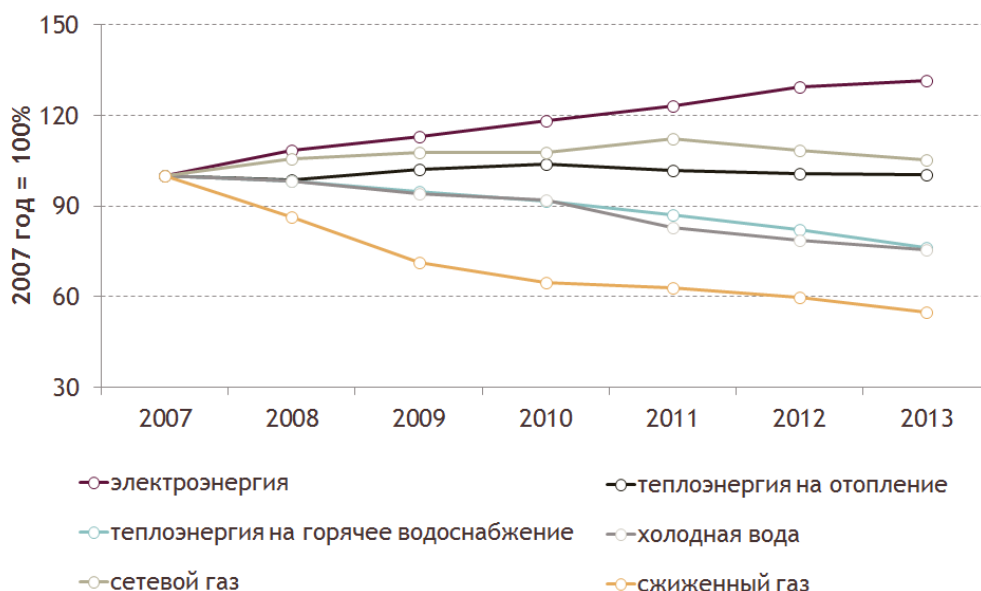


Источник — Росстат

Среди коммунальных услуг самая большая доля приходится на услуги по отоплению — 29% от общих расходов на ЖКУ на человека в 2013 году, по 12% идет на горячее водоснабжение, электроснабжение, газоснабжение сетевым газом, по 6% — на водоснабжение и водоотведение. При этом стоит отметить, что за рассматриваемый период 2007–2013 годов увеличение удельной платы в большинстве случаев происходило не за счет роста потребления (рис. 65), а счет увеличения стоимости ресурсов и издержек на предоставление услуг. При этом больший прирост стоимости пришелся на 2008–2010 годы, далее наметилась тенденция к сдерживанию тарифов для населения (рис. 66).

Рисунок 65

Динамика поставок воды, тепловой энергии, электроэнергии и газа населению



Источник — Росстат

Рисунок 66

Изменение тарифов, установленных для населения на ЖКУ за 2008-2013 годы, %



Примечание: содержание и ремонт жилого помещения в многоквартирных жилых домах со всеми видами благоустройства (в месяц), имеющих лифты и мусоропроводы, руб./кв.м, холодное водоснабжение, руб./куб.м, горячее водоснабжение, руб./куб.м, отопление, руб./Гкал, электроснабжение в домах с газовыми плитами, руб./кВт·ч, газоснабжение сетевым газом, руб./куб.м

Источник — Росстат

За рассматриваемый период спрос повышался только на электроэнергию (на 32% по отношению к 2007 году) и на сетевой газ (+5%), потребление тепловой энергии с целью отопления сохранилось на прежнем уровне, а спрос на холодную воду заметно снизился (на 24%).

Увеличение стоимости коммунальных услуг для населения во многом объясняется ростом оптовых цен на ресурсы, которые составляют значительную долю в конечном тарифе для населения. Помимо того, что оптовые цены на электроэнергию, природный газ и уголь влияют на розничные цены данных ресурсов для конечных потребителей, также энергоресурсы затрачиваются для производства других коммунальных ресурсов и оказания коммунальных услуг (касается, в первую очередь, сфер теплоснабжения и водоснабжения). С 2007 по 2013 годы оптовые цены на природный газ для предприятий, в том числе в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения выросли в 2,5 раза, на электроэнергию — 2,1 раза, бурый уголь — в 1,7 раза, энергетический уголь — в 1,6 раза (рис. 67).

Тем не менее, кроме существенного влияния фактора оптовых цен на энергоресурсы в структуре себестоимости коммунальных ресурсов, немаловажным при увеличении тарифов является и фактор эффективности деятельности самих коммунальных предприятий.

Рисунок 67

Динамика оптовых цен на газ, уголь и электроэнергию в России



Источник — Росстат

Роль расходов на ЖКУ в совокупных расходах населения

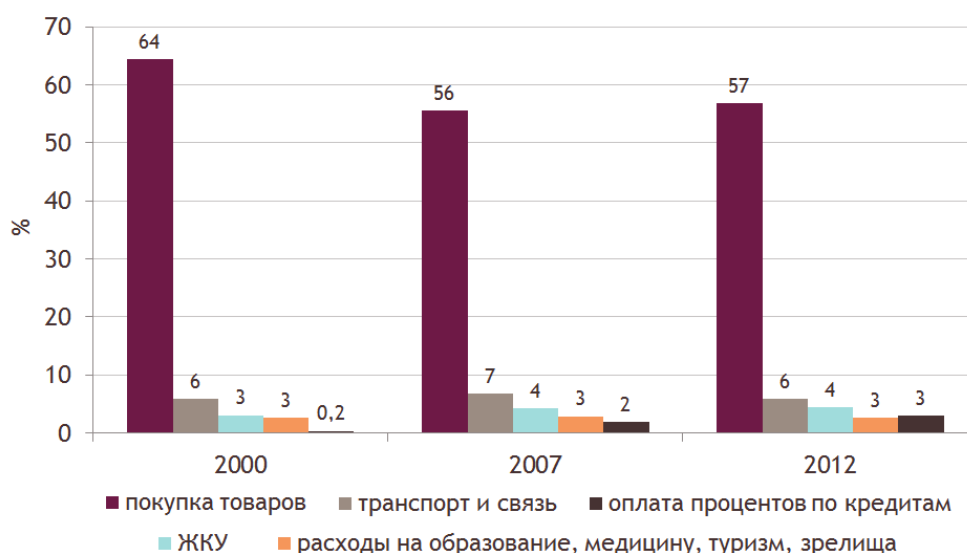
Несмотря на рост расходов на ЖКУ в абсолютном выражении с 2007 по 2013 годы, доля доходов населения, направляемая на оплату ЖКУ, в целом по России почти не изменилась.

В балансе денежных доходов и расходов населения Российской Федерации расходы на ЖКУ находятся на постоянном уровне и в *совокупных* доходах населения занимают около 4% (2007–2012 годы). Для сравнения, данное значение на 1/3 превышает уровень суммарных расходов населения на услуги в сфере образования, медицины, туризма, театров и других зрелищных мероприятий¹²⁸. Это свидетельствует о том, что для населения расходы на ЖКУ являются действительно чувствительной статьей расходов.

Дополнительно отметим, что в данном случае рассматриваются совокупные доходы населения с учетом налогов и сборов. Отношение расходов на ЖКУ к располагаемым доходам в 2012 году было несколько выше — 5%. Однако в связи с отсутствием статистических данных о располагаемых доходах на региональном уровне, далее будут рассмотрены доходы до налогообложения (рис. 68).

Рисунок 68

Отношение ключевых групп расходов к доходам населения



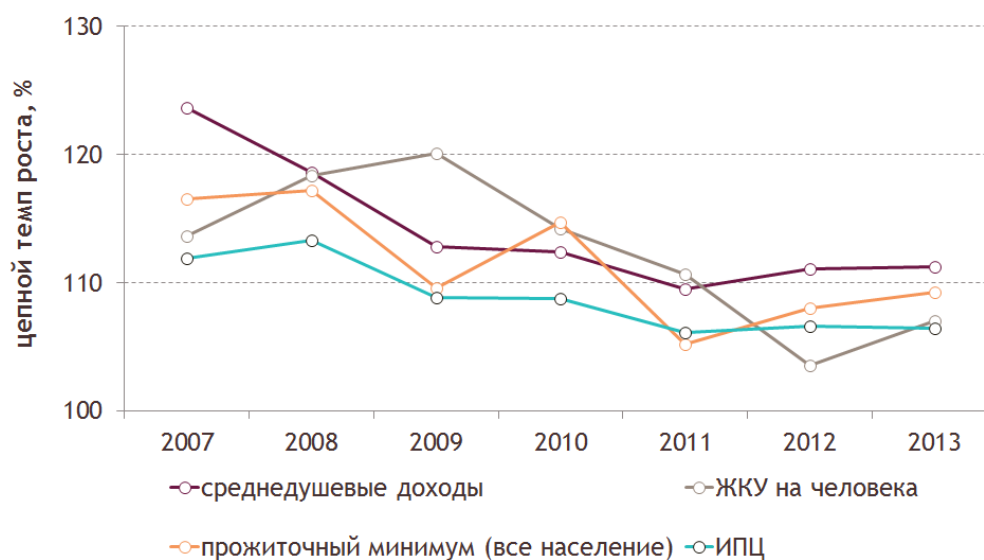
Источник — Росстат

¹²⁸ Расходы на человеческий капитал, которые можно вычлениить из данных, предоставляемых официальной статистикой.

Если рассматривать ситуацию за анализируемый в работе период (2007–2013 годы), то будет справедливо отметить, что в среднем по России по всему населению положение не изменилось: относительный рост расходов на ЖКУ на человека сопоставим с ростом доходов населения на душу населения. Оба показателя выросли в два раза к 2013 году по сравнению с 2007 годом.

Рисунок 69

Динамика расходов на ЖКУ на человека по тарифам для населения, среднедушевых доходов и размера прожиточного минимума в 2007–2013 годах



Примечание: ЖКУ на человека в месяц по установленным для населения тарифам меньше, чем ЖКУ на человека в месяц по экономически обоснованным тарифам

Источник — Росстат

В 2007 году и в 2013 году в целом для населения расходы на ЖКУ сохраняются на уровне 6% от доходов, что демонстрирует стабильность ситуации в среднем за период (рис. 70).

Отметим, что в кризисный 2009 год и последующие два года доля расходов на ЖКУ в среднедушевых доходах выросла до 7%, что связано с относительным сокращением темпов роста среднедушевых доходов в кризисный период. В 2012–2013 годах доля расходов на ЖКУ вернулась на тот же уровень (6%). Однако произошла смена тенденций: прежнее значение доли объясняется не возвращением к высоким темпам роста среднедушевых доходов (как в докризисные годы), а сдерживанием темпов роста тарифов на ЖКУ и некоторым сокращением спроса на ряд коммунальных услуг. Если в 2007–2008 годах темп роста среднедушевых доходов составлял около

20% в год (24% в 2007 году и 19% в 2008 году), то после кризисного периода их темпы роста все еще не вернулись к таким значениям и превышают 10–13% в год (в 2009 году — 13%, в 2013 году — 11%). При этом темпы роста удельных расходов на ЖКУ, в докризисные годы также дошедшие до 18% в 2008 году (в 2009 году — 20%), в посткризисные годы стали существенно сокращаться, дойдя до 4% в 2012 году и 7% в 2013 году.

Рисунок 70

Отношение расходов на ЖКУ на человека по тарифам для населения к среднедушевым доходам и размеру прожиточного минимума в 2007–2013 годах



Источник — Росстат

Как было отмечено выше, сокращение темпов роста оплаты ЖКУ на человека связано с некоторым сдерживанием тарифов по отношению к предыдущим периодам (рис. 66), а также сокращением спроса. Последнее особенно отразилось на услугах холодного и горячего водоснабжения (рис. 65). Действительно, наблюдаются некоторые различия в темпах роста платежей по составляющим совокупной оплаты ЖКУ на человека. В 2012 и 2013 годах наименьшие годовые темпы роста наблюдались за оплату услуг водоснабжения, водоотведения и горячего водоснабжения (3–5% в 2013 году, а в 2012 году и вовсе сокращение на 1–2% по отношению к уровню предыдущего года). Наибольшие темпы роста за аналогичный период наблюдались за оплату услуг снабжения сетевым газом (13%).

Кроме изменения тенденций по годам, несмотря на сохраняющуюся стабильность за весь рассматриваемый период, также присутствуют различия по грузу оплаты

расходов на ЖКУ, который несут разные слои населения. Итак, если в среднем ситуация является стабильной, и население тратит в 2013 году примерно ту же и относительно приемлемую долю доходов на ЖКУ, что и в 2007 году, то ситуация не столь позитивна для некоторых групп населения.

Для ряда групп граждан положение скорее остается стабильно негативным. В первую очередь это касается граждан, получающих доходы ниже прожиточного минимума. С одной стороны, наблюдается тенденция к сокращению доли такого населения — она сократилась с 13% в 2007 году до 11% в 2013 году. С другой стороны, отношение расходов на ЖКУ к прожиточному минимуму сохраняется на достаточно высоком уровне, а с 2007 года по 2013 год выросло с 20% до 22% (рис. 69).

Стоит отметить, что помимо разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения, из бюджета также предусмотрены выплаты, направленные на социальную поддержку некоторых домохозяйств при оплате расходов на ЖКУ. Граждане могут получать поддержку в том случае, если доля расходов на ЖКУ превышает нормативно устанавливаемую максимально допустимую долю расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи. Данное значение различается на уровне муниципальных образований и варьирует от 5 до 22%. В 2013 году по России объем субсидий гражданам на оплату ЖКУ составил 59,1 млрд. руб. (+32% к 2007 году) или 3,3% от стоимости, начисленной населению за предоставленные жилищно-коммунальные услуги. Однако данная помощь из бюджета не снимает полностью тяжесть груза расходов на ЖКУ, который несут малообеспеченные граждане.

Для подтверждения данного тезиса показательными являются данные Росстата, приведенные в рамках проводимого им «Опроса по оценке домохозяйствами своего финансового положения» (табл. 22). Опрос показывает, что к увеличению расходов на ЖКУ наибольшей чувствительностью характеризуются домохозяйства первой децильной группы по доходам (с наименьшими доходами). В 2012 году почти 38% представителей данной группы полагали, что расходы на ЖКУ являются проблемной статьей. При этом в 10 децильной группе с наибольшими доходами таких представителей было значительно меньше — 11%. Хотя общая тенденция такова, что количество граждан, для которых оплата расходов на ЖКУ является проблемой, снижается, и наиболее быстро — для первой децильной группы (с 47% в 2007 году до 38% в 2012 году).

Нелишним будет привести некоторые международные сравнения, хотя необходимо подчеркнуть, что в связи с различием методик определения доли расходов на ЖКУ в разных странах сопоставление значений представляется достаточно проблематичным. По данным Евростата для стран Евросоюза, полученным в рамках

опросов домашних хозяйств, доля расходов на ЖКУ в потребительских расходах домохозяйств¹²⁹ в среднем в 2010 году составила 9,2%, для первого квантиля по доходам — 10,5%, для пятого — 8% (первый квантиль — с наименьшими доходами). Наблюдается также некоторый разброс по странам: например, среднее значение для Франции составляет 7,3%, для Великобритании — 8,6%, для Норвегии — 12,7%. Относительно сопоставимые данные по России приведены в «Опросе по оценке домохозяйствами своего финансового положения». Так, согласно данному опросу, в среднем доля расходов на ЖКУ в потребительских расходах на одного члена домохозяйства в 2010 году составила 11,2%, для первой и второй децильных групп — 16,1 и 15,2%, для девятой и десятой — 10 и 8,4%¹³⁰.

Таблица 22

Доля домохозяйств, которым в силу своего финансового положения затруднительно покупать одежду и оплачивать ЖКУ (% от всех опрошенных)

Группы	2004	2007	2012
Все домашние хозяйства	37	24	21
Домашние хозяйства, проживающие в городской местности	36	23	20
Домашние хозяйства, проживающие в сельской местности	40	29	22
Первая децильная группа (наименьшие доходы)	53	47	38
Пятая децильная группа	45	27	25
Десятая децильная группа (наибольшие доходы)	20	11	11

Источник — Росстат

Таким образом, несмотря на то, что в европейских странах цены на энергетические и коммунальные ресурсы для населения превышают аналогичные значения для населения в России, доля расходов на оплату ЖКУ в России в среднем превышает аналогичное значение по всем странам Евросоюза. Также в России более критичной является проблема менее обеспеченного населения, которое отдает большую долю от потребительских расходов, чем домохозяйства в странах ЕС (в России разница между долей для самых богатых и самых бедных больше).

¹²⁹ Расходы на ЖКУ в данном случае включают содержание и ремонт оборудования, используемого для ЖКУ, потребление воды, электроэнергии, тепловой энергии, газа и другого топлива. Данные Евростата, наиболее актуальный период — 2010 год.

¹³⁰ Здесь рассматривается доля расходов на ЖКУ в потребительских расходах по данным опросов домашних хозяйств, в других частях текста — доля расходов на ЖКУ, рассчитанных по тарифам для населения, в среднедушевых доходах всего населения. Причина — данные, основанные на опросах, могут быть смещены в меньшую сторону. Однако здесь необходимо использовать данные опросов для обеспечения относительной сопоставимости.

Региональные различия

Размер платежа за ЖКУ, доля расходов в бюджете домохозяйств, а также влияние увеличения платежа на благосостояние населения имеет существенные региональные различия. Для классификации регионов и дальнейшего анализа ситуации использована синтетическая классификация регионов, разработанная Григорьевым Л.М. и Урожаевой Ю.В.¹³¹, в которой регионы делятся на группы в зависимости от уровня их развития (аграрные, индустриальные, постиндустриальные), а также в зависимости от уровня получаемых субъектом федерации доходов (далее — классификация).

В данной классификации есть четыре крупные группы регионов (высокоразвитые, развитые, среднеразвитые и менее развитые), в каждой группе также выделяются отдельные подгруппы (табл. 23). Классификация позволяет судить о том, каков груз расходов на ЖКУ в субъектах федерации, находящихся на разном уровне социально-экономического развития.

Высокоразвитые регионы характеризуются более высокими доходами на душу населения, чем другие группы регионов, а также более высокими доходами, чем в среднем по России (25,6 тыс. руб.). При этом среднедушевые доходы сырьевых экспортоориентированных регионов (50,6 тыс. руб.) превышают аналогичный показатель финансово-экономических центров (43,1 тыс. руб.). Самый низкий уровень доходов на душу населения — в менее развитых аграрных регионах (18,1 тыс. руб. в 2013 году). Несколько иная ситуация наблюдается с темпами роста среднедушевых доходов за период с 2007 по 2013 годы в различных группах регионов: наименьший рост наблюдался в высокоразвитых субъектах (в 1,7 раза), наибольший рост — в менее развитых аграрных регионах (в 3,1 раза с 2007 по 2013 годы).

Размер прожиточного минимума на человека и темпы его роста за рассматриваемый период характеризуются аналогичными со среднедушевыми доходами зависимостями — более высокий размер прожиточного минимума наблюдается в сырьевых экспортоориентированных регионах, но наибольший рост показателя характерен для менее развитых регионов.

Наиболее высокими расходами населения на ЖКУ на человека характеризуются сырьевые экспортоориентированные регионы (2 650 руб./чел.) и менее развитые сырьевые регионы (2 026 руб./чел.), что во многом объясняется холодными климатическими условиями в данных регионах, а также большим количеством изолированных территорий.

¹³¹ Л.Григорьев, Ю.Урожаева, Д.Иванов. Синтетическая классификация регионов: основа региональной политики // Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации. — М., ТЕИС, 2011.

Таблица 23

Распределение регионов по группам в соответствии с классификацией

Группы регионов	Регионы
Финансово-экономические центры	г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург
Сырьевые экспортоориентированные регионы	Республика Коми, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область
Регионы с диверсифицированной экономикой	Ростовская область, Республика Татарстан, Нижегородская область, Самарская область, Свердловская область, Новосибирская область
С опорой на обрабатывающую промышленность	Липецкая область, Ярославская область, Вологодская область, Ленинградская область, Новгородская область, Челябинская область, Иркутская область, Омская область.
С опорой на добывающую промышленность	Белгородская область, Мурманская область, Республика Башкортостан, Пермский край, Красноярский край, Кемеровская область, Томская область
Промышленно-аграрные регионы	Владимирская область, Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Рязанская область, Смоленская область, Тверская область, Тульская область, Республика Карелия, Архангельская область, Калининградская область, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Приморский край, Хабаровский край
Аграрно-промышленные регионы	Брянская область, Воронежская область, Курская область, Орловская область, Тамбовская область, Псковская область, Краснодарский край, Астраханская область, Волгоградская область, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Кировская область, Оренбургская область, Пензенская область, Саратовская область, Ульяновская область, Курганская область, Республика Бурятия, Алтайский край, Камчатский край
Менее развитые сырьевые регионы	Забайкальский край, Амурская область, Магаданская область, Чукотский автономный округ
Менее развитые аграрные регионы	Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Республика Алтай, Республика Тыва, Еврейская автономная область

Источник — Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации

Самыми низкими удельными расходами на ЖКУ характеризуются менее развитые аграрные регионы (1 123 тыс. руб.) и среднеразвитые аграрно-промышленные

субъекты федерации (1 413 тыс. руб.), что во многом может объясняться политикой сдерживания тарифов на территории данных регионов.

В отличие от роста доходов в разных группах регионов, темпы роста удельных расходов населения на ЖКУ по группам регионов за рассматриваемый период не различаются так значительно: с 2007 по 2013 годы расходы на ЖКУ выросли от 1,8 до 2,2 раза в зависимости от группы регионов (табл. 24).

Таблица 24

Среднедушевые доходы населения, расходы на ЖКУ и величина прожиточного минимума по группам субъектов федерации в 2013 году (рублей) и рост по отношению к 2007 году (раз)

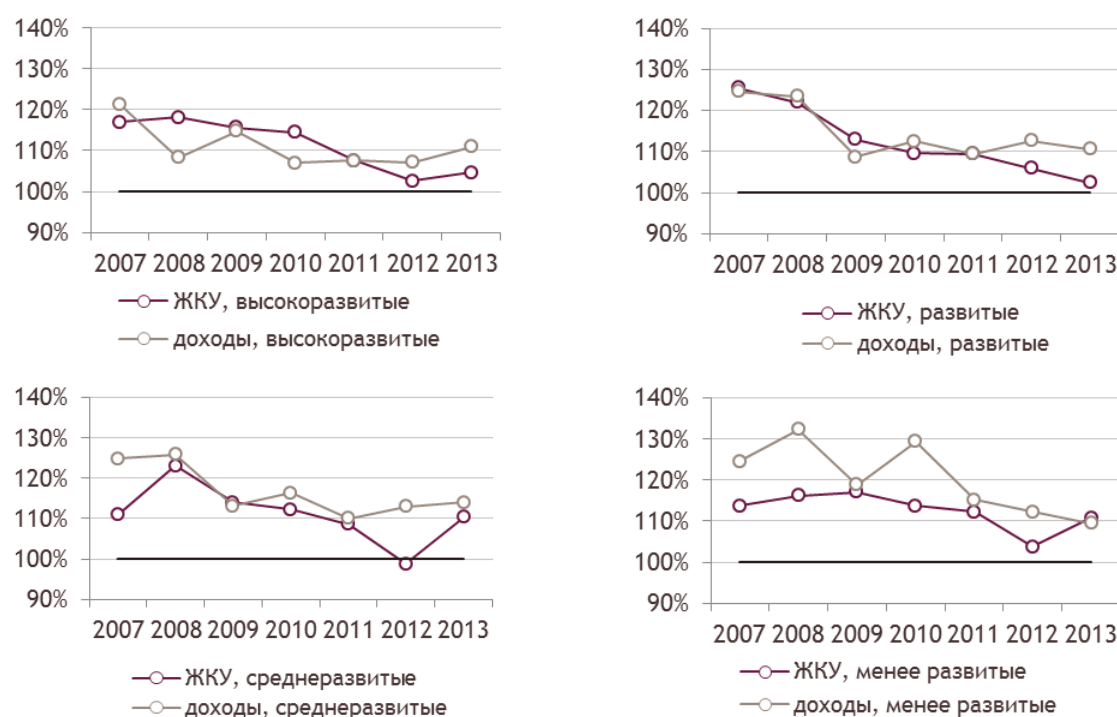
Группы регионов	Среднедушевые доходы		Расходы населения на ЖКУ на человека (по тарифам для населения)		Прожиточный минимум на человека	
	2013	к 2007 г.	2013	к 2007 г.	2013	к 2007 г.
Российская Федерация	25 647	2,04	1 598	1,99	7 326	1,83
Высокоразвитые	44 566	1,70	1 862	1,80	10 025	1,83
Финансово-экономические центры	43 116	1,71	1 672	1,81	9 299	1,83
Сырьевые экспортоориентированные	50 593	1,68	2 650	1,82	13 044	1,84
Развитые	23 620	2,07	1 537	2,06	7 038	1,83
С диверсифицированной экономикой	25 317	2,16	1 608	2,16	7 007	1,83
С опорой на обрабатывающую промышленность	20 845	2,01	1 488	2,06	6 895	1,81
С опорой на добывающую промышленность	23 739	1,98	1 484	1,92	7 206	1,86
Среднеразвитые	20 190	2,35	1 493	2,01	6 951	1,84
Промышленно-аграрные	21 441	2,31	1 659	1,99	7 759	1,88
Аграрно-промышленные	19 583	2,37	1 413	2,02	6 559	1,82
Менее развитые	19 360	2,88	1 320	1,97	7 231	2,27
Сырьевые	23 877	2,44	2 026	2,03	8 909	3,37
Аграрные	18 096	3,12	1 123	1,96	6 761	2,02

Источник — Росстат

В целом за 2007–2013 годы рост расходов на ЖКУ в высокоразвитых регионах опережает рост доходов и уровня прожиточного минимума. В развитых регионах рост расходов на ЖКУ был сопоставим с ростом среднедушевых доходов, что характеризует ситуацию в среднем за период как стабильную. В среднеразвитых регионах рост среднедушевых доходов превышает рост расходов на ЖКУ (на человека). В менее развитых регионах в целом рост среднедушевых доходов значительно превышает рост расходов на ЖКУ (на человека). Таким образом, положение населения с низкими доходами в высокоразвитых регионах за рассматриваемый период ухудшалось быстрее, чем в других группах регионов. Отдельно стоит рассмотреть изменения, которые последовали в регионах в кризисный и посткризисный период (рис. 71).

Рисунок 71

Темпы роста среднедушевых доходов и расходов населения на ЖКУ (на человека) по отношению к предыдущему году по группам регионов, %



Источник — Росстат

Тенденции по росту среднедушевых доходов и расходов на ЖКУ за весь рассматриваемый период, отмеченные выше, отличаются от ситуации, наблюдавшейся в 2012 и 2013 годах (хотя статистически она не повлияла на изменение общей ситуации за период). В высокоразвитых и развитых регионах в 2012–2013 годах темпы роста расходов на ЖКУ были ниже, чем среднедушевых доходов. В среднеразвитых и менее

развитых регионах, наоборот, если в целом за период рост доходов превышал рост расходов на ЖКУ, то в 2009, 2011 и 2013 годах данные показатели почти сравнялись.

Полезно также рассмотреть, как указанные выше тенденции влияют на долю расходов на ЖКУ в доходах, прожиточном минимуме, а также на какую часть граждан данные изменения оказывают особенно сильное воздействие (табл. 25).

Таблица 25

Отношение расходов на ЖКУ к среднему доходу населения, к величине прожиточного минимума и доля населения с доходами ниже прожиточного минимума по группам субъектов федерации, %

Группы регионов	Доля ЖКУ в среднему доходу населения		Отношение расходов на ЖКУ к прожиточному минимуму		Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума		Затруднительно покупать одежду и оплачивать ЖКУ*
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	
Российская Федерация	6	6	20	22	13	11	21
Высокоразвитые	4	4	19	19	12	10	11
Финансово-экономические центры	4	4	18	18	11	9	9
Сырьевые экспортноориентированные	5	5	21	20	15	16	14
Развитые	7	7	19	22	14	12	21
С диверсифицированной экономикой	6	6	19	23	14	11	19
С опорой на обрабатывающую промышленность	7	7	19	22	14	12	25
С опорой на добывающую промышленность	6	6	20	21	13	12	20
Среднеразвитые	9	7	20	21	19	13	26
Промышленно-аграрные	9	8	20	21	18	13	26
Аграрно-промышленные	8	7	19	22	19	13	27
Менее развитые	10	7	21	18	19	16	25
Сырьевые	10	8	38	23	23	16	19
Аграрные	10	6	17	17	18	17	27

Примечание: * доля домохозяйств, которым в силу своего финансового положения затруднительно покупать одежду и оплачивать ЖКУ (% от всех опрошенных)

Источник — Росстат

Доля расходов на ЖКУ во всех рассматриваемых группах регионов в 2013 году не превышает 8%, в 2007 году максимальная доля составляла 10% (в менее развитых регионах), что свидетельствует о снижении груза расходов на ЖКУ на человека в ряде групп регионов (касается среднеразвитых и менее развитых групп регионов).

Ниже средних по России 6% платят лишь в высокоразвитых регионах, в которых доля расходов на ЖКУ в доходах составляет 4–5% от среднедушевых доходов. Это значение не менялось с 2007 года ни в среднем по России, ни в высокоразвитых регионах, при этом наибольшим сокращением доли за рассматриваемый период характеризовались менее развитые аграрные регионы (с 10% в 2007 году до 6% в 2013 году). Ни в одной из рассматриваемых групп регионов доля расходов на ЖКУ в среднедушевых доходах населения в 2013 году по сравнению с 2007 годом не увеличилась.

Несколько иная ситуация наблюдается при сравнении расходов на ЖКУ и прожиточного минимума. Как и в среднем по России, с 2007 по 2013 годы в развитых и среднеразвитых регионах России несколько выросло отношение расходов на ЖКУ к прожиточному минимуму — с 19 до 22% в развитых и с 21 до 22% в среднеразвитых. Также не изменилась доля в финансово-экономических центрах (18%) и менее развитых аграрных регионах (17%). Таким образом, груз расходов на ЖКУ для малообеспеченных групп граждан все еще высок во всех группах регионов, а в некоторых из них даже увеличился. При этом, несмотря на то, что доля населения с доходами ниже прожиточного минимума по всем группам регионов снижается, расходы на ЖКУ являются существенной проблемой для 17% жителей с доходами ниже прожиточного минимума в менее развитых аграрных регионах и 10% жителей высокоразвитых регионов.

В структуре совокупных расходов населения расходы на ЖКУ на 1/3 превышают уровень суммарных расходов населения на услуги в сфере образования, медицины, туризма, театров и других зрелищных мероприятий, что говорит о том, что для населения расходы на ЖКУ являются чувствительной статьёй расходов.

Тарифы на коммунальные ресурсы и расходы населения на оплату ЖКУ характеризуются ежегодным ростом. В 2013 году в среднем по России удельная стоимость ЖКУ, рассчитанная по установленным для населения тарифам, составила 1 598,4 руб./чел., что в два раза превышает показатель 2007 года.

При этом в ресурсоснабжающие организации средства за коммунальные ресурсы и услуги поступают не по тарифам, установленным для населения, а по экономически

обоснованным тарифам, разница между значениями покрывается за счет бюджетных средств. В 2013 году стоимость ЖКУ в среднем по России, рассчитанная по экономически обоснованным тарифам, составила 1 968,6 руб./чел. По России в 2013 году разница между потоками, рассчитанными по экономически обоснованным тарифам и установленным для населения тарифам, составила 10,2% или 205,9 млрд. руб.

Несмотря на абсолютный рост тарифов на ЖКУ, в последние годы в среднем по России груз расходов на жилищно-коммунальные услуги в бюджетах домохозяйств сохраняется на уровне 6%: удельная плата за ЖКУ и среднедушевые номинальные доходы населения растут почти одинаковыми темпами (2007–2013 годы).

В кризисный 2009 год и последующие два года доля расходов на ЖКУ в среднедушевых доходах выросла до 7%, что связано с относительным сокращением темпов роста среднедушевых доходов в кризисный период. В 2012–2013 годах доля расходов на ЖКУ вернулась на тот же уровень (6%). Однако произошла некоторая смена тенденций: прежнее значение доли объясняется не возвращением к высоким темпам роста среднедушевых доходов (как в докризисные годы), а сдерживанием темпов роста тарифов на ЖКУ, а также некоторым сокращением спроса на некоторые коммунальные услуги.

Кроме изменения тенденций по годам, несмотря на сохраняющуюся стабильность за весь рассматриваемый период, также присутствуют различия по грузу оплаты расходов на ЖКУ, который несут разные слои населения. Для граждан, получающих доходы ниже прожиточного минимума, положение скорее остается стабильно негативным. С одной стороны, наблюдается тенденция к сокращению доли такого населения до 11% в 2013 году. С другой стороны, отношение расходов на ЖКУ к прожиточному минимуму сохраняется на достаточно высоком уровне (с 2007 по 2013 год выросло с 20 до 22%). Как отмечается в результатах «Опроса по оценке домохозяйствами своего финансового положения», к увеличению расходов на ЖКУ наибольшей чувствительностью характеризуются домохозяйства первой децильной группы по доходам (с наименьшими доходами). В 2012 году почти 38% представителей данной группы полагали, что расходы на ЖКУ являются проблемной статьей их бюджета.

Помимо разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения, из бюджета также предусмотрены выплаты, направленные на социальную поддержку некоторых домохозяйств при оплате расходов на ЖКУ. В 2013 году по России объем субсидий гражданам на оплату ЖКУ составил 59,1 млрд. руб. (+32% к

2007 году) или 3,3% от стоимости, начисленной населению за предоставленные жилищно-коммунальные услуги.

Размер платежа за ЖКУ, доля расходов в бюджете домохозяйств, а также влияние увеличения платежа на благосостояние населения имеет существенные региональные различия.

В целом за рассматриваемый период рост расходов на ЖКУ в высокоразвитых регионах опережает рост доходов и уровня прожиточного минимума. В развитых регионах за 2007–2013 годы рост расходов на ЖКУ был сопоставим с ростом среднедушевых доходов, что характеризует ситуацию в среднем как стабильную. В среднеразвитых регионах за 2007–2013 годы рост среднедушевых доходов превышает рост удельных расходов на ЖКУ. В менее развитых регионах за 2007–2013 годы в целом рост среднедушевых доходов значительно превышает рост удельных расходов на ЖКУ.

За 2007–2013 годы на региональном уровне меньше всего проблем с оплатой ЖКУ испытывает население из высокоразвитых регионов, тратя на услуги ЖКУ 4–5% своих доходов в среднем. В других группах регионов на ЖКУ в среднем тратится от 6 до 8% среднедушевых доходов.

Наибольшим сокращением доли расходов на ЖКУ в среднедушевых доходах за рассматриваемый период характеризовались менее развитые аграрные регионы (с 10% в 2007 году до 6% в 2013 году). Ни в одной из рассматриваемых групп регионов доля в 2013 году по сравнению с 2007 годом не увеличилась.

Во всех группах регионов оплата ЖКУ является все еще значимой проблемой для населения, доходы которого не превышают прожиточный минимум: доля населения за пределами данного показателя в зависимости от группы регионов варьируется от 10 до 17%, а отношение расходов на ЖКУ к их среднедушевым доходам составляет от 17 до 23%.

Возможно, при формировании тарифной политики, при которой наблюдается отставание тарифов от их экономически обоснованного уровня (из-за трансфертов), целесообразнее сфокусироваться на защите отдельных групп населения, а не распространять поддержку на население в целом.

И.А. Макаров¹³²

Глава 10. Влияние изменения климата на регионы

Изменение климата является одной из наиболее острых проблем, с которыми в настоящее время сталкивается человечество. Оно постепенно становится заметным негативным фактором, сдерживающим как человеческое развитие, так и экономический рост во многих регионах мира.

Влияние изменения климата на любую территорию можно разделить на прямое и косвенное. Прямое влияние изменения климата заключается в ущербе, который наносится социально-экономическому развитию данной территории. Уязвимость территории для такого влияния определяется тремя факторами:

- подверженностью территории климатическим изменениям, зависящей от масштабов и характера их протекания в данном регионе;
- чувствительностью природных и социально-экономических систем, зависящей от локализации на подверженных климатическим изменениям территориях населения и экономических активов;
- адаптационным потенциалом территории, от которого зависит способность населения и экономики минимизировать связанный с климатическими изменениями ущерб и максимизировать выгоды, которые они приносят.

Если прямое влияние изменения климата определяется, в первую очередь, динамикой климатических переменных (температуры, осадков, частоты различных погодных аномалий и т.д.), то косвенное влияние исходит от мер, предпринимаемых различными экономическими агентами для смягчения изменения климата. Все большее количество государств реализуют политику, направленную на сокращение выбросов парниковых газов. В России 30 сентября 2013 г. подписан Указ Президента № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов», а в апреле 2014 г. утвержден «План мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75% объема указанных выбросов в 1990 году». Косвенное влияние наиболее сильно на территориях, где осуществляется максимальное

¹³² Макаров Игорь Алексеевич — к.э.н., доцент Департамента мировой экономики Факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

количество выбросов парниковых газов. Именно эти регионы вынуждены (в случае реализации соответствующих мер государственной политики) прилагать максимальные усилия по сокращению эмиссии. Они же в наибольшей степени уязвимы перед лицом климатической политики других государств — в частности, могут пострадать от применения пограничных углеродных пошлин — так называемого «углеродного протекционизма»¹³³.

Уязвимость территории и сложившейся на ней общественной системы для изменения климата оказывает определяющее влияние на формирование беспокойности населения вопросом климатических изменений. Эта беспокойность может выступать важным фактором, от которого зависит успех проводимой климатической политики.

В масштабах и характере прямого и косвенного влияния изменения климата, а также в уровне беспокойности ими в России существует значительная территориальная дифференциация. В данной работе все эти параметры рассмотрены в разрезе федеральных округов. Очевидно, что и тенденции климатических изменений, и социально-экономические условия разнородны и внутри федеральных округов, являющихся достаточно крупными территориальными образованиями. Однако углубление анализа до уровня субъектов федерации пока не представляется возможным в связи с ограниченностью соответствующих статистических данных.

Подверженность регионов изменениям климата

В России изменение климата проявляется значительно сильнее, чем в среднем на планете. За последние сто лет рост средней приповерхностной температуры на территории России составил около $1,3^{\circ}\text{C}$ ¹³⁴ по сравнению с примерно $0,8^{\circ}\text{C}$ для всего земного шара. Наибольший рост температуры пришелся на последние несколько десятилетий. С 1976 по 2013 год в России наблюдается ярко выраженный тренд повышения приземной температуры, оцениваемый величиной $0,43^{\circ}\text{C}$ в 10 лет (табл. 26) при тренде $0,17^{\circ}\text{C}$ в 10 лет для мира в целом¹³⁵. Согласно большинству климатических моделей, ситуация будет следовать этому тренду и в дальнейшем¹³⁶.

¹³³ Пискулова Н.А., Костюнина Г.М., Абрамова А.В. Климатическая политика основных торговых партнеров России и ее влияние на экспорт ряда российских регионов. — М.: Всемирный фонд дикой природы. 2013.

¹³⁴ Росгидромет. Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. — М., 2008.

¹³⁵ Росгидромет. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. — М., 2014.

¹³⁶ Главная геофизическая обсерватория им. А.И. Воейкова. Изменения климата в России в XXI веке. Модели CMIP5: <http://voeikovmgo.ru/ru/izmenenie-klimata-v-rossii-v-xxi-veke?id=613>

Изменение климата проявляется по территории страны крайне неравномерно. Наименьшая скорость потепления наблюдается в Уральском и Сибирском федеральных округах, а наибольшая — в Центральном, Южном, Приволжском и Северо-Западном. Однако, согласно прогнозам, уже в ближайшие десятилетия потепление в Уральском федеральном округе наряду с Северо-Западным и Дальневосточным будет происходить быстрее, чем в остальных регионах страны.

Таблица 26

Тенденции изменения температуры и осадков в федеральных округах России в прошлом (1976-2013 годы) и будущем (2011-2030 и 2041-2060 годы)

Федеральный округ	Коэффициент линейного тренда среднегодовой температуры приземного воздуха в 1976-2013 гг., °С/10 лет (вклад тренда в дисперсию, %)	Коэффициент линейного тренда регионально осредненных среднегодовых сумм атмосферных осадков в 1976-2013 гг., % нормы /10 лет (вклад тренда в дисперсию, %)	Прогноз* изменения температуры в 2011-2030 гг. (среднее значение за 20 лет) по сравнению со средней за период 1981-2000 гг., °С	Прогноз изменения температуры в 2041-2060 гг. (среднее значение за 20 лет) по сравнению со средней за период 1981-2000 гг., °С	Прогноз изменения величины водного стока* в 2011-2030 гг. (среднее значение за 20 лет) по сравнению со средней за период 1981-2000 гг., %	Прогноз изменения величины водного стока в 2041-2060 гг. (среднее значение за 20 лет) по сравнению со средней за период 1981-2000 гг., %
Северо-Западный	0,52 (30)	2,2 (10)	+1,7 — +1,8	+2,5 — +3,9	0 — 0	+1 — +3
Центральный	0,59 (33)	0,1 (0)	+1,4 — +1,5	+2,0 — +3,3	-1 — 0	0 — 0
Южный	0,56 (38)	0,6 (0)	+1,2 — +1,3	+1,8 — +2,9	-1 — -1	-2 — -3
Северо-Кавказский	0,41 (31)	3,1 (9)	+1,1 — +1,2	+1,6 — +2,6	0 — 0	-1 — -3
Приволжский	0,52 (33)	-0,4 (0)	+1,4 — +1,5	+2,1 — +3,4	0 — 0	+1 — 0
Уральский	0,37 (16)	1,7 (4)	+1,6 — +1,8	+2,5 — +3,9	+1 — +1	+2 — +3
Сибирский	0,31 (15)	2,6 (25)	+1,5 — +1,6	+2,3 — +3,6	+2 — +2	+3 — +5
Дальневосточный	0,47 (46)	3,0 (19)	+1,6 — +1,7	+2,4 — +3,8	+2 — +3	+5 — +7
Россия	0,43 (38)	2,2 (29)	+1,7 — +1,9	+2,6 — +3,4	+1 — +1	+3 — +3

Примечания: *все прогнозные значения получены с помощью модели СМIP5, оценки даны в соответствии со сценариями RCP2.6 (левое значение), RCP4.5 (правое значение). **Величина водного стока рассчитывается как разность между объемами осадков и испарения и может быть интерпретирована как показатель обеспеченности территории водными ресурсами

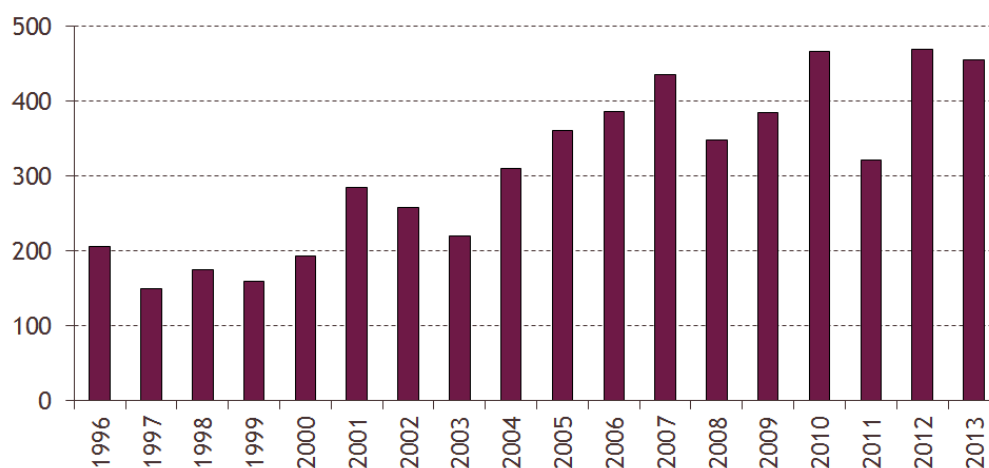
Источник — Институт глобального климата и экологии; Главная геофизическая обсерватория им. А.И. Воейкова

Количество осадков и величина стока в настоящее время возрастают практически на всей территории страны. Лишь в Приволжском федеральном округе на настоящий момент происходит сокращение осадков, однако оно статистически незначимо.

Максимальное увеличение осадков наблюдается в Сибирском (особенно весной и летом) и Дальневосточном федеральных округах (особенно весной и осенью). В целом по стране количество осадков быстрее всего увеличивается весной, а летние и зимние тренды статистически незначимы¹³⁷. В будущем осадки и водный сток будут также максимально быстро расти в Сибири и на Дальнем Востоке. В то же время тревожные тенденции сокращения водного стока в ближайшие десятилетия могут начаться в Центральном, а особенно в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах.

Рисунок 72

Количество опасных гидрометеорологических явлений в России, приводящих к ущербу, штук



Источник — Росгидромет

Количество опасных гидрометеорологических явлений за последние два десятилетия существенно возросло (рис. 72). При этом по территории России они распределены крайне неравномерно. Больше всего опасных гидрометеорологических явлений происходит, как правило, в Сибирском (25,1% в 2013 году и 19,2% в 2012 году) и Дальневосточном (23,1% в 2013 году и 16,9% в 2012 году) федеральных округах, меньше всего — в Северо-Западном (5,3% в 2013 году и 7,1% в 2012 году), Северо-Кавказском (7,7% в 2013 году и 8,0% в 2012 году) и Уральском (8,8% в 2013 году и 8,3% в 2012 году) федеральных округах. Лидерство Сибирского и Дальневосточного федеральных округов объясняется не только их большими размерами, но и активностью протекающих здесь атмосферных процессов. Ожидается,

¹³⁷ Росгидромет. Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2013 год. — М. 2014

что изменение климата приведет к увеличению числа опасных гидрометеорологических явлений по всей территории России, но особенно в ее азиатской части.

Наиболее интенсивно процессы, связанные с изменением климата, протекают на полярных территориях¹³⁸. Если средняя температура поверхности Земли увеличилась с начала промышленной революции примерно на 0,8°C, то в Арктике соответствующее потепление составило 1,6°C. Большая его часть пришлась на последние 20–30 лет, при этом повышение температуры продолжает ускоряться. В XXI веке едва ли не каждый год бьются температурные рекорды. Результатом ускоряющегося потепления является таяние льдов в Северном Ледовитом океане. Площадь полярных льдов в период с 1979 по 2012 год сокращалась со скоростью от 3,9% до 4,5% в десятилетие¹³⁹. Площадь сентябрьского льда (в период минимума площади ледового покрова) за последние 30 лет сокращается со скоростью 13% за десятилетие. Абсолютный минимум льда был зафиксирован в сентябре 2012 г. на уровне 3,41 млн. кв. км¹⁴⁰. Несмотря на то, что в 2013 году площадь льда фактически вернулась к норме, долгосрочный восходящий тренд не вызывает сомнений.

Ключевым проявлением климатических изменений в материковой Арктике является деградация вечной мерзлоты. Она покрывает более 60% территории России, в том числе большую часть территории Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. Уже сейчас состояние вечной мерзлоты претерпевает изменения. В частности, зона ее активной деградации в Сибири за последние 30 лет существенно сдвинулась к востоку. Ситуация в Арктике усугубляется наличием интенсивной положительной обратной связи: таяние морских льдов снижает отражающую способность поверхности Земли, а таяние вечной мерзлоты приводит к высвобождению больших объемов метана, являющегося мощным парниковым газом. И то, и другое приводит к еще большему ускорению климатических изменений¹⁴¹.

¹³⁸ При выделении Арктической зоны мы отходим от деления России на федеральные округа, принимая во внимание уникальность климатических условий, экосистем и методов ведения хозяйствования в полярных районах. Эти же соображения в последние несколько лет принимались во внимание и некоторыми политиками, предлагавшими выделение Полярного федерального округа и создание Министерства по делам Арктики и северных территорий.

¹³⁹ IPCC. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for policy-makers. 2014.

¹⁴⁰ National Snow & Ice Data Center. Arctic sea ice shatters previous low records; Antarctic sea ice edges to record high. Press release, October 2, 2014: http://nsidc.org/news/newsroom/20121002_MinimumPR.html

¹⁴¹ Катцов В.М., Порфирьев Б.Н. Климатические изменения в Арктике: последствия для окружающей среды и экономики // Арктика: экология и экономика, №2 (6), 2012; Воздействие изменения климата на российскую Арктику: анализ и пути решения проблемы. — М.: WWF России, 2008.

Чувствительность регионов перед изменениями климата

Для каждого региона страны изменение климата ставит различные вызовы, что определяется как интенсивностью самих изменений, так и особенностями региональных экономик¹⁴². Так, для Северо-Западного федерального округа наибольшие угрозы несут рост атмосферных нагрузок на здания и сооружения (в результате роста изменчивости температуры, увеличения повторяемости оттепелей зимой и заморозков весной и т.д.), увеличение риска лесных пожаров, а также возрастание частоты наводнений на севере региона и в устье реки Невы. В то же время, возрастут возможности для использования ВИЭ и для расширения сельского хозяйства. Возможно сокращение на несколько дней отопительного сезона, однако рост затрат на кондиционирование летом перекроет возможные в связи с этим выгоды.

В Центральном федеральном округе и в Поволжье многие последствия климатических изменений имеют схожий характер — это рост затрат на кондиционирование, рост частоты лесных пожаров, увеличение риска аварий в связи с возрастанием атмосферной нагрузки на здания и сооружения. Важнейшей угрозой, видимо, станет снижение водообеспеченности отдельных территорий, которое может негативно сказаться на урожайности яровых сельскохозяйственных культур. В то же время условия для выращивания озимых культур улучшатся.

В Южном и Северо-Кавказском федеральных округах улучшатся условия для производства озимых, а также теплолюбивых культур при некотором возрастании риска для урожайности яровых. Однако нехватка воды на некоторых территориях может усугубиться. Ожидается увеличение числа экстремальных погодных явлений — волн тепла, засух и наводнений (в результате увеличения интенсивности ливневых осадков), смерчей. Как следствие возрастут риски для тепловой электроэнергетики и особенно атомной энергетики. В то же время появятся дополнительные возможности для развития солнечной энергетики.

В Уральском федеральном округе условия для выращивания и озимых, и яровых культур в ближайшие десятилетия будут улучшаться. Главной угрозой для региона станет увеличение частоты и интенсивности экстремальных погодных явлений: волн тепла и засух, которые увеличивают риски лесных пожаров, оттепелей зимой, а также наводнений. На севере Тюменской области возможно возникновение негативных явлений, связанных с таянием вечной мерзлоты.

¹⁴² Представленный ниже обзор основных социально-экономических последствий изменения климата для различных регионов основан на работе «Оценка макроэкономических последствий изменений климата на территории Российской Федерации на период до 2030 года и дальнейшую перспективу» / под ред. В.М. Катцова и Б.Н.Порфирьева — М.: Д'АРТ: Главная геофизическая обсерватория, 2011. С. 23.

Таяние вечной мерзлоты — это основная угроза, которую несут изменения климата и для Сибирского федерального округа. Влияние изменений климата на сельское хозяйство региона противоречиво. С одной стороны, увеличение периода вегетации на большей части территории будет способствовать ее развитию. В то же время в основных сельскохозяйственных районах на юге Западной Сибири увеличение засушливости может привести даже к спаду урожайности. Кроме того, ожидается увеличение повторяемости наводнений как на севере (заторных), так и на юге (связанных с ростом числа осадков весной).

Таяние вечной мерзлоты и рост частоты и интенсивности природных катастроф (особенно наводнений и лесных пожаров) — главные угрозы от изменения климата для Дальневосточного федерального округа. Возможно значительное негативное воздействие изменения климата на экосистемы региона, особенно в полярной его части. Ожидается также сокращение популяции некоторых видов рыбы, например, лосося. В то же время на Дальнем Востоке может наблюдаться существенное улучшение условий ведения сельского хозяйства, связанное с ростом продолжительности вегетационного периода и увеличением теплообеспеченности. Ожидаемое сокращение отопительного сезона может привести к некоторой экономии топлива.

Для Сибири и Дальнего Востока, а частично и для Северо-Запада важным положительным последствием изменения климата станет улучшение условий навигации по Северному морскому пути. Развитие данного маршрута может сделать Мурманск важным транспортным узлом, частично решив проблему континентальности Сибири, а также создать предпосылки для социально-экономического развития всех прилегающих к Северному морскому пути регионов. Дополнительным благоприятным фактором развития Северного морского пути выступает возможность его интеграции с внутренней водотранспортной системой, которую изменение климата также будет облегчать в связи с улучшением условий для речного судоходства¹⁴³.

На первый взгляд кажется, что структура размещения населения и хозяйства в России достаточно благоприятна с точки зрения минимизации ущерба от изменения климата. Наиболее подверженные климатическим изменениям территории заселены относительно слабо. Так, плотность населения Дальневосточного федерального округа составляет 1 чел. на кв. км, Сибирского — 3,8 чел. на кв. км. В полярных районах плотность населения не превышает и 0,5 чел. на кв. км. Наоборот, наиболее густо заселенные территории — Центральный (плотность населения — 59,5 чел. на кв. км),

¹⁴³ Макаров И.А., Барабанов О.Н., Бордачев Т.В., Канаев Е.А., Ларин В.Л., Рыжков В.А. К Великому океану — 2, или российский рывок к Азии / под ред. С.А. Караганова. М.: МДК «Валдай», 2014.

Северо-Кавказский (55,6 чел. на кв. км), Приволжский (28,7 чел. на кв. км) — не испытывают столь серьезных последствий изменения климата. В списке наиболее густонаселенных федеральных округов, пожалуй, лишь Южный (33,6 чел. на кв. км) подвержен значительным климатическим изменениям (в первую очередь, росту засушливости)¹⁴⁴.

Относительно слабая заселенность наиболее подверженных регионов, а также наличие некоторых преимуществ, обусловленных северным положением страны и отсутствующих у других стран с сопоставимым уровнем развития, способствуют распространению (даже в научной среде) мнения, что Россия является одной из немногих стран, которые могут даже выиграть от относительно незначительных климатических изменений¹⁴⁵. Однако столь позитивные оценки обычно недооценивают чувствительность России к изменению климата.

Арктика — один из наиболее уязвимых перед изменением климата регионов мира (Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) ставит ее в один ряд, например, с малыми островными государствами¹⁴⁶). Безусловно, она гораздо менее густо заселена, чем территории в более низких широтах. Тем не менее в Арктической зоне проживает 2,5 млн. человек — 1,8% населения страны. А роль полярных территорий в российской экономике несоизмеримо выше — Арктическая зона обеспечивает 12–15% ВВП и 40% экспорта России. Здесь добывается 80% газа, 60% меди, 90% никеля, 95% металлов платиновой группы, более трети рыбы и морепродуктов и т.д.¹⁴⁷. Кроме того, по территории Арктической зоны пролегают ключевые российские газопроводы. Несмотря на относительно малую заселенность, в регионе есть все предпосылки для возникновения значительных объемов ущерба от климатических изменений.

Схожие выводы можно сделать и в отношении Дальневосточного федерального округа. Его важной особенностью является то, что здесь существуют отдельные относительно густонаселенные районы, подверженные значительным климатическим рискам. Так, изменение климата будет приводить (и, с высокой вероятностью, уже приводит) к росту частоты и интенсивности природных бедствий на юге Дальнего Востока, где плотность населения намного выше, чем средняя по округу (например, в

¹⁴⁴ Росстат. Данные по плотности населения по состоянию на октябрь 2014 г.

¹⁴⁵ Stern N. et al. The Economics of Climate Change. The Stern Review. Cambridge, 2006.

¹⁴⁶ IPCC. Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, 2007.

¹⁴⁷ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Утверждена Указом Президента 20 февраля 2013 г.

Приморском крае 12,5 чел. на кв. км). С учетом потенциального (и экономически оправданного) увеличения концентрации населения (его стягивания с севера на юг) и амбициозных планов по развитию региона с опорой на частные инвестиции и развитие экспортоориентированных производств, со временем чувствительность Дальневосточного федерального округа к изменению климата существенно возрастет. Иллюстрацией возможных ущербов стало наводнение на реке Амур летом 2013 года, затронувшее более 70 тыс. человек. Ущерб от наводнения по официальным оценкам составил 57 млрд. рублей — почти 0,8% ВВП России.

К этому следует добавить, что и вывод о низкой подверженности изменениям климата регионов европейской части страны следует воспринимать с осторожностью. По данным Министерства экономического развития России, жаркое лето 2010 года привело к повышению показателя смертности (количество умерших в период экстремальной жары превысило среднее значение на 56 тыс. человек) и ущерб в размере 1,2% ВВП¹⁴⁸. Безусловно, это природное бедствие, как и любое другое, нельзя однозначно приписывать к последствиям изменения климата, однако правомерно утверждение, что климатические изменения будут делать подобные события более частыми.

Обозначенные факторы требуют пересмотра широко распространенных оптимистичных оценок воздействия изменений климата на российскую экономику. С их учетом, по оценкам российских исследователей, общие потери российской экономики от изменения климата могут достичь 2–3% ВВП ежегодно при повышении средней температуры поверхности Земли на 2°C¹⁴⁹. Эта величина существенно ниже, чем в более уязвимых малых островных государствах или в бедных странах Африки, Азии и Центральной Америки, однако превышает ущерб, наносимый изменением климата (при таком же повышении температуры) большинству экономически развитых стран.

Большая опасность для России от изменения климата отмечается и экспертами Всемирного банка. Россия может стать самой уязвимой перед изменением климата страной в регионе Восточная Европа и Центральная Азия¹⁵⁰. По оценкам через несколько десятилетий общий ущерб от климатических изменений для экономики России может достичь 10 млрд. долл. в год.

¹⁴⁸ Оценка макроэкономических последствий изменений климата на территории Российской Федерации не период до 2030 года и дальнейшую перспективу / под ред. В.М. Катцова и Б.Н.Порфирьева — М.: Д'АРТ: Главная геофизическая обсерватория. 2011. С. 23.

¹⁴⁹ Порфирьев Б.Н., Катцов В.М., Рогинко С.А. Изменения климата и международная безопасность. — М: Отделение общественных наук РАН. 2011.

¹⁵⁰ World Bank. Adopting Climate Change in Eastern Europe and Central Asia. 2009.

Адаптационный потенциал регионов

Адаптационный потенциал региона определяется в первую очередь уровнем его социально-экономического развития. В этом смысле меры, направленные на его повышение, носят преимущественно общий характер: они не связаны напрямую с изменением климата, а касаются таких базовых категорий, как здравоохранение, борьба с бедностью, качество управления или защита окружающей среды. В частности, Всемирная организация здравоохранения указывает, что адаптационный потенциал зависит от уровня экономического благосостояния, развития технологий, уровня грамотности и квалификации рабочей силы, развития социальной инфраструктуры, качества институтов, социальной структуры общества (в первую очередь, уровня неравенства), а также базового состояния здоровья населения¹⁵¹. Несмотря на то, что эти критерии приводятся при оценке адаптационного потенциала в отношении влияния изменения климата на здоровье населения, их вполне можно использовать и для более широкого набора воздействий.

Многие из данных критериев подробно рассмотрены в других главах Доклада, здесь мы лишь коротко проанализируем их на основе базовых статистических показателей в разрезе федеральных округов (табл. 27). В качестве индикатора уровня благосостояния общества принято отношение среднедушевых доходов к прожиточному минимуму. Показателем уровня развития технологий, грамотности и квалификации рабочей силы является доля людей с окончанным высшим образованием. Уровень развития социальной инфраструктуры, важной с точки зрения адаптации к климатическим изменениям, наглядно отражается в количестве человек, приходящемся на одну больничную койку. Качество социальной структуры общества отражается в доле лиц с доходами ниже прожиточного минимума. Оценку качества институтов в сравнительной перспективе может дать рейтинг эффективности управления субъектами федерации. Наконец, в качестве показателя, отражающего общий уровень здоровья населения, принято количество установленных впервые в жизни заболеваний в расчете на душу населения.

Согласно проведенному анализу, регионы, в наибольшей степени подверженные изменению климата — Сибирский и Дальневосточный федеральные округа — по трем из рассмотренных показателей являются абсолютными аутсайдерами. Здесь наименьший реальный уровень благосостояния, самая высокая доля бедных, самая низкая обеспеченность услугами здравоохранения. По остальным трем показателям, отражающим адаптационный потенциал территории в отношении изменения климата,

¹⁵¹ World Health Organization. Climate change and human health — risks and responses. World Health Organization, United Nations Environmental Problems, World Meteorological Organization. 2003.

Сибирь и Дальний Восток также среди отстающих. По уровню здоровья населения они занимают соответственно шестое и пятое места из восьми федеральных округов, по качеству управления — пятое и шестое, по уровню образования — седьмое и четвертое.

Таблица 27

Некоторые социально-экономические характеристики федеральных округов России, определяющие их адаптационный потенциал в отношении изменения климата

Федеральный округ	ВРП на душу населения, тыс. руб.	Отношение среднедушевых доходов к прожиточному минимуму, среднее по регионам, взвешенное по численности населения	Доля людей с оконченным высшим профессиональным образованием в общей численности населения старше 15 лет	Количество человек на одну больничную койку	Доля лиц с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения	Среднее по федеральному округу место региона в рейтинге эффективности управления, 2013, взвешенное по численности населения	Заболеваемость на 1000 человек (зарегистрировано заболеваний у пациентов с диагнозом, установленным впервые в жизни)
Центральный	451,5	3,9	282,0	110,4	9,8	26,0	732,2
Северо-Западный	384,2	3,4	254,0	106,2	10,9	37,0	860,4
Южный	227,6	3,0	208,0	110,2	12,9	22,1	716,4
Северо-Кавказский	127,6	3,0	193,0	128,8	13,0	54,7	662,8
Приволжский	265,5	3,3	199,0	108,6	11,9	25,9	865,8
Уральский	582,7	3,6	204,0	108,6	10,3	28,0	814,6
Сибирский	267,1	2,8	197,0	98,4	15,7	33,9	846,1
Дальневосточный	431,5	2,7	215,0	88,9	15,0	34,7	828,5
Россия	348,6	3,4	228,0	107,6	10,9	-	793,9

Источник — Росстат. Регионы России. Социально-экономические показатели. Статистический сборник. 2013; Агентство политических и экономических коммуникаций. Рейтинг эффективности управления в субъектах РФ в 2013 году; расчеты автора

По большинству показателей низкий адаптационный потенциал наблюдается также и в Северо-Кавказском федеральном округе, однако здесь самая низкая в России заболеваемость (что, правда, может объясняться большим по сравнению с другими территориями количеством недиагностированных заболеваний) и самый высокий уровень обеспеченности услугами здравоохранения. Можно сделать вывод, что сложившаяся неравномерность социально-экономического развития российских

регионов ослабляет российский адаптационный потенциал в отношении климатических изменений. Наиболее подверженные и чувствительные к изменению климата территории — Сибирский и Дальневосточный федеральные округа — имеют наименьшие возможности для адаптации. Отдельно стоит отметить, что преимущественно именно на этих территориях (а также в полярной зоне Северо-Западного и Уральского федеральных округов) проживают группы населения, обладающие наименьшим адаптационным потенциалом, а потому наиболее уязвимые — малые коренные народы Севера¹⁵².

Выбросы CO₂

В настоящее время Россия занимает четвертое место в мире по текущим выбросам углекислого газа после Китая, США, и Индии¹⁵³, а с учетом землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства (ЗИЗИЛХ) — она, возможно, позади Бразилии и Индонезии. Советская индустриализация 1930–1980-х годов сопровождалась стремительным наращиванием объемов парниковой эмиссии. За 70 лет своего существования Советский Союз тысячекратно увеличил годовой объем выбросов (с 11,2 млн. т углерода в 1922 году до 1,1 млрд. т в 1988 году), перед своим распадом вплотную приблизившись по этому показателю к США¹⁵⁴. Однако трансформационный кризис, приведший к падению ВВП с 1990 по 1998 год на 42,5%¹⁵⁵ и закрытию множества предприятий, сопровождался значительным сокращением выбросов углекислого газа (рис. 73). К 1998 году их объем (без учета ЗИЗИЛХ) по сравнению с 1990 годом снизился на 42,5%. С 1999 года началось восстановление экономики¹⁵⁶. В первое десятилетие XXI века в связи с протекающей параллельно с экономическим ростом отраслевой перестройкой экономики выбросы углекислого газа росли незначительно, и к 2012 году их общий объем оказался ниже уровня 1990 года на 33,9%. При этом без учета ЗИЗИЛХ в 2012 году 90,6% углекислого газа попало в атмосферу в результате сжигания ископаемого топлива, а оставшиеся 9,4% — в результате протекания промышленных процессов¹⁵⁷.

¹⁵² ЮНЕСКО. Адаптация к изменениям климата: традиционные знания коренных народов Арктики и Крайнего Севера. http://iite.unesco.org/courses/climate_change/pdf/IndigenousPeoplesNorth_ru.pdf

¹⁵³ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). GHG Data. Time series — Annex 1.

¹⁵⁴ Marland G., Boden T.A., Andres R.J. Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO₂ Emissions. Carbon Dioxide Information Analysis Center, 2011. <http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/overview.htm>

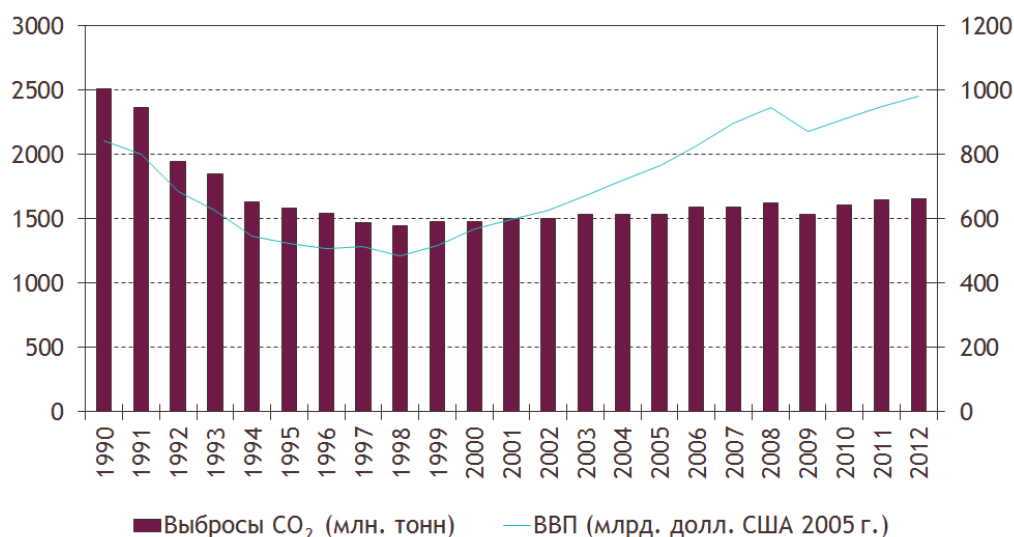
¹⁵⁵ World Development Indicators. Data on GDP.

¹⁵⁶ Grigoryev L., Makarov I., Salmina A. Domestic Debates on Climate Change in Russia / in: Climate change, Sustainable Development, and Human Security: A Comparative Analysis. Plymouth: Lexington Books, 2013.

¹⁵⁷ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). GHG Data. Time series — Annex 1.

Рисунок 73

Выбросы CO₂ (левая ось) и ВВП России (правая ось), 1990-2012 годы



Источник — UNFCCC; World Development Indicators

Большой интерес представляет анализ распределения выбросов парниковых газов по регионам России. В отличие от сопоставлений выбросов по странам главная цель такого анализа — не столько выявление регионов, в наибольшей степени ответственных за изменение климата (в конечном итоге, от производства углеродоемкой продукции в том или ином регионе выигрывает не регион, а страна в целом), сколько определение территорий, которые окажутся в наибольшей степени уязвимы перед активизацией климатической политики и введением ограничений на выбросы парниковых газов. В этом смысле большой объем региональных выбросов можно рассматривать как индикатор уязвимости регионов для косвенного влияния климатических изменений.

Очевидно, что большая часть эмиссии осуществляется в регионах, специализирующихся на энергоемких видах деятельности: прежде всего, добыче полезных ископаемых (особенно нефти) и металлургии. Однако точная оценка выбросов CO₂ в региональном разрезе невозможна ввиду отсутствия соответствующих статистических данных. В то же время Росстат располагает данными о потреблении регионами различных типов ископаемого топлива, по которым можно с помощью эмиссионных коэффициентов рассчитать региональные выбросы CO₂. Однако и эти данные представлены лишь за 2005–2009 годы. Опираясь на данные о потреблении топлива в 2009 году, Всемирный фонд дикой природы совместно с РИА Новости при

составлении эколого-экономического индекса регионов России оценили региональные выбросы CO₂ от сжигания ископаемого топлива¹⁵⁸. Эта оценка носит крайне приближенный характер — так, например, сумма всех выбросов по регионам, представленная в индексе, на 30% превышает объем национальных выбросов от сжигания ископаемого топлива, указанный в национальном докладе о кадастре антропогенных выбросов, предоставляемом Россией в рамках обязательств по Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Тем не менее даже приближенные значения позволяют сравнивать регионы между собой (табл. 28).

Таблица 28

Выбросы CO₂ от сжигания ископаемого топлива по федеральным округам, 2009 год

Федеральный округ	Выбросы CO ₂ , тыс. т	Выбросы на душу населения, т/чел.	Углеродоемкость ВРП, т/тыс. руб.
Центральный	403 254	10,4	23,1
Северо-Западный	212 034	15,5	40,3
Южный	128 128	9,2	40,5
Северо-Кавказский	69 529	7,3	57,2
Приволжский	376 110	12,6	47,5
Уральский	333 488	27,4	47,0
Сибирский	348 809	18,1	67,8
Дальневосточный	81 965	13,1	30,4
Россия	1 953 317	13,6	39,1

Источник — Бобылев С.Н., Минаков В.С., Соловьева С.В., Третьяков В.В. Эколого-экономический индекс регионов РФ. WWF-Россия, РИА Новости, 2011; Росстат. Регионы России. Социально-экономические показатели. Статистический сборник. 2013; расчеты автора

По выбросам на душу населения лидирует Уральский федеральный округ — входящие в его состав нефте- и газодобывающая Тюменская область (включая автономные округа) и металлургические Челябинская и Свердловская области занимают соответственно первое, третье и четвертое место по объему выбросов CO₂ среди всех регионов России. За Уральским федеральным округом следует Сибирский, где выделяются угольная и металлургическая Кемеровская область (второе место по России), а также металлургический Красноярский край.

По углеродоемкости ВРП именно Сибирский федеральный округ лидирует с большим отрывом. За ним следует Северо-Кавказский, характеризующийся низким

¹⁵⁸ Бобылев С.Н., Минаков В.С., Соловьева С.В., Третьяков В.В. Эколого-экономический индекс регионов РФ. WWF-Россия, РИА Новости. 2011.

уровнем эффективности экономики и энергоэффективности. В то же время по выбросам CO₂ на душу населения Северо-Кавказский федеральный округ занимает последнее место. Лишь два федеральных округа — Центральный и Дальневосточный — характеризуются низкими значениями выбросов одновременно и в душевом выражении, и в расчете на единицу ВРП.

Таким образом, при введении ограничений на выбросы парниковых газов больше всего пострадают регионы Уральского и Сибирского федеральных округов и их углеродоемкая промышленность. Они же окажутся основными жертвами возможного углеродного протекционизма со стороны основных торговых партнеров России. Относительно уязвимым перед активизацией политики по сокращению выбросов является также и Северо-Кавказский федеральный округ, где от введения углеродных ограничений пострадает не столько бизнес, сколько домохозяйства, особенно если введение цены на выбросы углекислого газа будет стимулировать электроэнергетические компании не повышать эффективность, а перекладывать издержки на потребителей.

Обеспокоенность изменением климата в регионах

Сопоставление уровней обеспокоенности изменением климата в разных регионах России представляет большой интерес, так как позволяет предположить, на каких территориях население в большей степени поддержит мероприятия, направленные на сокращение выбросов парниковых газов.

Осведомленность российского населения об изменении климата постепенно растет. В 2007 году в ответ на вопрос ВЦИОМ «Слышали ли Вы о глобальном потеплении?» 59% опрошенных заявили, что «что-то о нем слышали», и еще 32% — что «много о нем знают». В 2008 году число «что-то слышавших» упало до 48%, но число «знающих о глобальном потеплении» выросло до 42%¹⁵⁹. Согласно опросу, проводившегося в 2013 году по инициативе Межведомственной рабочей группы при Администрации Президента по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, об изменении климата знают 54% опрошенных, а что-то слышали 36%¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Пресс-выпуск ВЦИОМ № 1049 «Грозит ли нам глобальное потепление?» // Официальный сайт ВЦИОМ, 17 сентября 2008 г.: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=10708>

¹⁶⁰ Результаты социологического опроса населения Российской Федерации по проблемам изменения климата // Официальный сайт Президента России, 4 сентября 2013 г.: <http://state.kremlin.ru/face/19203>

При этом отличительной чертой россиян является высокий уровень климатического скептицизма. В 2007 году в изменении климата видели скорее результат деятельности человека 59% опрошенных, а в 2008 году — 57%. Преимущественно природным явлением изменение климата считали 30% респондентов в 2007 году и 29% в 2008 году¹⁶¹. В опросе 2013 года среди тех, кто считает, что на планете происходит глобальное потепление, 33% утверждали, что его причиной является человеческая деятельность, а 42% полагали, что причиной потепления является в равной степени деятельность человека и природные процессы¹⁶².

Согласно опросу, проведенному Всемирным банком в 15 странах в 2010 году, лишь 30% россиян считали изменение климата очень серьезной проблемой и еще 42% — относительно серьезной. Это наименьший (наравне с США) результат среди всех охваченных опросом стран¹⁶³. Схожие показатели демонстрирует опрос Pew Research Center, проведенный в 2007 году: серьезной проблемой изменение климата считают 73% россиян (34-й результат из 37 стран)¹⁶⁴. Низкая доля тех, кто считает глобальное потепление важнейшей проблемой, была зафиксирована в России и по итогам опросов Pew Research Center 2009 года¹⁶⁵ и 2010 года (впрочем, в 2010 году Россия стала 16-й из 22 стран, опередив Великобританию и США)¹⁶⁶.

В 2010 году лишь 56% опрошенных выразили согласие с тем, что борьба с изменением климата важнее экономического роста и обеспечения занятости (самый низкий результат после США и Индонезии)¹⁶⁷. В опросе 2013 года 41,4% опрошенных выразили готовность отказаться от некоторых экономических благ ради смягчения изменения климата, а 40,6% респондентов не готовы идти на какие-либо жертвы. Вместе с тем при смещении фокуса вопроса от усилий конкретных респондентов к действиям государства россияне демонстрируют гораздо большее стремление к противодействию климатическим изменениям. Так, 45% респондентов полагают, что

¹⁶¹ Пресс-выпуск ВЦИОМ № 1049 «Грозит ли нам глобальное потепление?» // Официальный сайт ВЦИОМ, 17 сентября 2008 г.: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=10708>

¹⁶² Результаты социологического опроса населения Российской Федерации по проблемам изменения климата // Официальный сайт Президента России, 4 сентября 2013 г.: <http://state.kremlin.ru/face/19203>

¹⁶³ The World Bank. Public attitudes toward climate change: findings from a multi-country poll: World Development Report 2010. December 3, 2009: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/Background-report.pdf>

¹⁶⁴ Pew Research Global Attitude Project. Spring 2007 Survey. Final 2007 Trends Topline

¹⁶⁵ Pew Research Global Attitude Project. Global Warming Seen as a Major Problem Around the World Less Concern in the U.S., China and Russia. December 2, 2009: <http://www.pewglobal.org/2009/12/02/global-warming-seen-as-a-major-problem-around-the-world-less-concern-in-the-us-china-and-russia/>

¹⁶⁶ Pew Research Global Attitude Project. Chapter 5. Environmental Issues. September 22, 2010: <http://www.pewglobal.org/2010/09/22/chapter-5-environmental-issues/>

¹⁶⁷ The World Bank. Public attitudes toward climate change: findings from a multi-country poll: World Development Report 2010. December 3, 2009: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/Background-report.pdf>

Россия должна играть лидирующую роль в международном сотрудничестве по борьбе с изменением климата и принять в одностороннем порядке обязательства по сокращению выбросов парниковых газов. Против такого решения выступают 36,7% респондентов. А 53% опрошенных утверждают, что поддержали бы введение экономических стимулов для снижения выбросов парниковых газов в России¹⁶⁸. Возможно, столь высокий показатель по сравнению с показателем готовности предпринимать индивидуальные усилия обусловлен игнорированием взаимосвязей между углеродными ограничениями в масштабах страны и индивидуальным потреблением респондентов.

Территориальные аспекты обеспокоенности населения России изменением климата, как правило, выпадают из рассмотрения социологов при проведении опросов. Есть лишь несколько исключений. Так, в территориальном разрезе представлены ответы на вопрос «Какие проблемы экологии вашего населенного пункта больше всего Вас тревожат?», который задавал Левада-центр в рамках опроса, проведенного в 2011 году. Выяснилось, что изменение климата больше всего волнует жителей Москвы (его назвали в числе главных проблем 42% опрошенных). В других населенных пунктах — городах более 500 тыс. чел., от 100 до 500 тыс. чел., менее 100 тыс. чел. и селах — изменением климата обеспокоены намного меньше и примерно на одинаковом уровне — 23, 21, 23 и 23% соответственно¹⁶⁹.

По федеральным округам отношение населения к проблеме глобального потепления¹⁷⁰ представлено в результатах опроса ВЦИОМ 2007 года (табл. 29)¹⁷¹. Согласно результатам опроса, наиболее обеспокоены изменением климата жители Дальневосточного федерального округа. Это легко объяснить — данная территория наиболее подвержена климатическим изменениям и ощущает на себе его результаты уже сейчас. Высокий уровень обеспокоенности в Южном федеральном округе, жители которого уже сейчас ощущают нехватку воды и понимают, что из-за изменения климата она будет лишь усиливаться. Наиболее низкий уровень обеспокоенности демонстрируют Северо-Западный и Сибирский федеральные округа. В первом случае это объясняется относительно низкой подверженностью и чувствительностью

¹⁶⁸ Результаты социологического опроса населения Российской Федерации по проблемам изменения климата // Официальный сайт Президента России, 4 сентября 2013 г.: <http://state.kremlin.ru/face/19203>

¹⁶⁹ Левада-центр. Пресс-выпуск «Состояние окружающей среды и актуальные экологические проблемы»? // Официальный сайт Левада-центра, 2 июня 2011: <http://www.levada.ru/press/2011060203.html>

¹⁷⁰ При сопоставлении результатов различных социологических опросов необходимо учитывать, что использование термина «глобальное потепление» приводит к большему числу ответов об озабоченности данной проблемой, чем использование термина «изменение климата»: Dunlap R. Global Warming or Climate Change: Is There a Difference? // Gallup, April 22, 2014: <http://www.gallup.com/poll/168617/global-warming-climate-change-difference.aspx>

¹⁷¹ ВЦИОМ. Пресс-выпуск «Глобальное потепление: миф или реальность?» // Официальный сайт ВЦИОМ, 4 апреля 2007 г.: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=4339>

территории к изменению климата. Во втором — подверженность наоборот, достаточно высока, а причиной высокого уровня скептицизма является, возможно, специализация региона на углеродоемких производствах. Во-первых, населению психологически некомфортно признавать ущерб, который наносит климатической системе привычная им экономическая деятельность. Во-вторых, именно по Сибирскому федеральному округу борьба с изменением климата ударит больше всего, заставив пересматривать привычные практики хозяйствования.

Таблица 29

Ответы на вопрос «С каким из следующих мнений о глобальном потеплении Вы скорее согласны?», заданный ВЦИОМ в рамках опроса, проведенного 10-11 марта 2007 г.

	Глобальное потепление уже началось	Глобальное потепление скоро начнется	Глобальное потепление наступит еще очень нескоро	Глобального потепления не будет	Затрудняюсь ответить
Центральный	46	17	21	7	9
Северо-Западный	31	14	28	14	13
Южный*	58	11	14	6	11
Приволжский	43	21	19	4	13
Уральский	46	18	24	3	9
Сибирский	35	23	30	5	7
Дальневосточный	60	13	6	4	17
Россия	45	17	21	6	11

*Примечание: опрошено 1600 человек в 153 населенных пунктах из 46 областей, краев и республик России, статистическая погрешность не превышает 3,4%. *Южный федеральный округ на момент проведения опроса включал в себя регионы, которые в настоящее время относятся к Северо-Кавказскому федеральному округу*

Источник — ВЦИОМ

Территориальная структура связанных с изменением климата проблем в России разнородна и неоднозначна. Обобщения в отношении влияния изменения климата на социально-экономическое развитие, выбросов парниковых газов, адаптационного потенциала и обеспокоенности населения, которые вполне уместны для небольших по размеру стран, в России существенно искажают реальную картину, предъявляя лишь «среднюю температуру по больнице».

При относительно небольшом ущербе от изменения климата в среднем по стране для некоторых территорий оно может обернуться сильнейшей угрозой. Вся Арктическая зона, юг Дальнего Востока, отдельные регионы Сибирского и Южного федеральных округов наиболее чувствительны к климатическим изменениям. При этом многие из этих регионов обладают достаточно слабым адаптационным потенциалом. Проведение здесь мероприятий, позволяющих приспособить хозяйственные практики и образ жизни населения к новым климатическим условиям — одна из ключевых задач климатической политики в части адаптации.

Необходимо учитывать региональную дифференциацию и при проведении национальной климатической политики в части сокращения выбросов парниковых газов. Следует учитывать, что на разных регионах ограничения на парниковую эмиссию скажутся по-разному (в частности, особенно сильно пострадают промышленные регионы Урала и Сибири). В то же время и восприятие предпринимаемых мер будет различным: если в Дальневосточном, а возможно и в Южном и Северо-Кавказском округах их будут скорее приветствовать, то в Сибири или на Урале люди пока не готовы идти на какие-либо жертвы ради смягчения климатической угрозы.

В настоящее время Правительство Российской Федерации рассматривает возможность стимулирования реализации пилотных проектов по сокращению выбросов парниковых газов в субъектах федерации. Скорее всего, именно региональные системы регулирования выбросов парниковых газов будут первым шагом на пути построения рыночных механизмов ограничения выбросов в национальном масштабе. Такая практика правильна и применялась или до сих пор применяется в большинстве крупных государств (Китай, Австралия, США). Однако большой ошибкой будет считать, что возможный успех в реализации конкретных региональных программ может быть скопирован на всей территории страны. Климатическую политику следует вести дифференцировано, но для этого необходимо иметь полную картину современной ситуации с изменением климата в России (от выбросов парниковых газов до последствий самих климатических изменений) в региональном разрезе. Составить такую картину — одна из ключевых задач экспертного сообщества и ответственных за климатическую политику органов исполнительной власти на ближайшие годы.

ДОКЛАД О ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ РАЗВИТИИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2014 ГОД

Под редакцией Л. М. Григорьева, С. Н. Бобылева

Менеджер проекта: О. Л. Мишина

Подписано в печать 20.01.2015. Формат 60х84/8.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 24

Тираж 700 эк. Заказ № ТПФР-000008

Отпечатано в ООО «ТИПОГРАФИЯ «ПЕЛИКАН»,
121087, г. Москва, Промышленный проезд, 7.

Тел.: +7 (495) 363-62-28