



СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ДОЛГОСРОЧНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ИЗМЕНЕНИЯ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

Краткая версия доклада



При участии Всемирного банка

Москва, 2015

К XVI Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества

7–10 апреля 2015 г.
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ДОЛГОСРОЧНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ИЗМЕНЕНИЯ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

Краткая версия доклада



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2015

УДК 36
ББК 65.05
С69

Ответственные редакторы:
Я.И. Кузьминов, Л.Н. Овчарова, Л.И. Якобсон

Авторский коллектив:
И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина, Н.В. Акиндинова, С.С. Бирюкова,
А.Г. Вишневский, М.Б. Денисенко, Н.П. Дерзкова, П.В. Деркачев,
Ф.Ф. Дудырев, С.В. Захаров, О.Г. Исупова, Р.И. Капелюшников,
Н.В. Кондрашов, Н.Б. Косарева, С.Г. Косарецкий, Я.И. Кузьминов,
В.А. Куренной, Е.В. Куштанина, Т.А. Мерцалова, Н.В. Мкртчян,
Л.Н. Овчарова, А.Ю. Ощепков, М.А. Пинская, Т.Д. Полиди, Ф.Т. Прокопов,
А.С. Пузанов, Б.Л. Рудник, Д.С. Семенов, О.В. Сиянская, И.Д. Фрумин,
А.В. Чернявский, С.В. Шишкин, Л.И. Якобсон

Социальная политика: долгосрочные тенденции и изменения последних лет. Краткая версия доклада [Текст] : докл. к XVI Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 7–10 апр. 2015 г. / отв. ред. Я. И. Кузьминов, Л. Н. Овчарова, Л. И. Якобсон ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. — 51, [1] с. — 1500 экз. — ISBN 978-5-7598-1279-1 (в обл.).

УДК 36
ББК 65.05

ISBN 978-5-7598-1279-1

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2015
© Оформление. Издательский дом Высшей школы экономики, 2015

Содержание

Введение	4
1. Макроэкономические и структурные ограничения.....	6
2. Демография и демографическая политика	10
3. Рынок труда и политика на рынке труда	15
4. Доходы, расходы, потребление населения: вызовы в условиях неопределенности.....	24
5. Основные тенденции развития жилищной сферы и меры жилищной политики	30
6. Состояние здоровья населения и политика в сфере здравоохранения	34
7. Образовательная политика и долговременные тенденции.....	39
8. Социальная защита и реформа пенсионной системы.....	46
9. Тенденции и перспективы политики в сфере культуры	48

Введение

Социальная политика — важнейший инструмент, с помощью которого общество поддерживает **социальную стабильность** и обеспечивает **ключевые предпосылки развития**, связанные с **формированием человеческого капитала** и **гармонизацией отношений между общественными группами**. Различные аспекты миссии социальной политики не только органически взаимосвязаны, но и отчасти противоречат друг другу. Напряжения между ними наиболее ощутимы в периоды экономических трудностей, когда особенно сложным и ответственным становится выбор между различными направлениями использования ресурсов. Неоправданные попытки сохранить привычные условия жизни могут обернуться стагнацией и последующим неуправляемым разрушением этих условий. Безудержное стремление использовать кризисную ситуацию для переустройства экономики и общества способно приводить к тяжёлым конфликтам, закрывающим окна возможностей и порождающим боязнь перемен. Поиск баланса, необходимый учет ограничений в сочетании с не менее необходимой настойчивостью в проведении назревших преобразований предполагают **полноценное аналитическое обеспечение социальной политики**.

Ученые Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» стремятся вносить свой вклад в непредвзятый всесторонний анализ проблем, преодолевать которые призвана социальная политика, и в поиск их оптимальных решений. Настоящий доклад отражает предварительные итоги осмысления тех вызовов и реалий в сфере социальной политики, которые порождены **сменой модели экономического роста**, назревавшей в течение долгого времени и с очевидностью обнаружившейся в последнее время. Социальная политика, адекватная условиям этого периода, лишь начинает складываться. В связи с этим научная добросовестность побуждала авторов доклада воздерживаться от чрезмерной категоричности как в оценках происходящего, так и в рекомендациях. Текст доклада ориентирован прежде всего на то, чтобы, снабдив экспертное сообщество основанными на научных исследованиях материалами по широкому кругу социальных проблем, способствовать предметной и плодотворной дискуссии как в самой экспертной среде, так и между лидерами гражданского общества и теми, кто принимает решения от имени государства.

Такой характер доклада предполагает детальную аргументацию его положений и опору на разнообразные эмпирические данные, что, естественно, определило большой объем подготовленного материала. Полная версия материалов к докладу размещена на интернет-сайте: <https://www.hse.ru/data/2015/03/30/1095804427/doklad_o_soc_politike.pdf>. Настоящий текст представляет собой краткую версию доклада, которая отражает его основные положения.

Социальная политика рассматривается в докладе в широком понимании, охватывающем многообразные формы воздействия государства на воспроизводство населения, миграционные процессы, трудовые отношения, распределение доходов, жилищную обеспеченность, функционирование сфер образования, здравоохранения, социальной поддержки и культуры. При разнообразии проблематики, с которой работают авторы доклада, все они разделяют три принципиально важных положения, непосредственно вытекающих из изучения действительности.

Во-первых, с исчерпанием сырьевой модели роста **главным сравнительным преимуществом российской экономики** способно служить только **качество человеческого капитала**. Решающее влияние на него оказывает именно социальная политика. Соответственно, она является **основным драйвером не только социального, но и экономического развития**, а расходы на нее — **наиболее перспективной частью государственных инвестиций**.

Во-вторых, в последние десятилетия в России происходит **смена модели социальной политики**. Если в повестке дня 1990-х годов доминировало поддержание минимального стандарта для всех членов общества, то позднее стала преобладать тема **развития, последовательного повышения уровня и качества жизни**. Достижения в решении этой задачи несомненны, но далеко не всегда они обеспечивались наиболее эффективным образом. **Акцент на анализ эффективности и поиск ее резервов** отличает исследования авторов доклада и представлен в его тексте.

В-третьих, неотъемлемой чертой новой модели социальной политики должен стать **дифференцированный учет потребностей и возможностей различных социальных слоев**. Не только неэффективно, но и крайне несправедливо применять одни и те же подходы к тем, для кого актуально повышение пособий и доступ к общераспространенным услугам, и тем, кто хотел бы тратить деньги на приобретение высококачественных услуг социального характера в

России, а не за рубежом. Медлительность в переходе к адресной социальной политике заведомо неприемлема в период, когда в силу объективных экономических ограничений расточительность стала уже не только нежелательной, но и невозможной.

1. Макроэкономические и структурные ограничения

Российская экономика попала в такие внешние и внутренние условия, в рамках которых ей будет по-настоящему трудно выйти из кризиса за один год. Снижение ВВП ожидается на протяжении 2015–2016 гг., и при цене нефти 50 долл. за баррель (табл. 1) российская экономика сократится на 7–8%, вернувшись к значениям 2011 г. Средняя заработная плата в реальном выражении за этот период сократится на 10–14% и вернется к уровню 2010 г. В сочетании со снижением объемов потребительского кредитования падение реальной зарплаты приведет к снижению розничной торговли на 8,8% в 2015 г. и на 3,9% — в 2016 г. За первые два года рецессии безработица вырастет с 5 до 7–8%. По итогам прогнозируемых лет Россия может потерять значимую часть малого и среднего бизнеса. Ситуация осложняется сильными девальвационными и инфляционными ожиданиями экономических агентов.

Даже если падение экономики будет меньшим, а рост возобновится во второй половине 2016 г., **вплоть до конца десятилетия сохраняют свое действие фундаментальные факторы: низкая производительность труда, монополизация значительной части рынков, чрезмерная роль государственного регулирования и слабый правовой режим** (особенно в части защиты прав собственности). Это может ограничить рост экономики России до уровня, когда ее **отставание от развитых стран будет не сокращаться, а накапливаться.**

Вместе с тем период низких цен на нефть существенно **расширяет шансы для структурных и институциональных реформ.** В экономике они должны быть направлены на снижение издержек и повышение ценовой и неценовой конкурентоспособности отечественных производителей.

Сжатие экономики идет неоднозначно — в ряде отраслей формируются **очаги роста** на основе импортозамещения и повышения экспортной конкурентоспособности российских товаров и услуг

Таблица 1. Прогноз основных параметров развития российской экономики в 2015–2018 гг. при низких ценах на нефть

	Факт					Прогноз				
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Национальные счета										
Реальный ВВП, рост, %	–7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,6	–5,6	–2,0	0,1	1,5
Розничная торговля, рост, %	–5,1	6,5	7,1	6,3	3,9	2,5	–8,8	–3,9	1,9	3,4
Инвестиции, рост, %	–13,5	6,3	10,8	6,8	0,8	–2,7	–13,7	–0,2	–6,2	–3,2
Реальная заработная плата, %	–3,5	5,2	2,8	8,4	4,8	1,3	–9,6	–3,2	1,6	3,4
Производительность труда, %	–4,1	3,2	3,8	3,1	1,8	0,5	–4,2	–1,4	0,2	1,2
Инфляция										
Инфляция (дек./дек.), %	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	14,1	7,8	5,1	4,2
Бюджет										
Доходы федерального бюджета, % ВВП	18,9	17,9	20,3	20,7	19,7	20,4	16,9	16,2	15,6	15,3
Процентные расходы, % ВВП	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	0,9	1,1
Непроцентные расходы, % ВВП	24,4	21,4	19,1	20,2	19,6	20,3	19,6	19,6	18,9	17,7
Сальдо федерального бюджета, % ВВП	–5,9	–3,9	0,8	–0,1	–0,5	–0,5	–3,5	–4,2	–4,2	–3,5
Валютный курс										
USD/RUR (средний)	31,8	30,4	29,4	31,0	31,8	38,0	62,5	63,9	64,0	65,0
Экзогенные параметры										
Цена на нефть URALS (средняя за год), долл./барр.	60,7	78,1	109,7	110,5	107,9	98,0	50,0	50,0	50,0	50,0

Источники: Росстат; Минфин России; Банк России; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

(внутренний туризм). В 2016—2017 гг. такая тенденция **распространится на образование и медицину**, где Россия сможет предлагать качественное обучение и лечение с низкими прямыми и связанными (стоимость проживания) издержками.

Каким образом эти процессы будут сказываться на социальной сфере?

Сколько-нибудь успешная структурная перестройка экономики и повышение производительности труда приведут **к росту увольнений работников, в том числе — впервые с 90-х годов — с высшим образованием**. При этом сокращение численности трудоспособных возрастов и «**подушка**» **трудовых мигрантов**, которая даже среди квалифицированных кадров составляет минимум 10%, будут сдерживать рост безработицы среди российских граждан. Надо отметить, что реструктуризация рынка труда не может быть пущена на самотек, а управление этим комплексным процессом — исключительно сложная задача для государства и работодателей.

В России продолжает **расти неудовлетворенная потребность в кадрах** работников средней квалификации, владеющих современными технологиями и готовых работать за относительно невысокую заработную плату, с высокой степенью регламентации и контроля в процессе труда. Отсюда — потребность немедленной **реформы всей системы профессионального образования, которая сейчас оторвана от реальных рынков труда**.

Эффекты девальвации рубля, создающие предпосылки очагового роста экономики, **разнонаправленно** влияют на социальную сферу. С одной стороны, мы наблюдаем снижение привлекательности России для трудовых мигрантов и повышение требований мигрантов к заработной плате, медицинскому и социальному обслуживанию. Это расширяет возможности замещения труда мигрантов трудом российских граждан, высвобожденных в других секторах экономики.

С другой стороны, **удорожание импорта технологий чревато серьезным отставанием в качестве здравоохранения и профессионального образования**. Возможность компенсировать валютные риски этих отраслей — принципиальное условие для развития российской экономики в ближайшие 10—15 лет. Ведь мы находимся, по существу, в центре новой технологической революции, на этот раз непосредственно в сфере производства человеческого капитала.

Связанное с падением цены на нефть значительное **снижение доходов государства ограничивает возможность продолжения социальной политики в неизменном виде**. Необходима реформа структуры социальных услуг и социальных организаций, повышение их эффективности (для услуг — адресности).

Один из главных вызовов — **дефицит бюджета Пенсионного фонда РФ**. Резервы, позволяющие сегодня продолжать субсидирование Пенсионного фонда, будут исчерпаны уже в 2016 г. (если очень повезет — в 2017 г.). В сценарии развития, когда цены на нефть остаются на низком уровне, **макроэкономическая нагрузка действующей пенсионной системы становится непомерной для государства**.

Вторая проблема — серьезное **недофинансирование здравоохранения**. Отечественная медицина финансируется на уровне 5,4% ВВП (в том числе 3,6% ВВП из ФОМС и бюджета), в то время как в Европе — 10–11% ВВП и 8–9% ВВП соответственно. Обеспечение медицинского обслуживания на международном уровне качества потребует в 5–10-летней перспективе увеличить расходы как минимум на 1,5–2% ВВП.

При всем этом Россия, по всей видимости, **политически не готова** к реализации радикальных изменений в социальной политике. **Время упущено** — в 2016–2018 гг. политическую повестку дня будут формировать выборы Госдумы и Президента. Пенсионеры и бюджетники являются важнейшим электоральным ресурсом; соответственно **власть не сможет начать реформы, даже тактически противоположные интересам этих групп**.

До 2019 г. речь может идти только о **частичных улучшениях социальной политики** — в первую очередь о **структурных изменениях в здравоохранении и образовании** в сочетании с повышением требований к профессиональному уровню специалистов. Также может быть реализован переход на более адресную систему социальной помощи нуждающимся. Особенность таких мер в том, что они **реализуются в рамках неувеличивающегося бюджета, т.е. в рамках «игры с нулевой суммой» в существующих бюджетных ограничениях**.

Экономически значимые меры, такие как **повышение пенсионного возраста** (Россия остается одной из немногих стран с очень ранним выходом на пенсию), массовый переход к **добровольному пенсионному страхованию**, введение **возможности соплатежей** за получение медицинских и образовательных услуг более высокого качества, будут вынужденно отложены до 2019 г.

Вместе с тем **отрицательные или низкие темпы роста доходов населения, «девальвационный шок» в структуре потребления среднего класса** могут **ограничить** развитие **качественных** социальных услуг по сравнению с периодом 2003—2013 гг.

Таковы в общих чертах экономические и политические факторы, оказывающие влияние на социальные процессы в России, ограничивающие или направляющие социальную политику в середине второго десятилетия нового века. Перейдем теперь к анализу самих социальных процессов. Они, в свою очередь, выступают важными условиями экономического роста.

2. Демография и демографическая политика

В последние два года в России в основном сохранялись **положительные демографические тенденции** последних лет. В 2013 г. главным успехом стало появление впервые за годы постсоветского развития положительного естественного прироста населения на 24 тыс. человек (рис. 1), а в 2014 г. данный показатель вырос до 38,8 тыс. человек.

С точки зрения демографических ресурсов экономического роста 1990—2013 гг. следует рассматривать как период получения «демографических дивидендов». На этом этапе был достигнут исторический **максимум числа лиц в трудоспособном возрасте**. Особенно большой прирост — 5,1 млн человек — пришелся на 2005—2011 гг., из них 4,2 млн — за 2007—2010 гг., когда в 20-летний возраст вступали многочисленные поколения 1987—1990 г.р., а выходили из состава рабочих возрастов малочисленные поколения 1942—1945 г.р. Таким образом, в настоящее время **русская экономика вплотную подошла к порогу резкого сокращения предложения труда**, связанного со вступлением страны в длительную демографическую рецессию. Это сокращение носит характер долговременного тренда и в предстоящие годы будет оказывать огромное влияние на все стороны экономической жизни страны. Данный вывод позволяет детализировать тезис о конкурентных преимуществах развития, связанных с **человеческим капиталом**: демографические тренды указывают на то, что меры социальной политики должны быть сфокусированы на **повышении его качества**.

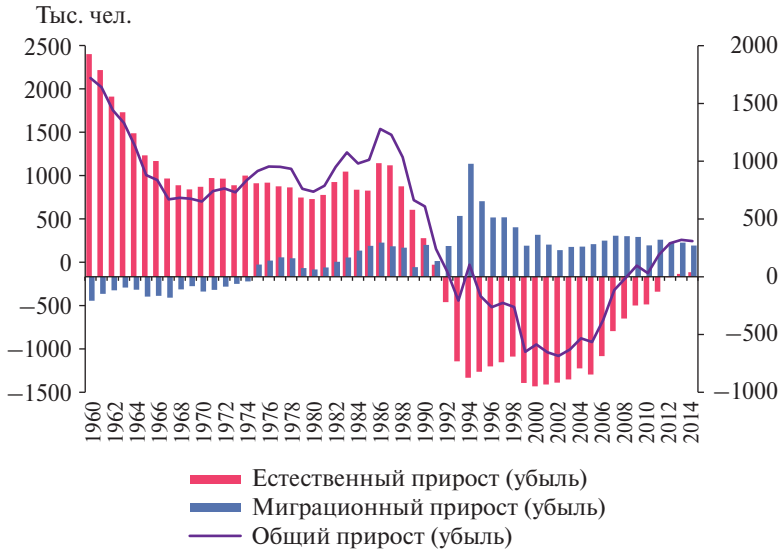


Рис. 1. Компоненты роста численности населения России, 1960–2014 гг.

Второй демографический бонус для экономики и социальной политики проявился в том, что Россия длительное время жила в условиях снижающейся **общей демографической нагрузки**. Нагрузка пожилыми постепенно увеличивалась, но это увеличение компенсировалось, иногда и с избытком, снижением нагрузки детьми. В 2011 г. общая демографическая нагрузка детьми и пожилыми на 1000 лиц в возрасте 20–64 лет достигла небывало низкого уровня (507 человек), после чего начался ее рост. Эпоха снижения демографической нагрузки закончилась. В последующие десятилетия динамика численности и возрастного состава населения едва ли будет благоприятной, и это важное ограничение экономической и социальной политики ближайших лет и десятилетий. При этом необходимо обратить внимание на кажущийся парадоксальным, но крайне важный для политики факт: **нагрузка будет увеличиваться тем быстрее, чем более благоприятными будут собственно демографические показатели**, т.е. чем больше будет рождаться детей и чем ниже будет смертность взрослого и пожилого населения. **Как**

правило, рост демографической нагрузки — это серьезный вызов для системы мер социальной защиты, требующий роста расходов на пособия, льготы и услуги. Прогнозируемое падение реальных доходов также будет повышать спрос на меры социальной поддержки. В сложившейся ситуации приоритетными должны стать меры поддержки бедных и нуждающихся слоев населения.

Рождаемость как компонента демографического роста занимает особое место в Концепции демографической политики. С 2007 г. в стране реализуется программа главным образом материального стимулирования рождаемости, хотя **затраты на поддержку семьи в России, несмотря на их рост, по-прежнему существенно ниже, чем в странах ОЭСР.** Социальные выплаты матерям и, что более важно, доступные детские сады формируют «дружественную к детям», а значит, и к деторождению социальную атмосферу. Официальная цель мер проводимой семейной политики была определена как обеспечение роста рождаемости, и за время их реализации суммарный коэффициент рождаемости (СКР) вырос с 1,305 в 2006 г. до 1,707 в 2013 г., что выше планируемого уровня (1,643).

Для сохранения успехов в сфере рождаемости **следует перенести акцент с непосредственного стимулирования рождений на семейную составляющую демографической политики.** Это включает поддержку семей с детьми **в течение всего периода их взросления,** обеспечение родителям, имеющим нескольких детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности вне дома с выполнением семейных обязанностей. На реализацию такой модели социальной политики в отношении семей с детьми направлена принятая 25 сентября 2014 г. Правительством Российской Федерации Концепция государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 года. **Риски ее реализации связаны с попыткой достижения поставленных целей без увеличения расходов консолидированного бюджета.** Это еще один аргумент в пользу необходимости структурного маневра в системе социальных льгот и выплат — **нужна система детских социальных трансфертов с двумя фокусами равновесия: привязка к этапу жизненного цикла семьи и рождаемость в социальной поддержке.**

Важную роль в демографическом воспроизводстве и социально-экономическом развитии России играют **миграционные процессы.** За последние два десятилетия благодаря миграции в стране появилось дополнительно 8,5 млн постоянных жителей. Свыше

12 млн иностранных рабочих за последние десять лет получили разрешение на работу. При этом подавляющее большинство как постоянных, так и временных мигрантов составляют выходцы из бывших союзных республик. В 2013 г. миграционными властями России было выдано около 3 млн документов, разрешающих иностранным гражданам из 141 страны работать в России. Численность иностранцев, трудившихся без разрешительных документов на работу, по оценкам экспертов и руководителей ФМС, насчитывает 3–5 млн человек. Таким образом, **мигранты занимают 10% российского рынка труда.**

В последние годы наблюдается тенденция изменения возрастно-полового состава постоянных мигрантов в сторону увеличения доли мужчин и лиц в трудоспособных возрастах, что, вероятно, связано с общим изменением характера миграции. На смену репатриации 90-х годов с сильной семейной компонентой приходит экономическая миграция молодых работников. Удельный вес лиц в рабочих возрастах среди мигрантов (84,3%) почти на четверть выше, чем в населении России (60,1%).

В течение 15 лет, начиная с 2000 г., сложился основной спрос экономики на мигрантов: они устойчиво заняли нишу дешевого малоквалифицированного труда с низким социальным статусом, вытеснив оттуда в крупных городах граждан России. **Увеличение среди мигрантов из стран СНГ доли лиц с невысоким образовательным статусом и низким уровнем профессиональной подготовки, плохо владеющих русским языком,** привело к постепенному снижению экономического и социального эффектов от миграции в России.

Исходя из макроэкономических и демографических особенностей текущего момента, можно сделать вывод о том, что миграционная политика должна будет реагировать на противоречивые сигналы: демографические потери рабочих возрастов будут компенсироваться снижением спроса на труд со стороны экономики. При этом, несмотря на то что девальвация рубля снизила привлекательность России для трудовых мигрантов, миграционный приток остается важным источником демографического развития. **В русле концепции развития за счет конкурентных преимуществ человеческого потенциала необходимо создавать преференции для квалифицированных трудовых мигрантов,** что повышает значимость социальных гарантий для данной категории населения и мер по их социальной адаптации.

Какой будет миграционная система Российской Федерации в ближайшем будущем? В настоящее время в стадии обсуждения находится проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части модернизации институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации, в том числе предусматривающей введение упрощенного порядка их получения отдельными категориями иностранных граждан, длительно осуществляющими трудовую деятельность в Российской Федерации, включая создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство.

Законопроектом предполагается полное реформирование институтов разрешения на временное пребывание, временное проживание и вида на жительство, упорядочение этих правовых статусов для иностранных граждан в Российской Федерации в зависимости от срока их нахождения в стране, а также унификация документов, выдаваемых в подтверждение права на пребывание или проживание. Проблема, однако, заключается в том, что в экспертном сообществе и у представителей органов государственной власти не сложилось четкого представления о каналах миграции в Россию в зависимости от сроков и целей пребывания, структуре миграционных статусов и системах отбора мигрантов. Вид на жительство пока еще не стал иммиграционным документом с четкими правилами его получения.

В 2013 г. велась работа над проектом федерального закона № 161211-6 «О социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации». Он был внесен в Государственную Думу 28 февраля 2014 г. и принят ею, но отклонен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Индикатором противоречивости разработанного законопроекта является нечеткое понимание терминов «адаптация» и «интеграция». Во многом такое непонимание отражает сохраняющуюся размытость российского законодательства в плане определения категорий мигрантов, которым должен предоставляться доступ к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от их правового статуса.

Без решения в скором времени обозначенных вопросов не удастся создать миграционную систему, которая позволит успеш-

но конкурировать с другими странами за человеческие ресурсы на международном рынке труда.

3. Рынок труда и политика на рынке труда

За прошедшие два десятилетия в России сложилась модель рынка труда, которая заметно отличается от модели, характерной для большинства развитых стран. Ее ключевая особенность состоит в том, что **приспособление рынка труда к колебаниям экономической конъюнктуры** происходит главным образом за счет **изменений в оплате труда и продолжительности рабочего времени, а не за счет изменений в занятости и безработице.**

В основе модели — набор институтов, обеспечивающих стабильность занятости, с одной стороны, и быстрое приспособление оплаты труда — с другой. Преимущества, которые дает эта модель (высокая занятость и низкая безработица, относительно легкая адаптация предприятий к шокам спроса), являются естественным продолжением недостатков (невысокая производительность, невысокая и нестабильная оплата труда, недостаточное качество рабочих мест, высокая дифференциация заработков, хроническое недоинвестирование в профессиональные навыки и знания и т.п.). Невозможно отказаться от всех ее недостатков, сохранив при этом все ее преимущества. Однако поиск баланса и компромисса между ними является важным элементом и экономической, и социальной политики.

В связи с этим одну проблему можно назвать ключевой и долгосрочной — от ее решения во многом зависит решение остальных. Это создание новых и ликвидация старых рабочих мест — «созидательное разрушение», говоря словами Й. Шумпетера. Экономический рост напрямую зависит от того, в каком количестве и какие рабочие места создаются. Он сам может быть следствием создания рабочих мест, а не только их причиной. Отметим здесь первостепенную роль частного сектора, который везде является основным «создателем». Фундаментальные основы, такие как макроэкономическая стабильность и бизнес-климат, имеют ключевое значение. **Дружественный высокопроизводительной занятости бизнес-климат**

предполагает эффективное государственное управление, подавление коррупции, работоспособную судебную систему и надежную защиту прав собственности. Наконец, политика на рынке труда важна, но не она главная. Конечно, она может помочь, но может и сильно навредить, если действовать неумело и неуклюже.

Среди наиболее наглядных индикаторов текущего здоровья рынка труда — показатели занятости и безработицы. Неудивительно, что в кризисных условиях к ним всегда привлекается дополнительное внимание.

Если обратиться к текущему моменту, то может показаться, что рынок труда пока никак не отреагировал на ухудшение макроэкономической конъюнктуры. **Экономическая активность и занятость населения в 2012–2013 гг. находились вблизи своих исторических максимумов (рис. 2), а безработица — на историческом минимуме (рис. 3).** Бьет рекорды и уровень вакансий на предприятиях. Хотя данные о найме и выбытии указывают на сокращение валового оборота рабочей силы, заметного роста увольнений не наблюдалось.



Рис. 2. Динамика численности экономически активного населения и населения в трудоспособном возрасте (Обследование населения по проблемам занятости, годовые данные), 2000–2013 гг.



Рис. 3. Динамика общей и регистрируемой безработицы, среднегодовые уровни, 2000–2013 гг.

Однако более детальный анализ показывает, что реакция со стороны рынка труда, хотя и отложенная во времени, все-таки имела место. Во второй половине 2013 г. снизилась экономическая активность, началось сокращение занятости, возросла безработица. Конец года был отмечен ощутимым снижением показателей вакансий.

В долгосрочном периоде рынок труда будет находиться во власти целого ряда противоречивых процессов. Наиболее принципиальный и серьезный из них — это **сокращение предложения труда**, вызванное демографическим сокращением работоспособного населения. Расчеты, выполненные на основе имеющихся демографических прогнозов, показывают, что вследствие этого фактора (и с учетом возможного миграционного прироста) **в течение ближайших 15 лет численность рабочей силы (экономически активного населения) может сократиться на 6,2–9 млн человек, а численность занятых, в свою очередь, на 6–8 млн человек.** Это приведет к сокращению предложения труда в экономике до уровня кризисного 1998 г. В условиях экономической рецессии это некоторый демо-

графический бонус для структурного маневра на рынке труда, снижающий напряженность со стороны предложения рабочей силы и создающий большие возможности для ухода от российской модели реакции на кризисы преимущественно за счет сокращения «потребительской» заработной платы. Отягчающим обстоятельством является **старение рабочей силы**, что может осложнять внедрение инноваций и новых технологий и затруднять рост производительности труда.

Еще одним эффектом от сокращения предложения труда и изменения его возрастной структуры является то, что **безработица может оставаться на устойчиво низком уровне** даже при сокращении спроса на труд. Таким образом, **уровень безработицы может давать искаженное представление о реальном положении дел на рынке труда**. И это уже начинает происходить в настоящее время. Существующий предельно низкий уровень безработицы во многом достигнут за счет благоприятных изменений в структуре рабочей силы (ее возрастно-образовательном составе), которые привели к **сокращению естественного уровня безработицы**.

Другим важным долгосрочным трендом является **деформализация занятости и сокращение численности занятых на крупных и средних предприятиях**. На фоне роста общей занятости на протяжении всего периода с 2000 по 2013 г. прослеживается явная тенденция ее сокращения на крупных и средних предприятиях. С 2004 по 2012 г. этот сегмент занятости потерял более 4,5 млн человек. По состоянию на 2013 г. неформальная занятость, по официальным оценкам Росстата, составляла уже 20% от числа всех занятых, увеличившись с уровня 11–12% в начале периода. Другие источники приводят еще более высокие оценки уровня неформальной занятости.

Неформальную занятость нельзя признать однозначно негативным явлением, так как она часто выступает **альтернативой безработице**, особенно в условиях слабой государственной поддержки безработных. Однако ее разрастание предполагает создание рабочих мест, на которые не распространяются социальные гарантии, относительное снижение производительности труда и сокращение налоговых поступлений в бюджет. Обострившийся вызов со стороны пенсионной системы заставляет принимать меры, направленные на **легализацию неформальной занятости**.

В обосновании **конкурентных преимуществ**, опирающихся на **качество человеческого капитала**, принципиальное значение при-

дается вопросам **оплаты и производительности труда**. При изучении оплаты труда принято использовать два альтернативных показателя — «потребительской» реальной заработной платы (с корректировкой номинальной заработной платы на рост потребительских цен) и «производительской» реальной заработной платы (с корректировкой номинальной заработной платы на рост цен производителей). Первый показывает, как меняется покупательная способность заработной платы **с точки зрения работников**, второй — как меняется стоимость рабочей силы **с точки зрения работодателей**. Мы ограничились сравнением траекторий изменения «потребительской» и «производительской» реальной заработной платы для такого ключевого сектора экономики, как промышленность (рис. 4).

Первое, что обращает на себя внимание, это **резкое опережение темпов роста «потребительской» реальной заработной платы по**

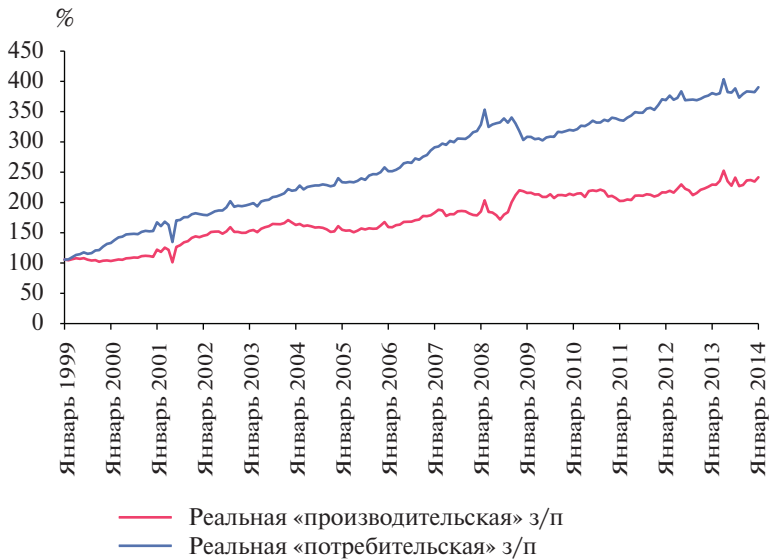


Рис. 4. Месячные индексы реальной «потребительской» и «производительской» заработной платы, 1999–2014 гг., сезонно скорректированные показатели (промышленность, январь 1999 г. = 100%)

сравнению с «производительской»: если первая выросла за период 1999—2013 гг. примерно в 4 раза, то вторая — лишь в 2,5 раза. В результате данные о росте «потребительской» заработной платы могут создавать **ошибочное представление о резком удорожании рабочей силы с точки зрения предприятий**, тогда как на самом деле такое удорожание может отсутствовать.

Приблизительно с середины 2012 г. можно говорить о начале повышения реальной «производительской» заработной платы в промышленности (т.е. удорожания рабочей силы с точки зрения предприятий), получившего затем дополнительное ускорение в первые месяцы 2013 г. Однако длилось это недолго, и уже с середины 2014 г. она вновь начала снижаться. Является ли это всего лишь краткосрочной флуктуацией или началом нового устойчивого тренда, сказать пока трудно. Но мы не можем исключить, что рынок труда стал активно реагировать на стагнацию, в которую вошла российская экономика.

Вопрос об удорожании/удешевлении рабочей силы для предприятий невозможно обсуждать, оперируя лишь показателями заработной платы. Динамика оплаты труда должна рассматриваться в сопоставлении с динамикой его производительности. На рис. 5 представлены фактические и сезонно скорректированные месячные темпы прироста производительности труда в российской промышленности в 2005—2014 гг.

За период 2005—2013 гг. она выросла примерно в 1,5 раза (причем приблизительно две трети этого прироста были обеспечены ростом объема выпуска и примерно треть — сокращением занятости). Отметим, что месячные темпы прироста производительности отличались поразительной устойчивостью и на протяжении всего рассматриваемого периода практически не менялись. Исключения — кризис 2008 г. и начало посткризисного восстановления. В первый из этих подпериодов производительность «провалилась» примерно на 15%, а во второй — ускоренными темпами этот провал компенсировала.

О сравнительной динамике производительности труда и трудовых издержек в промышленности позволяют судить данные, представленные на рис. 6. Мы видим, что **накануне кризиса 2008 г. производительность устойчиво росла быстрее реальной «производительской» заработной платы, т.е. на компенсацию рабочей силы у предприятий уходила все меньшая доля выпускаемой ими продукции.**

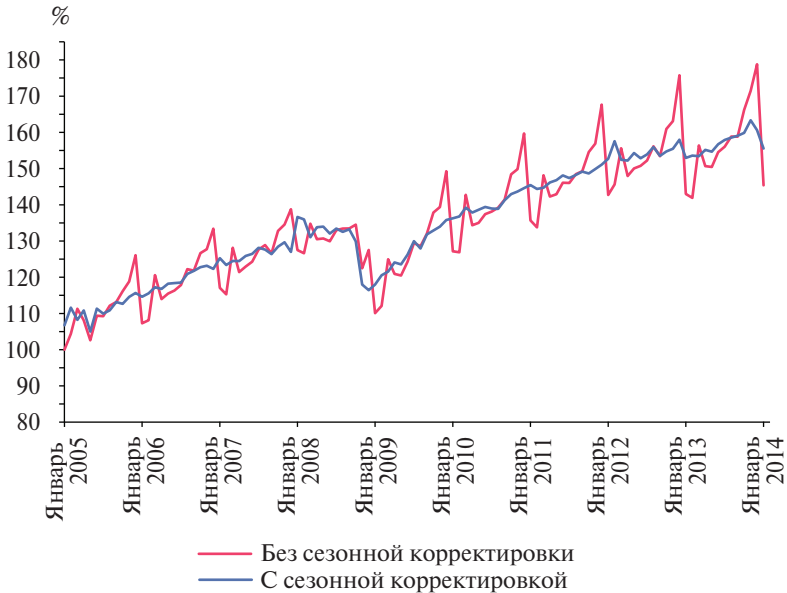


Рис. 5. Динамика производительности труда в промышленности, фактические и сезонно скорректированные показатели, 2005–2014 гг. (январь 2005 г. = 100%)

Затем в кризис ситуация радикально изменилась: производительность, как уже упоминалось, «провалилась», тогда как трудовые издержки пошли резко вверх. Как следствие, в течение 2009–2010 гг. производительность удерживалась на более низком относительном уровне, чем реальная «производительская» заработная плата.

Возвращение к докризисному соотношению произошло на рубеже 2010–2011 гг., и вплоть до начала 2013 г. возникший отрыв в пользу производительности труда оставался примерно одним и тем же. В то же время первая половина 2013 г. была отмечена резким скачком трудовых издержек (имело место существенное удорожание рабочей силы с точки зрения предприятий), который, однако, быстро сошел на нет (в «гонке» между производительностью и оплатой труда первая снова вышла вперед). Мы не беремся с уверенностью прогнозировать, как события будут развиваться дальше. Но вполне возможно, что относительная «нормализация»

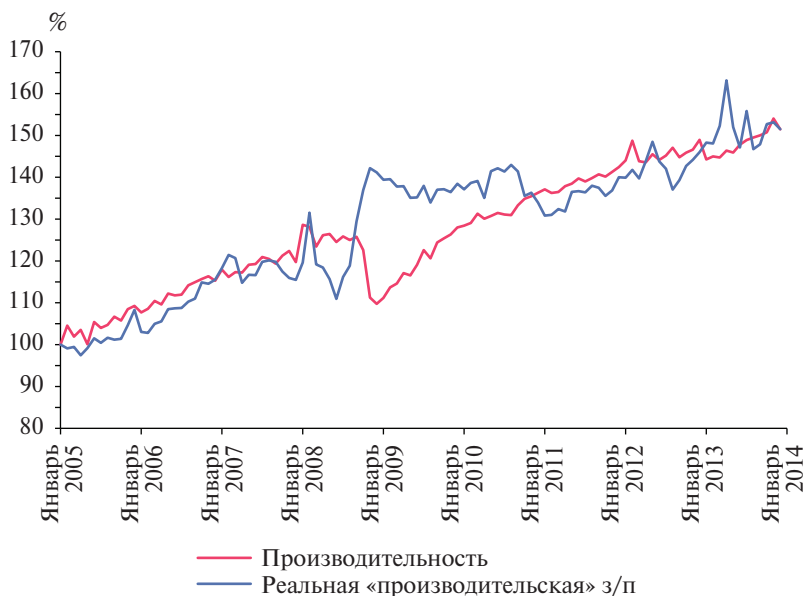


Рис. 6. Сравнительная динамика производительности труда и реальной «производительской» заработной платы, сезонно скорректированные показатели, 2005–2014 гг. (промышленность, январь 2005 г. = 100%)

соотношения между уровнем производительности и уровнем трудовых издержек, наблюдающаяся в последние месяцы, сохранится, и это позволит российской промышленности выйти из затянувшегося состояния стагнации.

Вместе с тем, если говорить о долгосрочном соотношении между этими показателями, то оно, как видно на рис. 6, за рассматриваемый период почти не изменилось. Действительно, как у производительности труда, так и у реальной «производительской» заработной платы кумулятивные приросты за период 2005–2013 гг. составили практически одинаковую величину — примерно 50%. Если оценивать инвестиционную привлекательность российской экономики, то Россия — страна — относительно дорогим трудом и невысоким качеством институтов, но, как показывают расчеты, **ни о какой тенденции к удорожанию рабочей**

силы в последние 15 лет говорить не приходится. В настоящее время рабочая сила обходится промышленным предприятиям не дороже (в относительном выражении), чем она обходилась им в середине 2000-х годов.

Сложившаяся российская модель рынка труда есть во многом продукт, с одной стороны, **недостаточности экономической конкуренции**, благодаря которой на рынке труда сохраняется значительное число **неэффективных рабочих мест**. С другой стороны, это ответ на **избыточно жесткое трудовое законодательство и политику региональных властей, препятствующих увольнениям, вследствие чего издержки вынужденных увольнений остаются на очень высоком уровне**. В этих условиях действия государства должны быть прежде всего сконцентрированы в сфере экономического регулирования: чем выше будет уровень экономической свободы и конкуренции, чем лучше — деловой климат, тем более качественными будут создаваемые на рынке труда рабочие места. Необходимо **стимулирование всех альтернативных форм занятости**, включая развитие некоммерческих организаций в социальной сфере и волонтерство.

Регулирующая роль социальной политики в части ожидаемой реструктуризации на рынке труда потребует управленческих решений по трем ключевым направлениям. Во-первых, необходимо совершенствование законодательного регулирования рынка труда в направлении **снижения издержек по созданию «хороших» рабочих мест и учета растущей гибкости и неоднородности рынка труда**. Во-вторых, требуется **институциональное повышение регулирующего воздействия органов государственной службы занятости**. Служба занятости выступает ключевым государственным институтом прямого влияния на зарегистрированную безработицу через реализацию как пассивной, так и активной политики на рынке труда. Среди активных мер на рынке труда, реализуемых службой занятости, приоритет должен отдаваться **посредничеству в трудоустройстве, межотраслевой и межсекторальной мобильности**. В-третьих, необходимы инструменты адаптации профессиональных умений работников к меняющимся потребностям экономики. Фактически речь идет о **начавшейся реформе в области профессий и квалификаций работников**.

У этой последней реформы есть шансы на реализацию даже в условиях значительного ограничения бюджетных ресурсов и сжатия рынков. Сегодня российский рынок труда, по существу, **не**

имеет сильных сигналов качества — их роль выполняют принадлежность к определенной фирме и задаваемый ею уровень заработной платы. В результате зарплаты носителей совершенно одинаковых профессиональных квалификаций могут различаться в разы, но в отсутствие рыночных сигналов качества такое неравновесие остается неизменным. Крупные работодатели подчас видят только зарплату, но не качество работника (и переманивают работников друг у друга, возгоняя расходы на труд выше эффективного уровня). Работники, в свою очередь, знают, что устроиться в известную фирму важнее, чем повысить профессиональную квалификацию.

Как работники, так и работодатели заинтересованы в появлении недорогих в использовании сигналов **качества профессиональных квалификаций**. Со стороны государства и объединений работодателей надо только запустить процесс формирования требований к прикладным квалификациям и механизмов их признания. Можно ожидать, что до 2020 г. в России возникнут **основы системы профквалификаций**. Однако позитивное воздействие этой системы на экономику — в основном за пределами 2020 г.

4. Доходы, расходы, потребление населения: вызовы в условиях неопределенности

Устойчивость к рискам снижения уровня жизни населения 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 динамику уровня, дифференциации и структуры доходов, расходов и потребления домашних хозяйств в увязке с ключевыми макроэкономическими изменениями, мерами экономической и социальной политики. 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 годы постсоветского развития Россия прошла через **пять кризисов, сопровождавшихся падением уровня жизни** (рис. 7). Сис-

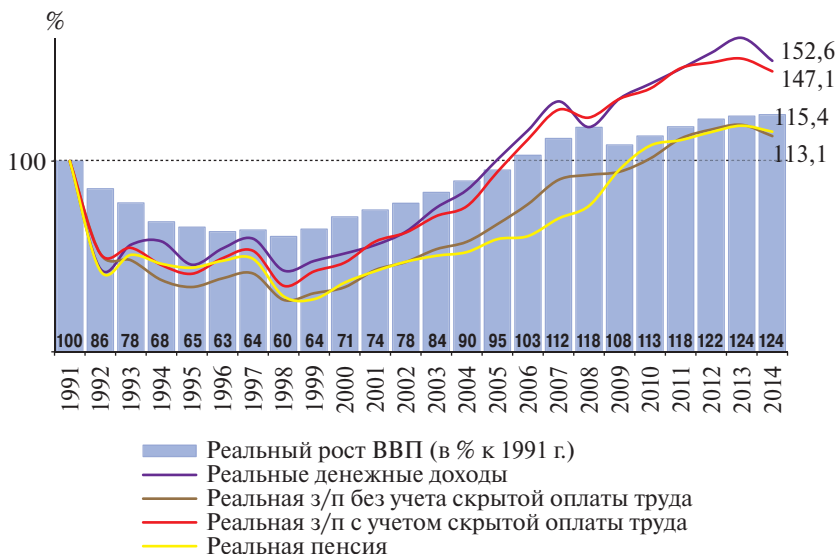


Рис. 7. Динамика ВВП, денежных доходов, заработной платы и пенсии (в % к 1991 г., в сопоставимых ценах, декабрьские данные)

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

темный кризис 1992 г. привел к годовой инфляции в 2604%, сокращению ВВП на четверть, двукратному снижению реальных доходов населения и массовому распространению **потребительского стандарта выживания**. В следующем году началось восстановление после глубокого падения: гиперинфляция сохранилась, но уже на более низком уровне (941%), а реальные доходы населения выросли на 28,6% по сравнению с предыдущим годом. В 1994 г., когда 11 октября случился «черный вторник» и произошло обвальное падение рубля по отношению к доллару (за один день курс доллара вырос с 2833 до 3926 руб. за доллар), падения реальных доходов населения не произошло. В этот год они повысились на 3,2%, а рассматриваемый индекс потребительских цен по сравнению с прошлым годом снизился практически в 3 раза. Реализация в 1995 г. мер финансовой стабилизации посредством снижения государственных расходов методом административно-волевого сокращения или задержки финансирования статей, существенно

влияющих на доходную обеспеченность населения, привела ко второму падению реальных доходов. Такая политика таргетирования инфляции позволила снизить индекс потребительских цен с 320% в 1994 г. до 230%, но в годовом исчислении повлекла за собой снижение доходов и заработной платы на 13,1 и 26% соответственно. В третий раз реальные доходы сокращались в дефолтном 1998 г., когда индекс потребительских цен составил 184%, а доходы по сравнению с прошлым годом снизились на 28,2% и оказались ниже уровня 1992 г. Зато в 1999 г. сложились желанные для нынешней ситуации условия импортозамещения, и при годовой инфляции 135,5% доходы выросли на 12%.

Затем наступили семь лет высоких темпов экономического роста, в течение которых **душевые реальные доходы населения выросли в 3 раза, хотя ВВП увеличился только в 1,8 раза**. Знаковым стал 2005 г., в котором зафиксировано восстановление предреформенного уровня материальной обеспеченности. В 2008 г. российское население в четвертый раз столкнулось с сокращением доходов на 11%, а обесценение рубля привело к незначительному, по сравнению с предшествующими кризисами, росту инфляции (113,3%). В результате в 2013 г. среднедушевые доходы граждан достигли 158,7% от предреформенного уровня; примерно таков же масштаб изменений в оплате труда, включающей и скрытый от наблюдения фонд заработной платы, при этом пенсия и наблюдаемая зарплата еще не достигли 120%.

Пятой точкой падения стал 2014 г., по итогам которого реальные доходы снизились до 99% от показателя прошлого года. Это самое незначительное снижение, и скорее следует говорить о стагнации. Произошло оно практически на пике занятости населения (71,5 млн человек) и минимуме безработицы (3,9 млн человек). Причиной таких изменений послужили возросшая инфляция (11,4%), минимальный абсолютный годовой прирост средней пенсии (8,8%) и низкий абсолютный рост заработной платы (9,2%). Более низкий прирост номинальной заработной платы за весь постсоветский период наблюдался только в 2009 г., когда он составил 7,8%. При этом в реальном выражении средняя заработная плата и пенсия хоть и незначительно, но выросли: на 1,3 и 0,9% соответственно. **Во всех предыдущих кризисах история сокращения доходов населения заканчивалась одним годом. Судя по макроэкономическим прогнозам, в последний кризис мы впервые**

столкнемся пусть с менее масштабным, но более затяжным падением доходов.

Следующим важным источником информации о возможных реакциях населения на изменения материальной обеспеченности 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**, совокупная доля которых в общем объеме доходов уже в первые годы становления российской рыночной экономики поднялась до 20% и удерживалась на этом уровне до 2008 г. **Доступ к данным источникам денежных поступлений стал важным позитивным эффектом рыночных преобразований и обеспечил, несмотря на 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% от всех доходов населения. В настоящий момент мы наблюдаем более чем **двукратное сокращение** их удельного веса. Доля доходов от собственности максимизировалась в последние тучные годы, что обусловлено развитием фондового рынка, но и этот драйвер роста подвержен тренду падения. Как результат, в период последнего кризиса доля новых рыночных источников доходов постоянно сокращалась, достигнув в 2014 г. 13,1%, что указывает на **сжатие возможностей для устойчивого развития за счет диверсификации источников доходов**. Удельный вес **социальных трансфертов**, наоборот, **увеличивается** и отображает **попытки государства сдерживать рост неравенства**.

Комплексный анализ изменений в доходах, расходах и потреблении населения в первую очередь указывает на то, что **массовый стандарт уровня жизни российских семей вырвался за пределы модели выживания**, в рамках которой доходов достаточно для удовлетворения только базовых физиологических потребностей. По итогам прошлого года в среднем **российская семья лишь половину потребительских расходов тратила на покупку предметов и услуг первой необходимости**, а вторая их часть направлялась на организацию досуга, повышение транспортной мобильности, покупку товаров и услуг,

существенно расширяющих возможности для развития. **При такой структуре расходов потребительское поведение становится мощным драйвером развития, базируется на модели ответственного выбора.** Если обратиться к совокупным расходам, включающим, помимо потребительских, расходы на обязательные платежи и сбережения, важно подчеркнуть, что **в 2014 г. 12,8% полученных денежных средств население направило на формирование финансовых активов.** В годы более высоких темпов роста этот показатель достигал 20%. Однако следует отметить, что мы еще недалеко продвинулись по пути формирования **модели потребительского выбора, ориентированной на развитие,** и если ожидаемое падение реальных доходов населения при сохранении высокого неравенства окажется затяжным, массовое распространение стандарта выживания может вновь стать реальным.

В последние годы сохраняется свойственная кризисному состоянию структура потребительских расходов с повышенной долей расходов на оплату товаров и услуг. Население, даже на фоне роста доходов, не находя надежных сберегательных инструментов и откликаясь на стимулирование потребительского спроса, перебросило на текущее потребление и покупку валюты примерно 5% своих доходов. В высокодоходном сегменте домохозяйств это спровоцировало перепотребление. **В условиях рецессии на данный ресурс могут опираться три драйвера выхода из нее: инфляционное развитие, снижающее доходы населения, но создающее некоторые преференции для импортозамещения; перекладывание на население части обязательств бюджета за счет развития платных услуг; более эффективная трансформация сбережений населения в инвестиции.** В первом случае необходимы дополнительные меры адресной поддержки бедных слоев населения. Для реализации второго потребуется модернизация распределительных отношений, позволяющая выйти на модель, при которой за бедных по новым полномочиям будет платить государство, но они должны **доказать свою бедность.** Средние слои населения будут софинансировать платные услуги, а обеспеченные станут их **оплачивать в полном объеме,** за исключением ограниченного перечня дорогостоящих услуг, доступность которых не должна быть связана с материальными возможностями. Например, дошкольное и школьное образование, скорая медицинская помощь, страховые случаи и, к примеру, высшее об-

разование, где подтвержденный уровень знаний — более важный критерий доступа к бесплатным ресурсам. **Сложнее всего запустить третий механизм, гарантом работы которого является высокий уровень доверия экономическим и особенно финансовым институтам, находящегося в настоящий момент на низком уровне.**

В период рецессии социальные риски формируются **не столько со стороны бедности, сколько со стороны неравенства**, а потому вопросы его сокращения должны получить больший вес в политической повестке. Россия относится к странам с высокой дифференциацией богатства и текущих денежных доходов, и на протяжении последних семи лет предпринимались попытки реализации политики, направленной на ее снижение. Помимо экономического роста набор результативных механизмов связан: 1) с повышением заработной платы низкооплачиваемых работников, преимущественно за счет роста минимальной оплаты труда; 2) сокращением разрыва между заработной платой и пенсией; 3) развитием адресных программ поддержки бедного населения; 4) ограничением доходов обеспеченных граждан и высокооплачиваемых работников за счет налоговых мер. Проведенный анализ показывает, что возможности существенного повышения пенсий практически исчерпаны, незначительный эффект можно получить от роста минимальной заработной платы, но гораздо большим потенциалом обладает **переориентация мер социальной поддержки на приоритетную поддержку бедных семей**. В запасе простых неиспользованных инструментов у политиков остаются только механизмы налогового регулирования неравенства, применение которых, однако, чревато серьезными рисками для развития. Пока не удастся запустить в нужном режиме такой важный инструмент снижения дифференциации, как развитие предпринимательской активности, что подтверждается данными о динамике структуры доходов. Что удалось к настоящему моменту — это 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. Однако не следует забывать, что рост в доходах доли трансфертов ведет к демотивированию экономической активности населения — и предпринимательской, и трудовой.

5. Основные тенденции развития жилищной сферы и меры жилищной политики

За период 2000–2012 гг. произошло существенное — на 22% — **увеличение обеспеченности населения общей площадью жилья**. В результате отставание России по этому показателю от развитых стран сократилось: в 2000 г. обеспеченность общей площадью жилья составляла 29% от аналогичного показателя в США (19,2 и 66,3 кв. м на человека соответственно), а в 2012 г. — уже 34% (23,4 и 69,7 кв. м на человека соответственно). В несколько меньшей степени — на 13,8% — увеличилась обеспеченность жилыми помещениями (жилимыми единицами) в расчете на 1000 человек, что объясняется существенным превышением среднего размера вновь построенного жилья за период 2000–2012 гг. (≈ 80 кв. м) относительно средней площади жилой единицы в целом (≈ 50 кв. м). Важно также подчеркнуть, что **по показателю обеспеченности жилыми помещениями Российская Федерация находится на среднеевропейском уровне**.

Главным критерием улучшения жилищных условий является **доступность приобретения жилья**. В России коэффициент доступности жилья в соответствии с методикой ФЦП «Жилище» рассчитывается на основе значений следующих показателей: средней цены за 1 кв. м жилья, среднедушевых денежных доходов, умноженных на 3 (семья из трех человек), и соответствующего данному размеру семьи социального стандарта площади жилья — 54 кв. м (рис. 8). В 2000 г. семья из трех человек должна была откладывать все свои денежные доходы для приобретения стандартного жилья по средним ценам в течение 5,0 лет. В период 2000–2005 гг. данный показатель имел положительную динамику снижения, но с 2006 г. он стал увеличиваться из-за опережающего, по сравнению с доходами, роста цен на жилье, и в 2008 г. значение коэффициента составило 5,3 года. Последующее уменьшение снизило его к 2013 г. до 4,1 года.

В качестве интегрального показателя доступности жилья, учитывающего влияние как доходов и цен на жилье, так и условий ипотечного кредитования, используется показатель «доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собствен-

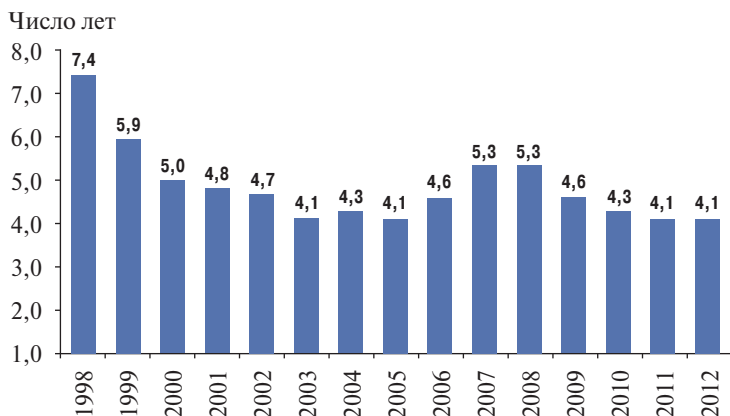


Рис. 8. Коэффициент доступности жилья в России, 1998–2012 гг.

Источник: Расчеты Института экономики города по данным Росстата.

ных и заемных средств». В России он отслеживается с 2004 г., когда стали развиваться ипотечные программы. Наблюдение за динамикой этого показателя фиксирует его существенный рост — с 9% в 2004 г. до 26,5% в 2012 г., несмотря на волатильность, обусловленную соотношением роста цен, доходов населения и динамикой процента по ипотечным кредитам.

Вместе с тем достигнутые **объемы жилищного строительства не могут удовлетворить высокий спрос** населения на жилье, а недофинансирование инвестиционных вложений в жилищную сферу привело к **ухудшению структуры** жилищного фонда и коммунальных сетей по уровню **невозмещенного износа**. Чтобы выйти на показатель 35 кв. м общей площади жилья на человека, России требуется увеличить объем жилищного фонда в 1,5 раза, а если принять во внимание необходимость замещения аварийного и ветхого жилищного фонда, то в 1,75 раза. К сожалению, в обозримой перспективе до 2030 г. такой уровень жилищной обеспеченности вряд ли будет достигнут.

Отставание предложения жилья от спроса обусловило существенный рост цен на рынке жилья. В последнее время цены на жилую недвижимость в реальном выражении начали снижаться, скорее всего, данная тенденция продолжится и в 2015 г. Однако это

может не привести к улучшению показателей доступности жилья в связи с ожидаемым сокращением доходов населения и снижением доступности ипотечных кредитов. **Низкая эластичность предложения жилья** связана с тем, что рынок жилищного строительства по-прежнему отличают высокая степень **зависимости от административных органов**, низкий уровень **развития конкуренции**, высокие **административные барьеры**, высокие риски и **низкая прозрачность** для инвестирования и кредитования, ориентация на **устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения**.

Приватизация жилья породила множество проблем управления такой собственностью в многоквартирных домах. **Жилищно-коммунальный сектор**, несмотря на все усилия по реформированию, все еще остается в основном прерогативой публичных или квазипубличных организаций и пока не стал инвестиционно привлекательным сектором экономики для частного бизнеса, хотя обладает огромным потенциалом, обусловленным гарантированным спросом населения на услуги по содержанию жилищного фонда и коммунальные услуги. Особые сложности реформирования жилищно-коммунального сектора связаны с высокой социальной чувствительностью и политизированностью данного вопроса.

По нашим оценкам, существенное увеличение объемов ввода жилья экономического класса будет сдерживаться недостаточными темпами обеспечения территорий **инженерной инфраструктурой**. Для снятия данного риска в рамках программы «Жилье для российской семьи» предлагается привлекать заемные средства путем выпуска облигаций с залоговым обеспечением. Однако в целях более массового строительства жилья экономического класса при комплексном освоении территорий и развитии застроенных территорий необходима **бюджетная поддержка строительства и модернизации инженерной и дорожной инфраструктуры**. В складывающейся макроэкономической ситуации возрастают риски замедления важнейших институциональных преобразований в связи с отсутствием необходимых бюджетных средств для их поддержки.

Предусмотренный Указом № 600 показатель снижения ставок по **ипотечным кредитам** в целом по рынку, по-видимому, может быть достигнут только в долгосрочной перспективе. В этом контексте представляется целесообразным создание условий для формирования в ограниченном объеме (например, до 10% рынка ипотеки) **сегмента «социальной ипотеки»** для определенных категорий

граждан, которым недоступны ипотечные кредиты на рыночных условиях.

Существенным является риск нереализации поручения Указа № 600 в части обеспечения необходимой инфраструктурой земельных участков, предоставляемых семьям с тремя и более детьми. Бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, из средств которых предполагается осуществлять финансирование инфраструктуры, не обладают достаточными объемами ресурсов, а софинансирование из средств федерального бюджета не предусмотрено. В складывающейся макроэкономической ситуации такой риск будет только нарастать.

«Замороженные» тарифы на коммунальные услуги привели к тому, что финансовые результаты секторов водоснабжения и централизованного теплоснабжения за последние годы в целом по России отрицательные. Расходы многих предприятий этих секторов существенно превышают доходы, предприятия работают с убытками, растут долги перед предприятиями большой энергетики по газу и электроэнергии, не обеспечивается даже простое восстановление основных фондов. В такой ситуации крайне сложно говорить об инвестиционной привлекательности сектора.

В части ликвидации **аварийного жилищного фонда** можно выделить два основных риска. Во-первых, отсутствие в бюджетах субъектов Российской Федерации необходимого объема средств для софинансирования программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда, реализуемой Фондом ЖКХ. Во-вторых, увеличение объема аварийного жилищного фонда ввиду отсутствия механизма привлечения заемных средств для финансирования инвестиций в капитальный ремонт многоквартирных домов (даже в рамках введения обязательных взносов граждан на капитальный ремонт, которые аккумулируются либо на специальном обособленном счете многоквартирного дома, либо на счете регионального оператора).

До настоящего времени слабо задействован потенциал такого механизма решения жилищных проблем, как **аренда жилья**. Этот сегмент рынка формируется в основном стихийно. Вместе с тем только за счет ипотечных программ не решается весь комплекс вопросов жилищной обеспеченности. Арендное жилье является приоритетной формой решения жилищного вопроса на определенных этапах жизненного цикла человека, а развитый рынок

такого жилья существенно повышает мобильность трудовых ресурсов. Предложение арендного жилья может играть наиболее позитивную роль на этапе экономических кризисов. В эти периоды, во-первых, сокращается доля семей, способных оплачивать ипотеку, во-вторых, возрастает неопределенность, что ограничивает горизонт уверенного принятия решений, ориентированных на длительную перспективу (таковы решения о приобретении ипотеки), и, в-третьих, особенно важно содействовать мобильности населения.

6. Состояние здоровья населения и политика в сфере здравоохранения

В 2000-е годы, по сравнению с предыдущим десятилетием, главной позитивной тенденцией в развитии здравоохранения стал **перелом в динамике показателей смертности** и соответственно ожидаемой продолжительности жизни. Уровень смертности населения, достигнув максимума в 2003 г. (16,4 на 1000 человек населения), снижался все последующие годы и в 2013 г. составил уже 13,1 на 1000 человек населения (рис. 9). Однако положительная динамика данных показателей еще не позволила достичь средневропейского уровня: смертность в странах ЕС в 2011 г. составила 9,7 на 1000 человек населения, а ожидаемая продолжительность жизни при рождении — 80,3 года.

Показатели заболеваемости населения (впервые выявленной и общей), напротив, в этот период **сохраняли тенденцию к росту**. Впервые выявленная заболеваемость в расчете на 100 человек населения увеличилась с 2000 по 2013 г. на 9,4%, а общая заболеваемость — на 22,7%. Превышение темпа прироста общей заболеваемости над темпом прироста впервые выявленной заболеваемости свидетельствует о хронизации болезней российских граждан. По данным опроса населения, в 2013 г. 43% респондентов в возрасте 15 лет и старше имели хронические заболевания.

В период трансформационного кризиса 90-х годов ситуация в сфере здравоохранения характеризовалась снижением доступности и качества бесплатной медицинской помощи, широким распространением практик неформальной оплаты медицинских

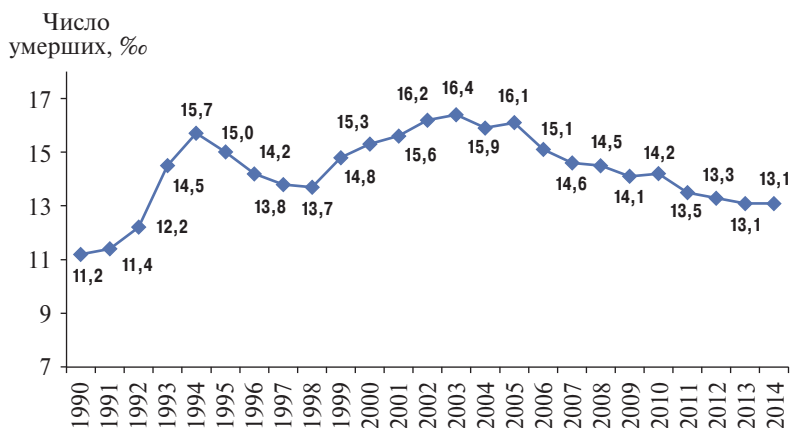


Рис. 9. Уровень смертности на 1000 человек населения Российской Федерации в 1990–2014 гг.

Источник: Данные Росстата.

услуг населением. Значимость этих вызовов была осознана органами власти, и ответом на них стало серьезное **увеличение размеров государственного финансирования здравоохранения**, особенно в период с 2005 по 2012 г.: рост в реальном выражении в 1,8 раза (рис. 10). Здравоохранение стало одним из главных приоритетов федерального бюджета: его расходы по этой статье выросли с 2005 по 2010 г. в реальном выражении в 3,4 раза. Даже в 2008 и 2009 гг., когда из-за кризиса расходы бюджетов субъектов Российской Федерации уменьшились на 8% по отношению к уровню 2007 г., федеральные расходы выросли в реальном выражении на 22%. За период 2005–2010 гг. доля федерального бюджета в государственных расходах на здравоохранение увеличилась более чем в 2 раза — с 12 до 29%.

Значительные преобразования произошли в системе **обязательного медицинского страхования**, повышены ее финансовая устойчивость и управляемость. Начиная с 2011 г. средства обязательного медицинского страхования становятся основным источником финансирования программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи населению. В 2013 г. расходы федерального бюджета на здравоохранение были сокращены на 18%.

Политика сокращения финансирования здравоохранения из федерального бюджета была приостановлена в 2014 г., но запланирована на последующие три года. С 2015 г. отменен предельный размер оплаты труда, с которого платились взносы на ОМС работающих (624 тыс. руб. в год), т.е. регрессивная ставка взносов на ОМС работающих заменяется на плоскую шкалу, что **повышает для бизнеса цену труда**.

Доля фиксируемых статистикой **частных расходов** в общем объеме финансирования здравоохранения неуклонно увеличивалась и достигла в 2000 г. 34%, а в 2004 г. — максимального значения — 37%. Частные расходы продолжали стабильно расти и на фоне роста государственного финансирования здравоохранения в 2000-е годы, хотя их доля несколько снизилась, составив в 2013 г. 32% от общих расходов (рис. 10). Результаты регрессионного анализа факторов обращения пациентов к оплате медицинской помо-

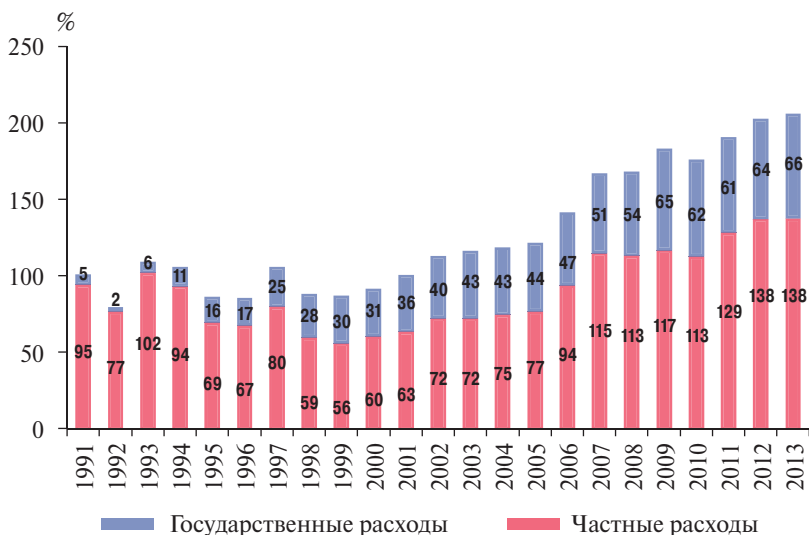


Рис. 10. Государственные и частные расходы на здравоохранение в 1991–2013 гг. (в % к общим расходам на здравоохранение в 1991 г. в реальном выражении)

Источник: Расчеты по данным Минфина России и Росстата с использованием индексов-дефляторов ВВП.

щи свидетельствуют о том, что в 2000-е годы главными факторами распространения случаев оплаты медицинской помощи в субъектах Российской Федерации выступали **рост доходов населения и расширение предложения платных услуг**, в то время как **размеры подушевого государственного финансирования здравоохранения в субъектах Российской Федерации не оказывали существенного влияния на вероятность получения медицинских услуг за плату**.

На протяжении первых 20 лет постсоветского периода распространенность практик оплаты медицинской помощи нарастала, **в последние четыре года она стабилизировалась**, при этом большая часть населения продолжает получать медицинскую помощь бесплатно. По данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ-ВШЭ), доля плативших за визит к медицинским работникам среди обратившихся за амбулаторной помощью возросла с 4,0% в 1994 г. до 14,3% в 2013 г. Доля плативших за обследование и процедуры увеличилась с 8,8% в 1994 г. до максимального значения в 2006 г. — 27,4%, после чего стала снижаться. Это, по всей видимости, было обусловлено расширением возможностей граждан бесплатно пройти обследования благодаря значительным государственным инвестициям в приобретение нового диагностического оборудования в рамках Национального проекта «Здоровье». Доля плативших среди обратившихся за стационарной помощью в течение трех месяцев, предшествующих опросу, возросла с 13,8% в 1994 г. до 57,1% в 2002 г., после чего сократилась до 23,9% в 2012 г.

Вместе с тем **влияние роста финансирования и технической модернизации здравоохранения на повышение доступности и качества медицинской помощи оказалось недостаточным**. Результаты проводимых НИУ ВШЭ социологических исследований указывают на то, что **важнейшим условием совершенствования оказываемой медицинской помощи теперь выступают повышение квалификации, социального статуса медицинских работников и усиление их мотивации к профессиональному росту и улучшению качества работы**.

В поисках путей повышения социального статуса медицинского персонала и усиления трудовой мотивации работников социальной сферы государство приняло на себя обязательства масштабного повышения оплаты их труда к 2018 г. Необходимость выполнения этих обязательств в условиях новых экономических реалий и все более жесткой бюджетной политики предъявила сис-

теме здравоохранения серьезнейший политико-экономический вызов: часть средств для повышения оплаты труда должна быть обеспечена за счет мероприятий по повышению эффективности использования ресурсов. Главным резервом здесь являются **структурные преобразования**.

Сложившейся в нашей стране системе оказания медицинской помощи все еще присущи **серьезные структурные диспропорции**: доминирование стационарной помощи и слабое развитие первичной, реабилитационной и медико-социальной, недостаточная координация деятельности медицинских учреждений и врачей на разных этапах оказания медицинской помощи. **Доля стационарной помощи в общем объеме расходов на здравоохранение почти в 2 раза превышает долю амбулаторной, в то время как в западноевропейских странах они примерно равны.** Для повышения эффективности системы оказания медицинской помощи необходим структурный маневр в пользу первичной медико-санитарной помощи, которая требует институционального развития и усиления кадрового потенциала. Но этот приоритет пока остается декларативным, а **процесс структурных преобразований начался с сокращения стационарной помощи без адекватного развития первичного звена.** Возникает очень серьезный риск непродуманного сокращения коечного фонда и медицинского персонала, уменьшения затрат на медикаменты и расходные материалы, что может повлечь существенное ухудшение качества и доступности медицинской помощи.

Повышение оплаты труда и переход к эффективному контракту с медицинскими работниками должны поднять социальный статус профессии, ее привлекательность и усилить стимулы к повышению результативности их труда. **Но в реальных практиках повышения оплаты труда медиков уже в 2013 г. проявилась тенденция к уравнительности** темпов увеличения оплаты труда. Для всех работников одной и той же профессиональной категории (врачей, среднего и младшего медицинского персонала) зарплата увеличивается в одинаковой пропорции — в соответствии с утвержденными целевыми показателями повышения оплаты труда в субъекте Российской Федерации на период до 2018 г. Продолжение такой политики региональными органами власти может привести к **обесценению мотивационного эффекта** от выделения значительных средств на повышение оплаты труда.

Для повышения эффективности российского здравоохранения необходимы действия в следующих главных направлениях:

- радикальное повышение прозрачности государственного управления, и в первую очередь принятия решений о распределении ресурсов и закупках;
- инвестиции в новые информационно-медицинские технологии и реорганизацию на их основе системы оказания медицинской помощи;
- приоритет развитию первичного звена оказания медицинской помощи;
- повышение уровня квалификации медицинских работников посредством реформирования системы медицинского и дополнительного профессионального образования и порядка определения и подтверждения квалификационного уровня, реализации масштабных государственных программ повышения квалификации, в первую очередь участковых врачей;
- активное содействие развитию конкуренции в оказании медицинской помощи;
- пересмотр государственных гарантий в сфере здравоохранения, в том числе введение новых механизмов легального софинансирования оказания медицинской помощи государством и населением.

7. Образовательная политика и долговременные тенденции

Развитие образования на разных уровнях (можно выделить два: общедоступное образование детей и послешкольное — профессиональное и высшее) характеризовалось как общими, так и специфическими для соответствующего уровня трендами.

Общими тенденциями в развитии сферы образования в последние годы следует признать **рост финансовой обеспеченности и усиление влияния федерального центра и учредителей на местах**, что было связано с активным **внедрением федеральных государственных образовательных стандартов и переходом на принципы ответственного финансового менеджмента** на основе финансирования одной строчкой в форме субсидии в зависимости от объема и качества предоставляемого образования.

Особый импульс росту расходов на эту сферу был придан масштабными инвестициями в развитие инфраструктуры дошкольного образования и ростом заработной платы работников образования. В то же время **доля расходов на образование в ВВП не только не догнала соответствующие показатели в странах-конкурентах — напротив, отставание увеличилось. Рост общественных расходов на образование не сопровождался соответствующим ростом инвестиций физических и юридических лиц в эту сферу.** Институциональные условия недостаточно способствовали снятию барьеров и легитимизации негосударственного сектора и соплатежей граждан, в частности, в сфере раннего развития. В условиях бюджетных ограничений возникает несколько вызовов, связанных как минимум с удержанием достигнутого уровня заработной платы (выполнением требований эффективного контракта с педагогами) и инфраструктурного обеспечения. Ответом на эти вызовы может быть как выделение дополнительного финансирования, так и **повышение эффективности расходов за счет более активной реструктуризации в сегменте профессионального образования**, возвращение к принципам софинансирования (частичной платности), особенно в сегменте дополнительного образования.

Роль федерального центра в выработке и реализации образовательной политики выросла не только благодаря увеличению реального федерального участия в финансировании образования, но и благодаря серии инициатив, направленных на продвижение в регионах унифицированных моделей и подходов. Такая «модернизация сверху», с одной стороны, привела к ускорению внедрения современных организационно-экономических и содержательных подходов, к снижению дифференциации в доступности качественного образования, но с другой стороны, зачастую сокращала **инициативу** и энергетику регионального и муниципального участия в развитии образования. В условиях ограничения возможностей федерального финансирования местная инициатива, изобретательность и энергия становятся важнейшим ресурсом развития. Мобилизация этого ресурса возможна через предоставление регионам, муниципалитетам, образовательным организациям большей свободы и поддержки в реализации инициатив и сетевого взаимодействия, а также вовлечение бизнеса для инвестирования в крупные инфраструктурные проекты.

В сфере общего и дополнительного образования детей с начала 2000-х годов доступность образования не снижалась, а среднее качество росло, в том числе за счет масштабных программ информатизации и модернизации инфраструктуры, внедрения новых образовательных стандартов.

При этом сформировавшийся в 90-е годы сектор образования высокого качества длительное время практически не изменял своего количественного и качественного состава и не мог в достаточной мере удовлетворять запросы растущего среднего класса (усилившиеся в условиях введения ЕГЭ). Начиная с национального проекта «Образование» (2006) государственная политика в общем образовании была направлена на поддержку **«точек роста», лидеров**, с расчетом, что сегмент сектора образования высокого качества расширится и станет **драйвером для системы в целом**. Адресная поддержка школ с высоким качеством образования сочеталась с введением механизмов **нормативного подушевого финансирования**, поддержкой **участия общественности в управлении школой**. Несмотря на системные изменения, в ряде регионов неудовлетворенный спрос на школы высокого качества сохранился. Для снятия напряжения на законодательном уровне закрепили механизм ограничения свободного выбора школы, т.е. зачисления в школы по месту регистрации.

Увязка финансового обеспечения с качеством образовательных программ и снятие специальных коэффициентов за статус школы привели к сокращению финансирования некоторых «сильных» школ. В этих условиях средний класс стал активнее использовать инструменты компенсации дефицитов школьного образования, что, как показывают данные Мониторинга экономики образования, проявилось в **росте потребления услуг репетиторов, дополнительного образования, в развитии сектора семейного образования**. Развитие этого вектора политики следует связывать со стимулированием сектора дополнительных платных услуг и повышением его прозрачности, развитием системы независимой оценки качества образования, информационных и тьюторских сервисов, а также с прозрачной системой финансирования школ, решающих задачи обеспечения высокого качества образования, и с поддержкой инноваций и системными усилиями по распространению их результатов.

Другим важнейшим социальным трендом последних двух десятилетий был **рост неравенства в доступе к качественным образо-**

вательным услугам в школе. Исследования НИУ ВШЭ показали сохранение **«островов низкого качества»** (в субъектах Российской Федерации насчитывается от 10 до 25% школ с низкими образовательными результатами, в которых концентрируются дети из малообеспеченных и социально неблагополучных семей) и существенные барьеры для доступа к современным образовательным сервисам. В этих условиях выходом из противоречия между качеством и доступностью становится как привлечение негосударственных ресурсов, так и **меритократическое** (по способностям) справедливое **распределение «дефицитных» образовательных ресурсов высокого качества.** Важнейшими условиями реализации такого подхода должны стать: равное и общедоступное предоставление услуг по раннему развитию, адресная помощь семьям, находящимся в трудной ситуации, и школам, работающим в сложных социальных условиях. В настоящее время **период раннего развития** (до трех лет), в котором закладываются основные риски неравенства, не входит в фокус федеральной и региональной образовательной политики.

Результат образования зависит в значительной степени не только от общественных ресурсов, направляемых в систему, но и от частных вкладов — **участия семьи, мотивации и усилий обучающихся.** В последние годы достигнуты существенные успехи в обеспечении открытости дошкольного и школьного образования для активного вовлечения всех заинтересованных лиц. Вместе с тем высок риск, что принятые нормы будут реализованы формально, а значит, выполнят свою функцию частично. Федеральному центру необходимо найти **внеадминистративные механизмы роста открытости и вовлеченности,** учитывающие различия в ресурсах, уровне активности и культурном капитале семей.

Длительное время на периферии федеральной образовательной политики находился сектор **дополнительного образования и развития детей.** Исследования показывают рост спроса на дополнительные услуги со стороны среднего класса, при этом ресурсные и культурные ограничения в доступе к данным услугам у малообеспеченных семей усиливают риски **образовательного неравенства.**

За 15 лет в системе общего образования были реализованы четыре цикла создания новых **федеральных образовательных стандартов,** обновлена нормативная база разработки учебных программ и учебников. Однако объективные данные и опросы учителей и

руководителей школ не позволяют утверждать, что введение новых образовательных стандартов существенно повлияло на то, что происходит в классных комнатах, на достижения школьников. Можно предположить, что многократно использованный инструмент нормативного обновления содержания образования не является достаточно эффективным для повышения качества. Как альтернатива предлагаются целевые программы повышения качества учебных достижений по отдельным дисциплинам. Это позволит не распылять усилия и ресурсы, ориентироваться на результат, действовать постепенно и последовательно.

Профессиональное образование, за исключением высшего, в последние 10–15 лет было «золушкой» образовательной политики. Система НПО — СПО пережила несколько трудных трансформаций, включая передачу большинства организаций этой системы от отраслевых органов образования и последовавшую затем их передачу на региональный уровень. Потери в ходе таких передач в ряде регионов превысили полезный эффект: значительной части сети просто не стало. Наряду с этим происходила стихийная адаптация системы к новой структуре экономики и новым экономическим реалиям. Для использования потенциала системы профобразования в условиях бюджетных ограничений и импортозамещения необходимы следующие структурные решения:

- формирование **двух типов организаций СПО**: специализированных колледжей, связанных с крупными работодателями и обеспечивающих их долгосрочные кадровые стратегии, и многопрофильных колледжей с гибкими программами, учитывающими все многообразие спроса на квалификации рабочих и техников со стороны предприятий и домохозяйств;
- развитие на базе организаций СПО **программ прикладного бакалавриата** для подготовки по перспективным высокотехнологичным профессиям (что, в свою очередь, предполагает интеграцию колледжей в профильные вузы);
- стимулирование взаимодействия компаний и профессиональных образовательных организаций для **совместной реализации образовательных программ и внешней оценки образовательных результатов**.

При этом **сохраняющееся искушение использовать систему СПО для удовлетворения кадровых потребностей неконкурентоспособных предприятий** создает риски применения простых административ-

ных решений вместо формирования институтов, опирающихся на реальный рынок труда.

Система высшего образования длительное время развивалась в условиях свободного самоопределения университетов в рамках новых институтов, включая ЕГЭ, возможность платного обучения, Болонскую систему. Это позволило российским государственным и частным университетам в рекордные сроки **расширить доступность высшего образования фактически до универсальной** (рис. 11). В результате участие в высшем образовании в России стало одним из самых высоких в мире — 393 человека на 10 тыс. населения.

При всех оговорках этот рост доступности высшего образования является значимым достижением, позитивно влияющим на **социальное самочувствие российского общества**, что выражается в сохранении высокой финансовой и социальной «премии» на высшее образование. В значительной степени этот рост доступности произошел за счет быстрого развития **платного (в основном заочного) образования**. В 2013 г. около 60% студентов платили за свое обучение в государственных и негосударственных вузах. Более половины студентов государственных вузов обучалось на платной основе, около 23% всех средств государственных вузов финансировалось населением.

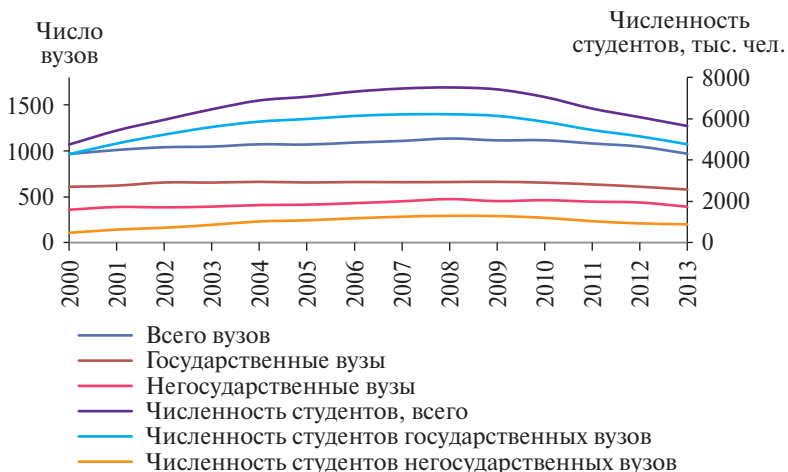


Рис. 11. Динамика числа вузов и численности студентов

Вместе с тем в системе накопились **дисбалансы**, связанные с сохранением большого числа отраслевых университетов и фантомных связей с рынком труда, с оппортунистическим поиском доходов от платного образования низкого качества.

С 2006 г. руководством страны были предприняты меры прямого действия по формированию **новой институциональной структуры высшего образования**. Сначала — через выделение группы **исследовательских университетов**, а с 2012 г. и через выделение группы **университетов с недостаточным качеством работы**. Однако из внимания государства ушла региональная дифференциация высшего образования, роль вузов в локальном социально-экономическом контексте. В отличие от среднего профобразования, децентрализация системы с усилением роли регионов не произошла: всего 4% бюджетных средств государственных вузов приходит из региональных бюджетов. В 2015 г. планируется запустить ряд мер по оптимизации слабой части вузов и программ и региональных систем высшего образования. Реализованные меры уже привели в движение всю систему, что проявилось и в череде организационных трансформаций — слияниях вузов, закрытии филиалов, сокращении программ заочного образования.

Однако в условиях экономического кризиса прямые структурные действия оказываются недостаточно подкрепленными необходимыми ресурсами для повышения качества деятельности. Поэтому предлагаемые (и действительно рациональные) меры по формированию современной структуры системы высшего образования должны быть **ресурсно и нормативно поддержаны**. Необходимы нормативные и политические решения, обеспечивающие возможности включения в процессы оптимизации сети отраслевых вузов, а также позволяющие формировать структуры холдингового типа. Если это окажется невозможным, то риск профанации структурной модернизации становится весьма реальным.

Реальным становится и риск сокращения доступности высшего (в том числе и второго высшего) образования за счет резкого сокращения сети филиалов и негосударственных вузов. Повидимому, вместо установления «заданий» на закрытие вузов и филиалов необходимо разработать более тонкие механизмы повышения качества и использования филиальной сети. К другим фокусам политики в сфере высшего образования следует отнести существенную модернизацию заочного образования (Россия яв-

ляется одним из мировых лидеров по доле неочных форм), а также магистратуры и аспирантуры.

8. Социальная защита и реформа пенсионной системы

Вопросы социального развития и социальной защиты населения с 2006 г. заняли прочное место в политической повестке страны. Однако, несмотря на политическую приоритизацию и серьезный объем финансирования социальных статей бюджета — совокупные государственные расходы на социальную политику в последние годы **превысили пятую часть от величины ВВП страны, и более половины из них приходится на систему социальной защиты населения,** — действующие механизмы поддержки наиболее уязвимых групп **показывают низкую эффективность.** На историческом максимуме, как уже отмечалось ранее, доля социальных трансфертов в доходах населения в 2013 г. достигла 18,6%. В первую очередь это объясняется высокой долей затрат в структуре социального бюджета на поддержку массовых категорий населения без учета доходов. В то же время современные формы работы, такие как социальный контракт и оценка нуждаемости клиентов системы социальной поддержки, получают лишь ограниченное распространение. Таким образом, сложившаяся система социальной защиты населения, по сути, до сих пор находится в стадии **незавершенного перехода к обеспечению адресности социальных программ.**

Как уже отмечалось ранее, в сложившихся экономических и демографических условиях в системе социальных выплат и льгот **необходим структурный маневр, увеличивающий социальную защиту бедных и нуждающихся и сокращающий меры поддержки, предоставляемые по категориальному принципу.**

С 2002 г. в стране реализуется **пенсионная реформа;** новый вариант реформы стартовал с 1 января 2015 г. За этот период заметно вырос реальный размер пенсий, риски бедности пенсионеров существенно сократились (рис. 12). Более того, в кризис 2008—2009 гг. пенсионеры оказались единственной социальной группой, чье материальное положение улучшилось. Вместе с тем во многом успехи в динамике пенсий объясняются сочетанием благоприят-

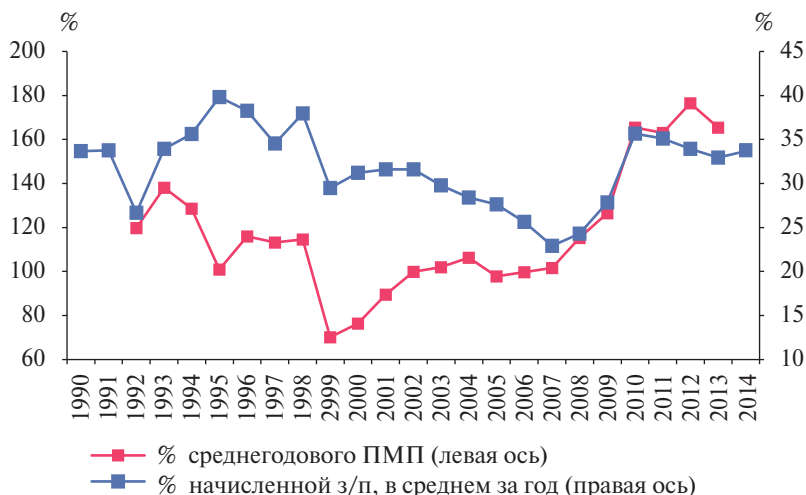


Рис. 12. Динамика среднегодового размера пенсии по отношению к среднегодовому размеру прожиточного минимума пенсионеров и к начисленной заработной плате по крупным и средним предприятиям (в %)

ных тенденций в демографии и экономике, которые уже не смогут повториться. Сама **пенсионная система продолжает оставаться недостаточно эффективной и высокочувствительной от трансфертов из федерального бюджета.**

В ближайшие десятилетия российской пенсионной системе придется существовать в условиях резкого старения населения, возросшей макроэкономической нестабильности, сужающихся возможностей бюджетного финансирования. Пенсионная реформа 2015 г. не дает должного ответа на эти вызовы. Попытки стимулировать добровольный более поздний выход на пенсию в рамках новой пенсионной формулы не будут эффективными. Потенциал добровольного откладывания выхода на пенсию очень мал даже в условиях ограничения доходов работающих пенсионеров. За рамками реформы 2015 г. остается целый блок нерешенных проблем, включая избыточные обязательства пенсионной системы, связанные с низким фактическим пенсионным возрастом; низкую доходность по обязательным пенсионным накоплениям и высокую неопределенность в отношении судьбы обязательных пенсионных

накоплений; слабое развитие добровольных форм пенсионных накоплений; отсутствие общественного консенсуса о том, сколько пенсионная система должна стоить гражданам, бизнесу, государству.

Поскольку **дефицит Пенсионного фонда** — один из главных вызовов социальной политики, еще больше обострившийся в условиях смены модели экономического роста, уже начался новый виток изменений в пенсионной системе. У государства в арсенале остались **три незадействованных ресурса**. Первый, самый простой из них, — **ограничения на выплату пенсии работающим пенсионерам**, которые, скорее всего, будут введены в действие с января 2016 г. Второй, понятный, но связанный с политическими рисками, — **повышение пенсионного возраста**. Третий, самый трудный, — **повышение доходов пенсионной системы за счет легализации неформального сектора экономики**.

Утопично полагать, что государственная пенсионная система сможет самостоятельно справиться с задачей поддержания уровня и качества жизни пожилых. Поэтому наряду с мерами по ее дальнейшему реформированию **необходима комплексная стратегия в отношении активного долголетия**, направленная на улучшение здоровья, качества образования и повышение производительности труда пожилого населения страны, расширение форм социальной и экономической активности пожилых, а также создание системы стимулов для увеличения продолжительности трудовой жизни и формирования добровольных сбережений на старость.

9. Тенденции и перспективы политики в сфере культуры

Современная государственная культурная политика России отличается **противоречивостью**, что выражается в нередком несоответствии декларируемых целей и реально предпринимаемых действий. В 2000-е годы культура, к сожалению, не вошла в число официально обозначенных приоритетов социальной политики. **Отечественная сфера культуры существенно и хронически недофинансирована**: государственная поддержка культуры в России в расчете на душу населения в среднем в 3,5 раза ниже, чем в развитых странах мира.

Базисные нормы законодательства о культуре не обновлялись с начала 90-х годов. Как следствие, реализуемая государством политика в сфере культуры оказалась пока не в состоянии существенно улучшить сложившуюся ситуацию.

В настоящее время можно констатировать активизацию государственной политики в сфере культуры, включающую изменение ее приоритетности, содержания ее миссии, целей и принципов. В полной мере судить о конкретном характере этих изменений можно будет лишь после того, как за принятием «Основ государственной культурной политики» последуют шаги в области стратегического планирования, бюджетирования и институционального развития отрасли.

Поиск новых форматов культурной политики наблюдается также на региональном и местном уровнях, где **организация культурной деятельности** используется как новый инструмент территориального развития. В то же время можно констатировать, что соответствующие инициативы имеют, как правило, точечный характер, связаны с активной позицией руководителей регионов или местных сообществ и не обеспечены системными институциональными механизмами поддержки. Активизация культурной политики на федеральном и региональном уровнях имеет различные акценты: в первом случае речь идет о возвращении в культурную политику содержательных аспектов, тогда как во втором — об использовании культуры в качестве ресурса развития: территориального, социального, экономического.

К ключевым проблемам сферы культуры следует отнести недооценку ее социальной значимости и соответственно отсутствие связи между задачами культурной и социальной политики. Ведомственная фрагментация культурной политики не позволяет целостным образом решать ее комплексные задачи. Существующая в стране инфраструктура культурной политики (сеть учреждений, форматы мероприятий) физически и морально устарела и требует обновления. Важно трансформировать узкофункциональные учреждения в культурные центры, развивать дистанционные и передвижные формы работы с населением.

Необходимо обновление целеполагания культурной политики, рассмотрение ее как важнейшего элемента социальной политики, что должно получить отражение не только в изменении объектов и инструментов культурной политики, но и в системе оценки ее

эффективности. Потребуется стратегия обновления материальной и организационной инфраструктуры сферы культуры, приведения ее в соответствие с современными формами и запросами, что должно быть подкреплено государственными программами в этой сфере. Обогащению содержания творческой деятельности должно способствовать в том числе развитие **грантовых механизмов** как в плане объемов проходящих через них средств, так и в плане формирования эффективной правовой базы предоставления грантов. Наблюдавшееся в последние годы неуклонное наращивание объемов бюджетного финансирования грантов сменяется их существенным сокращением. **Сохранение исторического и культурного наследия** должно быть обеспечено правовыми мерами по стимулированию **государственно-частного партнерства, благотворительности и гражданской активности**.

* * *

Глобальные демографические и экономические вызовы выводят человеческий потенциал в лидеры среди драйверов устойчивого развития. Несмотря на возрастающий при рецессии спрос на меры социальной поддержки, в сложившихся условиях на российскую социальную политику возложена миссия **повышения качества человеческого капитала**. Важно подчеркнуть, что смена модели экономического роста происходит на фоне существенного повышения доходов населения и значимых социальных общественных инвестиций; как результат, **потребительский стандарт выживания перестал быть массовым**. Однако отрицательные или низкие темпы роста доходов населения будут ограничивать развитие качественных социальных услуг по сравнению с периодом 2003—2013 гг.

На передний план выдвигаются институциональные реформы, стартовавшие, но не завершенные во всех секторах социальной сферы. В первую очередь речь идет о повышении пенсионного возраста; эффективном контракте как форме трудового договора; структурных изменениях в социальных секторах, нацеленных на повышение уровня и качества жизни; расширении спектра услуг в дошкольном и дополнительном образовании, социальном обслуживании населения; реальном структурном сдвиге социальных льгот и выплат в сторону бедных слоев населения; внедрении механизмов соплатежей за социальные услуги для высокодоходных групп населения.

До 2019 г. речь может идти о частичных улучшениях социальной политики — в первую очередь о структурных изменениях в здравоохранении и образовании в сочетании с повышением требований к профессиональному уровню специалистов. Может быть также реализован переход на более адресную систему социальной помощи нуждающимся.

Экономически значимые меры, такие как повышение пенсионного возраста, введение возможности соплатежей за получение медицинских и образовательных услуг более высокого качества, будут вынужденно отложены до 2019 г.

Научное издание

**Социальная политика:
долгосрочные тенденции и изменения последних лет**

Краткая версия доклада

Подписано в печать 04.04.2015. Формат 60х88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 3,2. Уч.-изд. л. 2,4
Тираж 1500 экз. Изд. № 1853. Заказ № 8709

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: +7 (499) 611-15-52



ГЕНЕРАЛЬНЫЕ ПАРТНЕРЫ



СБЕРБАНК

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПАРТНЕР



ВТБ24

Большое преимущество



ОФИЦИАЛЬНЫЕ ПАРТНЕРЫ



открытие



ПАРТНЕРЫ



музей
СОБРАНИЕ



Гусеница

WWW.HSE.RU