

**К XIX Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

10–13 апреля 2018 г.
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

КАК УВЕЛИЧИТЬ ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ И ЕГО ВКЛАД В ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

Тезисы доклада

Под редакцией
Я.И. Кузьмина,
Л.Н. Овчаровой,
Л.И. Якобсона



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2018

УДК 316.42
ББК 60.56
К16

Авторы доклада:

С.С. Бирюкова, А.Г. Вишневский, В.Е. Гимпельсон, Е.Б. Деминцева,
М.Б. Денисенко, Р.И. Капелюшников, И.И. Корчагина, Я.И. Кузьминов,
Н.В. Мкртчян, Л.Н. Овчарова, А.С. Пузанов, С.Ю. Рошин, О.В. Сиянская,
Ю.Ф. Флоринская, И.Д. Фрумин, С.В. Шишкин, Л.И. Якобсон

Под редакцией Я.И. Кузьминова, Л.Н. Овчаровой, Л.И. Якобсона

При подготовке доклада использовались материалы
совместных докладов ЦСР и НИУ ВШЭ

«Демографические вызовы России»

(авторы доклада: Е.М. Андреев, А.Г. Вишневский, М.Б. Денисенко,
Ж.А. Зайончковская, С.В. Захаров, Е.А. Кваша, В.А. Козлов, Н.В. Мкртчян,
Л.Н. Овчарова, В.И. Сакевич, Т.Л. Харьковская, Е.М. Шербакова)

«Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения»

(авторы доклада: Е.Б. Деминцева, Н.В. Мкртчян, Ю.Ф. Флоринская)

«Здравоохранение: необходимые ответы на вызовы времени»

(авторы доклада: С.Г. Боярский, В.В. Власов, Л.И. Зосимова,
М.Г. Колосницына, П.П. Кузнецов, Л.Н. Овчарова, И.М. Степанов, Н.А. Хоркина,
В.И. Шевский, И.М. Шейман, С.В. Шишкин, Л.И. Якобсон)

«Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения»

(авторы доклада: В.Е. Гимпельсон, А.А. Зудина, Р.И. Капелюшников,
А.Л. Лукьянова, Л.Н. Овчарова, А.Ю. Ощепков, С.Ю. Рошин,
Л.И. Смирных, П.В. Травкин, А.В. Шарунина)

«Двенадцать решений для нового образования»

(авторы доклада: И.В. Абанкина, М.Ю. Алашкевич, В.А. Болотов,
М.С. Добрякова, Ф.Ф. Дудырев, К.В. Зиньковский, Ю.Н. Корешникова,
И.А. Коршунов, С.Г. Косарецкий, Я.И. Кузьминов, Т.А. Мерцалова, А.Г. Овакмян,
Е.В. Одоевская, Д.П. Платонова, А.Л. Семенов, Д.С. Семенов, П.А. Сергоманов,
П.С. Сорокин, А.Ю. Уваров, И.Д. Фрумин)

В материалах доклада также использованы результаты расчетов
Е.А. Гориной, И.А. Кравченко, С.А. Тер-Акопова, Т.Г. Омельчук

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики <<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1758-1 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-1816-8 (e-book)

© Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики», 2018

Оглавление

Введение	5
1. Почему возрастает роль человеческого капитала в будущем развитии?	6
2. Человеческий капитал: основные проблемы и вызовы будущего развития	8
2.1. Три глобальных вызова со стороны демографии	8
2.2. Плохое равновесие в здравоохранении не позволит достичь целевого значения показателя средней продолжительности жизни при рождении	11
2.3. При высоком формальном образовании Россия отличается довольно низким уровнем капитализации человеческого капитала	13
2.4. Кардинальное повышение производительности труда не может быть достигнуто при сохранении российской модели рынка труда	17
2.5. Качество человеческого капитала растет при расширяющемся среднем классе и сокращении бедности	19
2.6. Целевая установка на сокращение бедности в 2 раза и повышение качества жизни старшего поколения потребует модернизации системы социальной защиты	26
3. Политика роста человеческого капитала и повышения его капитализации	30
3.1. Приоритеты политики повышения качества человеческого капитала	30
3.2. Ключевые проекты развития образования	31

3.3. Здравоохранение: необходимые ответы на вызовы времени	38
3.4. Развитие адресных программ социальной поддержки бедных семей с детьми	46
3.5. Социальная поддержка старшего поколения	50
3.6. Четыре новых шага в миграционной политике	54
3.7. Новые направления в жилищной политике.....	58
3.8. На пути к новой модели рынка труда	60
Литература	62

ВВЕДЕНИЕ

Эксперты Высшей школы экономики в течение двух лет разрабатывали тематику человеческого капитала на площадке Центра стратегических разработок. Результатом этой работы стали соответствующие разделы Стратегии социально-экономического развития России до 2024 г. и с перспективой до 2035 г. Целевой сценарий данной Стратегии базируется на **трех равнозначных и взаимосвязанных приоритетах: технологическом обновлении, развитии человеческого капитала и построении современного государства.** По тематике человеческого капитала было опубликовано пять докладов, которые посвящены демографическим вызовам, тенденциям, институтам и структурным изменениям на рынке труда, миграционным процессам, необходимым изменениям в системе здравоохранения, предложениям по формированию современной системы образования.

На XIX Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ по проблемам экономики и общества на обсуждение выносятся предложения, реализация которых, по нашему мнению, **обеспечит решительный прорыв в экономическом и социальном развитии за счет формирования и использования знаний, умений и компетенций людей.** За два года работы ряд предложений по изменениям уже приняты, например, решение о повышении минимальной заработной платы до величины прожиточного минимума вступает в силу с 1 мая 2018 г. Некоторые предложения вошли в отраслевые стратегии развития или в приоритетные проекты, например, решения о развитии медицинской помощи на основе новых медико-информационных технологий. Поскольку в данных тезисах мы хотим показать весь комплекс необходимых для прорыва изменений, уже реализуемые мероприятия сохранены в системе предлагаемых проектов и шагов.

1. ПОЧЕМУ ВОЗРАСТАЕТ РОЛЬ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В БУДУЩЕМ РАЗВИТИИ?

В начале 2000-х годов высокие темпы экономического роста определялись следующими конкурентными преимуществами России: лидерство среди экспортеров энергоресурсов и высокие цены на энергоносители, ряд реализованных в тот период экономических реформ и растущий платежеспособный спрос населения, беспрецедентно высокая доля населения в трудоспособном возрасте, ускоренный рост образовательного уровня населения. Сегодня потенциал этих преимуществ значительно сократился, и уже два года назад, в рамках ежегодного доклада о социальной политике на Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ, обсуждался вопрос о том, что главным сравнительным преимуществом российской экономики может стать **качество человеческого капитала**.

В настоящее время лидерами в мире стали страны, которые научились лучше других формировать и использовать знания, умения, компетенции людей, их способности к дальнейшему обучению и сложноорганизованной совместной деятельности. **Те обладатели человеческого капитала, которые имеют возможность эффективно его применять в своей трудовой деятельности, являются ключевыми создателями добавленной стоимости.** Рыночная стоимость современной корпорации все в большей степени определяется способностью нанятых ею «мозгов» создавать новые идеи, товары и услуги. Дополнительным аргументом в пользу повышения вклада человеческого капитала в развитие являются результаты исследований, **подтверждающие его низкую капитализацию в современной России.** Достаточно сопоставить данные о качестве человеческого капитала и душевом ВВП, оцененном с учетом паритета покупательной способности (ППС): если по индексу человеческого капитала [The Global Human Capital Report 2017...], рассчитываемому с 2015 г. для Всемирного экономического форума, Россия в 2017 г. занимала почетное 16-е место из 130 стран, то, по данным МВФ, по душевому ВВП с учетом ППС наша страна находится только на 55-м месте.

1. Почему возрастает роль человеческого капитала в будущем развитии?

Каким образом человеческий капитал влияет на «богатство народов»? Во-первых, он создает и распространяет новые технологии и продукты. Во-вторых, обладатели высокого человеческого капитала быстрее осваивают такие технологии и внедряют их в производство и повседневную жизнь, генерируя тем самым спрос на инновации. Более образованные и квалифицированные специалисты способны к более сложному труду, а последний создает больше добавленной стоимости в единицу времени, чем труд малоквалифицированного работника. Все это дает как прямой вклад в ВВП, так и косвенный — через рост совокупной факторной производительности, т.е. способности производить больше и дешевле на единицу затрат труда и капитала. Другое дело, что величина этого вклада определяется не только самим человеческим капиталом, но и действиями тех, кто его использует. Среди экстерналий человеческого капитала — более высокое качество социальных связей, гражданской активности и культуры общества.

2. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ БУДУЩЕГО РАЗВИТИЯ

2.1. Три глобальных вызова со стороны демографии

Сегодня исчерпаны демографические бонусы для развития, имевшие место в 2000–2012 гг. и проявившиеся в высокой доле населения в трудоспособном возрасте, включая молодые трудоспособные когорты (рис. 1). **Начинается период демографических вызовов, обусловленных старением населения и сокращением доли лиц в трудоспособном возрасте.** В России старение населения сопровождается не только увеличением доли населения в пенсионном возрасте, но и постарением рабочей силы, что создает серьезные риски для запуска технологического прорыва (рис. 2). **В 2030 г. при отсутствии каких-либо изменений на рынке труда, в образовании, пенсионной и миграционной политике численность занятых в возрасте 26–30 лет сократится на 4,6 млн человек, или на 43% по сравнению с 2015 г. Аналогичные изменения характерны и для возрастной группы 31–35 лет.** Многие страны проходили через старение населения, и научные исследования свидетельствуют, что оно негативно влияет на темпы экономического роста [SPIEF Review..., 2015; Overcoming Global Turbulence..., 2016; Ли, Мэйсон, 2017].

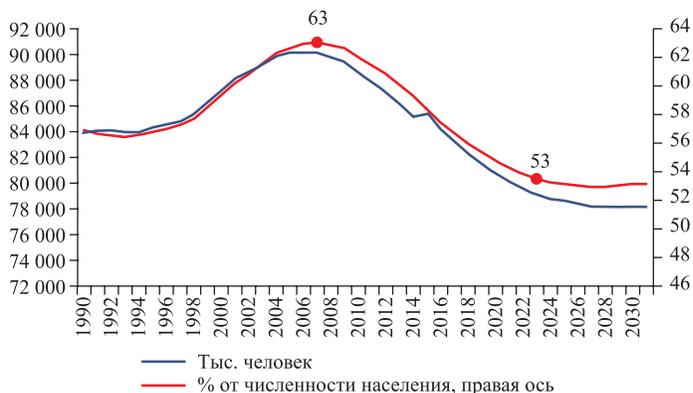


Рис. 1. Население в трудоспособном возрасте. Россия, 1990–2035 гг.

Источник: расчеты Института демографии НИУ ВШЭ.

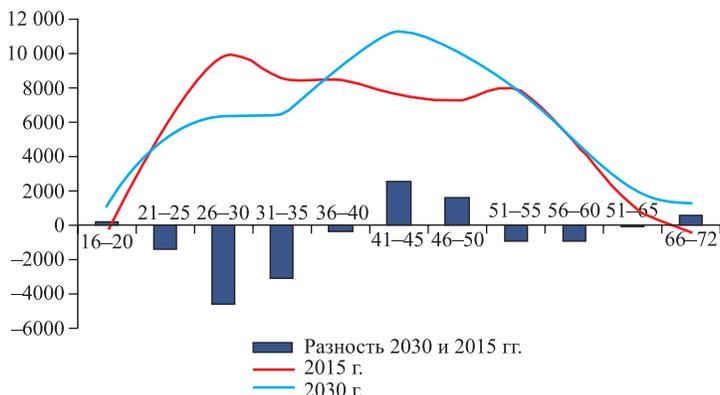


Рис. 2. Занятое население по возрасту в 2015 и 2030 гг., тыс. человек

Источник: [Российский рынок труда..., 2017].

Наши расчеты свидетельствуют, что если не произойдут изменения в пенсионной системе, то она будет развиваться по одному из двух возможных сценариев: **либо для сохранения достигнутого коэффициента замещения потребуются дополнительный трансферт в пенсионную систему в размере 0,55% ВВП к 2024 г. и 0,62% — к 2035 г.; либо произойдет существенное сокращение пенсии по сравнению с заработной платой.** Оба этих сценария создают стресс для экономики страны и политической стабильности. Страны, прошедшие через старение, уже выработали механизмы адаптации к демографическим вызовам. Наиболее адекватным способом преодоления последствий старения в пенсионной сфере выступает более поздний выход на пенсию [Holzmann, 2012]. Стимулирование экономической активности молодежи и пожилых людей позволит частично компенсировать уменьшение численности трудовых ресурсов России [SPIEF Review..., 2015]. Требуется качественный скачок в производительности труда [Вестник McKinsey, 2003; SPIEF Review..., 2015; Overcoming Global Turbulence..., 2016]. Профессиональное обучение и переобучение взрослых — важный источник пополнения и воспроизводства человеческого капитала [Российский рынок труда..., 2017]. Оно обеспечивает предложение необходимых профессиональных навыков и особенно важно

для пожилых работников и работников с низкой квалификацией [Workplace Training in Europe, 2007].

Сегодня в России восстановлена предельная средняя продолжительность жизни при рождении уровня конца 1980-х годов (рис. 3); в 2016 г. этот показатель поднялся до 71,9 года, а в 2017 г. по предварительной оценке достиг 72,6 года. Но по продолжительности жизни сохраняется значительный разрыв — примерно 9 лет — с западноевропейскими странами (71,4 года против 80,9 года в 2014 г.). Особенно тревожна ситуация со смертностью мужчин в трудоспособном возрасте. По данным Всемирной организации здравоохранения, показатель вероятности умереть для мужчин в возрасте от 15 до 60 лет в России (рис. 3) почти в 2 раза превышает среднеевропейский показатель (в 2015 г. — 325 и 168 на 1000 человек соответственно). Лишь в 18 африканских странах и воюющей Сирии этот показатель выше, чем в России. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2018 г. поставлена амбициозная задача по увеличению средней продолжительности жизни при рождении (выше 80 лет). Ключевые решения по достижению данного результата связаны со здравоохранением, индустрией здоровья и социальным обслуживанием людей старших возрастов.

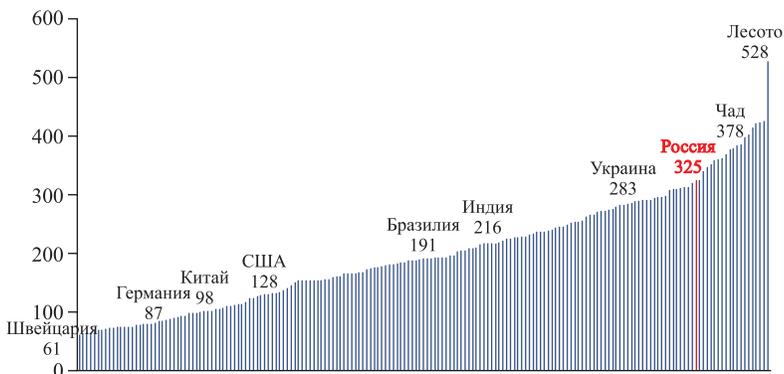


Рис. 3. Коэффициент смертности (вероятность смерти) взрослых мужчин в возрасте от 15 до 60 лет на 1000 человек населения в 2015 г.

Источник: [Global Health Observatory].

2.2. Плохое равновесие в здравоохранении не позволит достичь целевого значения показателя средней продолжительности жизни при рождении

В российском здравоохранении главными препятствиями на пути достижения целевых ориентиров по средней продолжительности жизни при рождении являются дефицит ресурсного обеспечения, технологическая отсталость, недостаточное качество первичной медико-санитарной помощи и квалификация медицинских кадров. Система здравоохранения не готова ответить на вызовы старения из-за неразвитости гериатрической и реабилитационной помощи, недостаточности мер по ведению больных с хроническими заболеваниями.

По ежегодным суммарным государственным и частным расходам на здравоохранение Россия находится на уровне развивающихся стран (в России в последние годы они составляли 5–6% ВВП, в Бразилии — 8–9%, Китае — 5%, Индии — 4%), но заметно отстает от развитых стран (в Канаде — 10% ВВП, Германии — 11%, Франции — 11%). Пересчитанный по ППС объем ежегодных расходов на здравоохранение в расчете на душу населения (1414 долл. в 2015 г.) в России немного превышает уровень Бразилии (1392 долл.) и в 1,9 раза превосходит уровень Китая (762 долл.), но уступает уровню Великобритании почти втрое (4145 долл.), а Германии — в 4 раза (5357 долл.). Однако при сопоставимом пакете гарантий оказания медицинской помощи гражданам российские госрасходы на здравоохранение (в последние годы — примерно 3,2–3,4% ВВП) заметно ниже уровня расходов в странах ЕС (7,2% ВВП) и ОЭСР (6,5% ВВП).

Объем ресурсов, направляемых в сферу здравоохранения в развитых экономиках, превышает половину доли всей промышленности в ВВП. Ускоренное развитие индустрии здоровья становится ведущим трендом экономики XXI в. **Можно уверенно утверждать, что сдвиг ядра экономики от промышленности к здравоохранению, образованию и науке сыграет в XXI в. точно такую же роль, которую в XIX столетии сыграл сдвиг от аграрного сектора к индустриальному.** Пропустить этот сдвиг, промедлив с необходимыми технологическими и организационными изменениями в секторах, формирующих человеческий капитал, означало бы обречь страну на отста-

вание. Если Россия хочет остаться в числе глобальных лидеров, абсолютно необходим прорыв, а не просто частичное улучшение положения дел.

Здоровье устойчиво занимает первое место в приоритетах россиян, заявляемых в социологических опросах, опережая безопасность, стабильный заработок, экологию и др., а удовлетворенность доступностью медицинской помощи, напротив, является наименьшей среди характеристик удовлетворенности жизнью. Состояние системы здравоохранения и ее развитие россияне считают одной из трех основных проблем страны (рис. 4), причем доля граждан, которые называют проблемы здравоохранения наиболее значимыми в масштабах страны, растет в последние годы самыми высокими темпами (увеличение в 2,4 раза в 2014–2016 гг.).

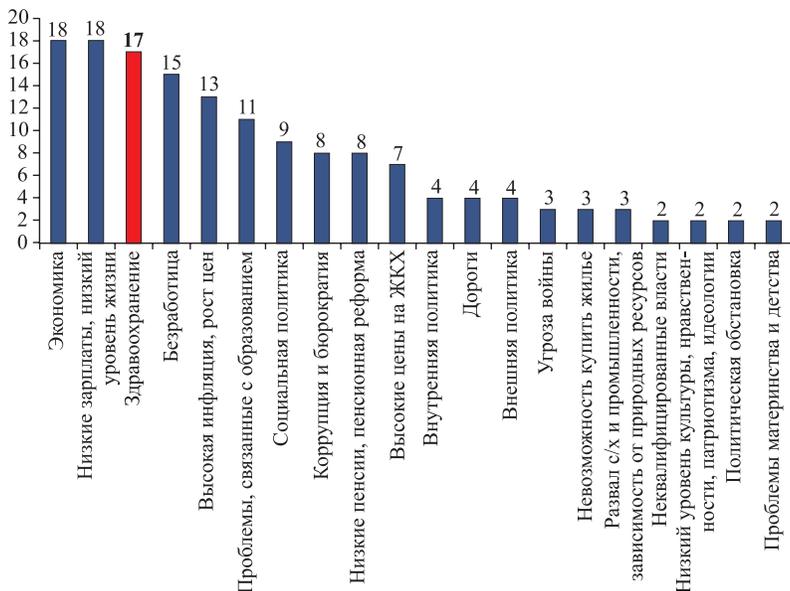


Рис. 4. Распределение ответов российских граждан на вопросы о том, какие проблемы они считают наиболее значимыми в масштабах страны, декабрь 2016 г., %

Источник: [Проблемный фон страны..., 2016].

Рост потребностей в медицинской помощи вместе с удорожанием новых медицинских технологий будут требовать роста государственных затрат на здравоохранение не менее чем на 1,8% ВВП (с 3,2% в 2016 г. до 5,0% в 2035 г.). Соответственно предстоит сделать нелегкий выбор между следующими вариантами действий: а) отказом от адекватного повышения расходов, чреватым глубоким долговременным отставанием и массовым недовольством населения; б) увеличением государственного финансирования отрасли в реальном выражении в 1,8 раза в 2024 г. и в 3 раза в 2035 г.; в) разумным объединением усилий государства, работодателей и платежеспособной части граждан.

2.3. При высоком формальном образовании Россия отличается довольно низким уровнем капитализации человеческого капитала

Если «ядро» человеческого капитала — знания и умения, производящие добавленную стоимость для экономики и доходы для его обладателей, то роль образования является ключевой. Именно в процессе обучения — формального и неформального — создается человеческий капитал. Сегодня население России полностью охвачено общим средним образованием, при этом качество российской школы достаточно высокое и в последние годы растет. Согласно ведущим международным рейтингам умение читать и математическая подготовка наших школьников — среди лучших в мире. Рост формального уровня профессионального образования стал важным фактором развития страны в последние 20 лет, и сегодня **Россия входит в число лидеров по показателям охвата высшим и средним профессиональным образованием.**

Комплексную оценку влияния образования на качество человеческого капитала и его капитализацию позволяет сделать индекс человеческого капитала (табл. 1), который рассчитывается с 2015 г. для Всемирного экономического форума при участии Гарвардского университета и состоит из четырех частных индексов. По интегральному значению данного индекса в 2017 г. Россия заняла почетное 16-е место. **При этом по первому частному индексу (4-е место), который измеряет уровень формального общего и профессионального образования, мы входим в пятерку лидеров. Второй**

Таблица 1. Глобальный индекс человеческого капитала 2017 г. и его декомпозиция

Страна	Общий индекс		Частный индекс по потенциалу		Частный индекс по использованию		Частный индекс по развитию		Частный индекс по новым знаниям и компетенциям	
	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг	Оценка	Ранг
Норвегия	77,12	1	80,46	13	73,18	24	82,63	6	72,22	6
Финляндия	77,07	2	81,05	8	65,09	68	88,51	1	73,62	2
Швейцария	76,48	3	76,36	28	69,12	42	84,87	2	75,57	1
Соединенные Штаты	74,84	4	78,18	22	68,72	43	83,45	4	68,99	13
Дания	74,40	5	79,37	16	71,41	34	78,65	14	68,18	17
Германия	74,30	6	76,33	29	69,52	40	79,38	12	71,96	7
Новая Зеландия	74,14	7	78,92	18	72,76	27	80,38	8	64,50	22
Швеция	73,95	8	76,21	31	69,60	39	77,10	16	72,89	3
Словения	73,33	9	81,10	7	65,90	64	79,21	13	67,10	18
Австрия	73,29	10	73,71	45	68,00	44	81,53	7	69,92	11
Сингапур	73,28	11	76,45	27	70,52	36	73,62	25	72,52	4
Эстония	73,13	12	80,94	10	72,70	28	76,20	18	62,68	26
Нидерланды	73,07	13	74,09	43	65,37	67	83,60	3	69,22	12
Канада	73,06	14	80,38	15	71,96	32	74,06	22	65,85	20
Бельгия	72,46	15	75,14	35	63,39	75	82,84	5	68,47	16
Российская Федерация	72,16	16	83,19	4	74,33	18	72,97	33	58,14	42

Источник: [The Global Human Capital Report 2017...].

частный индекс измеряет формальное использование имеющегося образовательного потенциала и свидетельствует о нашей конкурентоспособности (18-е место). Однако оба индекса измеряют успешность системы образования для индустриальной экономики XX в. Для успехов в постиндустриальном развитии важны третий и четвертый частные индексы. Третий измеряет постоянное наращивание человеческого капитала через повышение квалификации и перепрофилирование — здесь мы уже проигрываем, занимая 33-е место. Четвертый оценивает владение компетенциями XX в., где мы отстаем еще более серьезно (42-е место). При этом по такому важнейшему для роста экономики индикатору, как «доступность квалифицированных работников», Россия занимает 89-е место в мире.

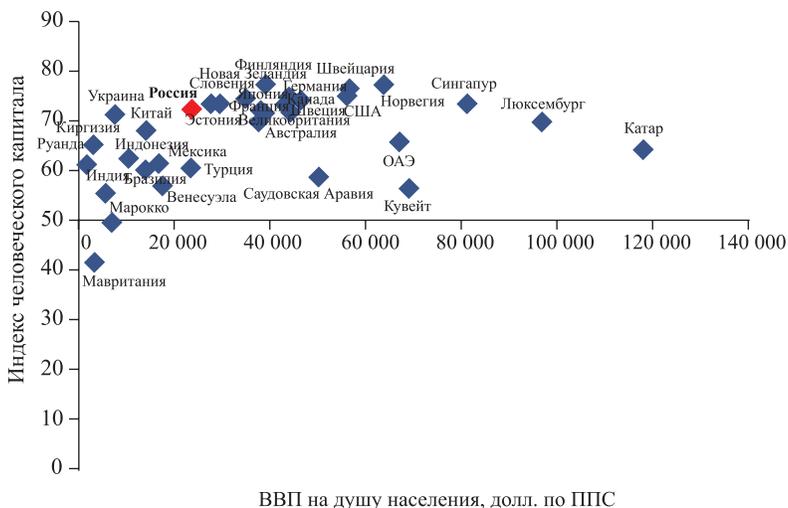


Рис. 5. Индекс человеческого капитала и ВВП на душу по ППС

Источник: [The Global Human Capital Report 2017...].

Разложение индекса человеческого капитала в значительной степени объясняет, почему в постиндустриальной экономике при достаточно высоком формальном качестве человеческого капитала мы имеем низкий ВВП на душу населения (рис. 5). Большинство экспертов объясняют это плохими институциональными условия-

ми для капитализации знаний и умений людей. Данный индекс говорит также о том, что **система образования не дорабатывает в части формирования и быстрого обновления современных знаний, навыков и компетенций для постиндустриальной экономики.**

Образование призвано не только обеспечивать технологический прорыв и компенсировать издержки старения населения, но и выступать важным фактором создания современных рабочих мест. Формируя работников с необходимыми компетенциями (творческими, предпринимательскими, цифровыми), образование стимулирует бизнес создавать новую занятость, при которой такой труд оказывается высокопроизводительным. Однако существующая модель образования таких компетенций не обеспечивает.

Как и здравоохранение, система образования отличается недофинансированием, в основе которого лежит растущая стоимость современных стандартов всех уровней образования, включая те, по которым государством гарантирована бесплатность и всеобщность. При этом недофинансирование накапливается (рис. 6).

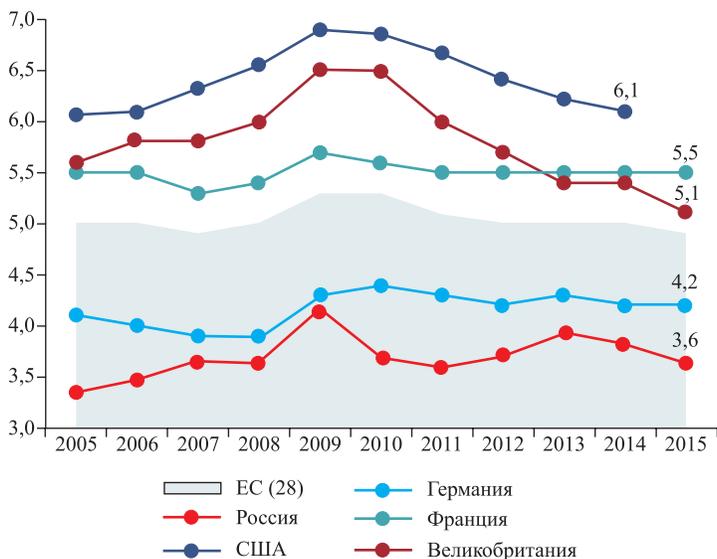


Рис. 6. Бюджетные расходы на образование по всем уровням образования в 2000–2015 гг., % от ВВП

Источник: Worldbank.

Если в Стратегии социально-экономического развития России до 2024 г. и с перспективой до 2035 г. делать акцент на **повышении качества и капитализации человеческого капитала, ключевые решения должны быть направлены на изменения в системе образования, реализация которых потребует дополнительного финансирования.**

2.4. Кардинальное повышение производительности труда не может быть достигнуто при сохранении российской модели рынка труда

При высоком формальном уровне образования работников мы сегодня имеем низкую производительность труда и низкую капитализацию навыков и знаний экономически активного населения. В значительной степени это обусловлено спецификой российской модели рынка труда, которая хорошо помогала пережить шоки в период масштабных структурных реформ, но не способна обеспечить высокую производительность труда и хорошую собираемость налогов и сборов, размер которых привязан к заработной плате. Ученые НИУ ВШЭ уже не раз писали об особенностях российского рынка труда и выпустили специальный доклад на эту тему при подготовке предложений в рамках разработки Центром стратегических разработок Стратегии социально-экономического развития России до 2024 г. и с перспективой до 2035 г. [Российский рынок труда...]. Поэтому только коротко остановимся на этом вопросе. Особенность российской модели рынка труда заключается в том, что на все макроэкономические шоки и кризисы мы реагируем скачками реальной заработной платы при сохранении стабильной общей численности занятых. При этом переток занятых из корпоративного в некорпоративный (во многом неформальный) сегмент экономики является одним из факторов поддержания стабильно высокой занятости и низкой безработицы.

Поскольку одним из ключевых приоритетов Стратегии социально-экономического развития России до 2024 г. и с перспективой до 2035 г. является повышение производительности труда, важно отметить, что у нас в стране практически не работает такой важный механизм ее роста, как «созидательное разрушение». Суть его в том, что процессы создания новых (производительных) и ликвидации старых (низкопроизводительных) рабочих мест идут параллельно. Этот процесс аналогичен воспроизводству населения:

старшие поколения уходят, но появляются новые. Такой оборот рабочих мест меняет структуру экономики, ведет к росту производительности труда («новое» эффективнее «старого») и увеличению доходов работников. Рост заработной платы стимулирует потребительский спрос, который, в свою очередь, поддерживает предложение. Данные на рис. 7 показывают, что на протяжении последних 10 лет у нас в формальной экономике число ликвидируемых рабочих мест существенно превосходит число создаваемых.

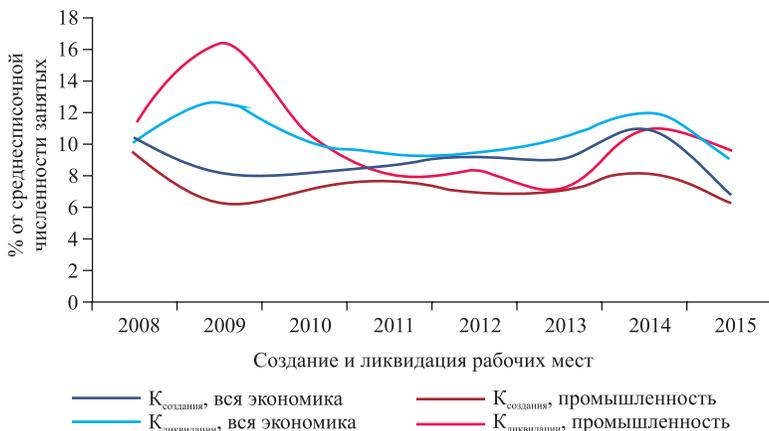


Рис. 7. Коэффициенты создания и ликвидации рабочих мест, вся экономика и промышленность, 2008–2015 гг., % от среднесписочной численности занятых

Источник: [Российский рынок труда...].

Когда высвобождаемые работники попадают в программы поддержки безработных, переобучаются и возвращаются на рынок труда с новыми компетенциями, то процесс их высвобождения не влечет за собой снижения производительности труда. Если альтернативой поддержки безработных является неформальная занятость, то это приводит к снижению производительности труда, так как в данном сегменте экономики производительность труда традиционно ниже, чем в наблюдаемой экономике. При этом, как ни считай, доля занятых в неформальном секторе не снижается. Сегодня, если считать по балансу трудовых ресурсов, она составляет четверть всех занятых, а по

данным обследования занятости (ОНПЗ), с корректировкой на дополнительную занятость, — около пятой части. Если же брать некорпоративный сегмент в целом (т.е. всех занятых вне организаций — юридических лиц), то его удельный вес превышает треть!

Если в экономическом развитии ставка делается на технологический прорыв и экономику знаний, то многие нормы, регулирующие трудовые отношения, должны измениться.

Действующее трудовое регулирование сформировалось в условиях индустриальной экономики, в которых неразрывно связаны две стороны нормативного регулирования, условно называемые внешней и внутренней. Первая относится, например, к взиманию налогов с трудовых доходов, базовым гарантиям безопасности труда, пенсионного обеспечения и т.п. Вторая касается непосредственной организации трудовых процессов и взаимоотношений их участников, в том числе деталей взаимоотношений менеджмента и исполнителей. По-видимому, приходит время, когда второе будет становиться все более гибким и вариативным в интересах как экономической эффективности, так и самих работников, помогая раскрываться их способностям и реализовываться склонностям. Неизбежное в этих условиях сокращение числа унифицированных предписаний со стороны государства следует понимать не как уступку неформальной занятости, а как нечто ей противостоящее, предотвращающее дилемму: недоиспользование резервов эффективности или уход в тень. Например, если речь идет об удаленной занятости и дистантном взаимодействии участников трудовых процессов, то применительно к ним по большей части теряют смысл многие нормы Трудового кодекса, в частности, регламентация рабочего времени.

2.5. Качество человеческого капитала растет при расширяющемся среднем классе и сокращении бедности

Структура потребления и платежеспособный спрос, неравенство доходов и бедность, сберегательные и кредитные практики населения не только определяют рамочные условия формирования человеческого капитала на микроуровне, но и являются важным макроэкономическим ресурсом, ограничением и результатом развития.

Текущий период экономического развития России характеризуется снижением уровня жизни населения — четвертый год подряд мы наблюдаем падение реальных доходов населения, хотя в 2017 г. статистика зафиксировала рост индекса физического объема ВВП (101,5). Совокупные потери реальных доходов за период 2014—2017 гг. по отношению к уровню 2013 г. составили 10,9%. Безпрецедентно долгое падение реальных денежных доходов (39 месяцев подряд) произошло впервые за годы постсоветского развития, и основной стратегией адаптации населения к таким условиям стало широкое распространение экономии на текущем потреблении. В контексте старения населения важно отметить, что средняя пенсия в ноябре 2017 г. достигла уровня в 12 955,5 руб. и составила 33,4% от средней заработной платы в наблюдаемой экономике. Низкий размер пенсии и высокая занятость пенсионеров в первые пять лет пенсионного стажа продолжают оставаться ключевыми мотивами для изменений в пенсионной системе.

Одним из главных изменений в потребительском поведении населения стало увеличение расходов домашних хозяйств на услуги (рис. 8). Если реальные доходы населения за 26 лет постсоветского развития увеличились на 30%, то объем платных услуг в сопоставимых ценах — на 174%, при этом оборот розничной торговли продовольственными товарами — на 40%, непродовольственными — только на 10%. За таким изменением структуры потребительских расходов стоит, с одной стороны, высокий рост цен на платные услуги из стандарта базового потребления (ЖКУ, транспорт), а с другой — увеличение расходов на услуги, которые составляют бюджет развития: образование, здравоохранение, культура и досуг, средства коммуникации.

Оставляя в стороне дискуссию о том, что такое бюджет развития, отметим, что мы таковым считаем бюджет, в рамках которого семья имеет широкие возможности для выбора товаров и услуг как по цене, так и по ассортименту, в том числе в секторах услуг, конституционно признанных бесплатными для населения. **Образование, профессионально-квалификационный статус и бюджет развития — основные признаки среднего класса.** Именно домохозяйства с бюджетом развития, в которых большинство взрослых имеют или получают высшее образование, являются основными соинвесторами и контролерами качества образовательных и медицинских услуг, предъявляют спрос на инновационную городскую инфраструктуру и качественные досуговые услуги.

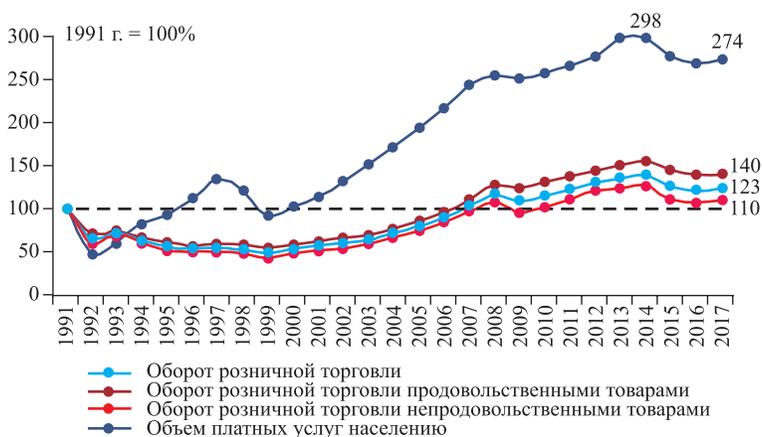


Рис. 8. Динамика розничного товарооборота в денежном выражении в сопоставимых ценах в 1991–2017 гг., % к 1991 г.

Источники: расчеты авторов на основе данных Росстата; корректировка произведена с использованием расчетных среднегодовых темпов инфляции.

Наши исследования изменений в потреблении в зависимости от уровня доходной обеспеченности позволили определить количественный критерий бюджета развития: когда расходы на базовое (минимально необходимое) потребление составляют не более 50% от объема потребительских расходов. **Именно домохозяйства, благосостояние которых соответствует бюджету развития, являются ядром социальной базы поддержки изменений, направленных на формирование современного качества человеческого капитала** — они создают диверсифицированный платежеспособный спрос, мотивируют производителей услуг к повышению качества, выступают в роли инвесторов, а практики потребительского выбора помогают им развивать креативное мышление, лидерские качества, навыки предпринимательства и принятия ответственных решений.

В 2007 г., анализируя данные обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ), ежеквартально проводимого Росстатом, мы определили, что граница, отсекающая домохозяйства с бюджетом развития, проходит по середине 8-й децильной группы (табл. 2). Если принять во внимание, что в выборке ОБДХ перепредставлены бедные домашние хозяйства, то в генеральной совокупности (на-

Таблица 2. Структура потребительских расходов 8-й децильной группы, %

	Год				
	2000	2007	2013	2014	2016
Потребительские расходы, всего	100	100	100	100	100
Продукты питания и безалкогольные напитки	46,1	26,5	26,3	28,6	32,7
Одежда и обувь	17,4	12,2	11,1	10,9	9,5
ЖКУ и топливо	5,9	10,6	10,2	9,4	11,1
<i>Итого, базовое потребление</i>	69,4	49,3	47,6	48,9	53,3
Здравоохранение, в т. ч.	—	—	3,7	3,8	3,9
медикаменты, медицинское оборудование	—	—	2,1	2,0	2,3
амбулаторные услуги и услуги стационаров	0,6	2,6	1,5	1,5	1,6
Транспорт, в т. ч.	—	—	12,4	12,2	11,8
покупка транспортных средств	1,3	3,6	2,4	2,4	1,3
эксплуатация транспортных средств	—	—	7,4	7,2	7,8
транспортные услуги	2,6	3,6	2,7	2,5	2,7
Связь	1,1	3,3	3,5	3,6	3,4
Отдых и культурные мероприятия	3,7	8,6	9,9	9,0	6,9
Образование	1,3	2,8	1,3	1,3	0,9
Гостиницы, кафе и рестораны, в т. ч.	—	—	3,9	4,4	2,9
общественное питание	2,1	—	3,6	6,1	2,7
Все прочие товары и услуги	—	—	7,1	6,8	7,0

Источник: расчеты Института социальной политики НИУ ВШЭ по данным Росстата (ОБДХ).

селение в целом) вес этой группы увеличивается до 30%. К 2013 г. в выборке граница этой группы сместилась к 30%, а в общей численности населения ее доля стала составлять 36%. Это означало, что население массово становится соинвестором образования и здравоохранения, и у нас есть шанс вырваться из ловушки стран

среднего уровня развития, проявляющейся в том, что стандарты спроса на качество образования, здравоохранения, ЖКУ повышаются, а государственных бюджетных ресурсов недостаточно для того, чтобы их обеспечить. При этом отсутствие конкуренции и права выбора у потребителей блокирует мотивацию поставщиков к повышению качества услуг. Начавшееся с конца 2014 г. падение реальных доходов населения сократило численность тех, кто располагает бюджетом развития, и в 2016 г. эта группа населения уменьшилась до 28%. **Если мы не выйдем на тренд роста численности домохозяйств с бюджетом развития, то не сможем запустить многие проекты, формирующие высокое качество человеческого капитала: непрерывное образование, здоровый образ жизни, накопительную пенсионную систему и др.** Динамика денежных доходов населения во многом определяется факторами, лежащими за рамками развития социальных секторов экономики. Как без повышения средней заработной платы невозможно повысить производительность труда, так и без увеличения доли домохозяйств с потребительским бюджетом развития невозможно повысить качество человеческого капитала и его вклад в развитие.

Вторая группа населения, которая требует нашего пристального внимания, — это группа бедного населения, имеющая доходы ниже минимальной потребительской корзины. Если сохранение социальной устойчивости является приоритетом для Стратегии социально-экономического развития России до 2024 г. и с перспективой до 2035 г., важно понимать, как люди из бедных семей получают доступ к ресурсам развития. Тем более что в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2018 г. поставлена амбициозная задача по сокращению бедности в 2 раза. Мы пока не имеем официальных окончательных данных за 2017 г., но по итогам 9 месяцев видим, что уровень бедности стабилизировался и составил 13,8% (рис. 9). По итогам года следует ожидать небольшого его сокращения, хотя в предыдущие четыре года наблюдался рост, особенно в 2015 г. Дефицит доходов бедного населения в 2016 г. составил 711 млрд руб.

Данные по структуре бедности свидетельствуют о преобладании трудоспособных среди бедных, и это говорит о том, что причины бедности связаны с занятостью и качеством человеческого капитала бедных (рис. 10). Домохозяйственный профиль уточняет,

что более 60% бедных — это семьи с детьми. С начала 1990-х годов в России дети отличаются максимальными рисками бедности, и в 2016 г. они в 1,52 раза чаще, чем средний россиянин, попадали в число бедных. Поэтому трудоспособные попадают в число бедных в основном тогда, когда у них рождаются дети или когда они не работают или заняты в неформальном секторе экономики. Самые низкие относительные риски бедности наблюдаются у женщин и мужчин пенсионного возраста: в 2013 г. они составляли 0,55 от среднего по населению уровня, а по итогам 2016 г. увеличились до 0,61.



Рис. 9. Динамика численности и доли бедного населения

Источник: данные Росстата.

Вместе с тем сегодня политическая ловушка заключается в том, что пенсионеры, имея низкие риски монетарной бедности, субъективно ощущают себя бедными и отличаются самым высоким уровнем ограничений в потреблении. И это расхождение обусловлено недоступностью медицинских услуг, медикаментов и услуг по уходу, а также неудовлетворенностью их качеством. **Следовательно, для снижения уровня бедности потребуются меры поддержки доходов семей с детьми, решения в области здравоохранения для пожилых и улучшения в системе социального обслуживания. Поскольку у детей**

из бедных семей чаще наблюдаются проблемы с освоением школьной программы, то элементом государственной стратегии по содействию сокращению бедности также должны стать меры, направленные на преодоление школьной неуспешности.

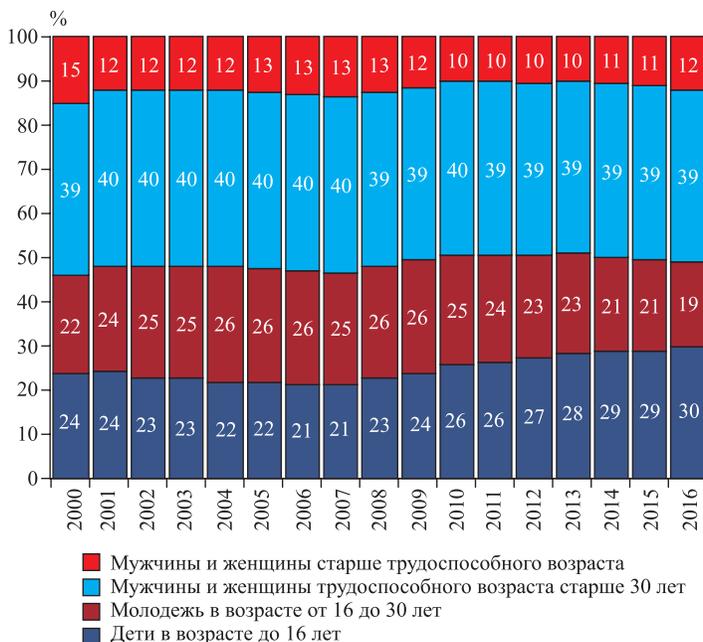


Рис. 10. Профиль российской бедности: возраст бедных, 2000–2016 гг.

Источник: данные выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ, Росстат).

Обсуждая проблемы бедности и участия населения в финансировании расходов на развитие, нельзя оставить в стороне вопросы жилищной обеспеченности. В жилищной политике приоритет до последнего времени отдавался приобретению жилья в собственность граждан и повышению доступности такого жилья с помощью ипотечных кредитов и различных форм государственных субсидий. Сегодня доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями,

составляет 35%, и возможности дальнейшего развития государственной жилищной политики в этом направлении в основном исчерпаны. **Мы должны осознать, что значительная часть населения, которое нуждается в улучшении жилищных условий, не будет иметь возможности самостоятельного жилищного обеспечения.** При этом объемы строительства жилья для социального использования остаются на чрезвычайно низком уровне, а программы развития цивилизованного рынка арендного жилья развиваются очень медленно.

Приоритетная поддержка приобретения гражданами жилья в собственность и бесплатная приватизация жилья уже сегодня привели к возникновению проблемы «бедных собственников», которые не в состоянии нести бремя собственности: оплачивать расходы на поддержание и восстановление его состояния; приобрести новое жилье в случае полного износа имеющегося; оплатить налоги исходя из рыночной цены жилищного актива. В свою очередь, это осложняет и без того острую проблему принятия собственниками помещений в многоквартирных домах решений по управлению общим имуществом в таких домах.

К группам риска, для которых государственная поддержка в приобретении жилья именно в собственность как минимум неочевидна, можно отнести:

- многодетные семьи (предоставление земельных участков в целях (индивидуального) жилищного строительства, осуществление которого для большинства многодетных семей затруднено);
- детей-сирот (возможность получения жилого помещения в собственность бесплатно в условиях ограниченной социализации связано с серьезными рисками);
- собственников жилых помещений, переселяемых из аварийного жилья.

2.6. Целевая установка на сокращение бедности в 2 раза и повышение качества жизни старшего поколения потребует модернизации системы социальной защиты

Высокая бедность семей с детьми обусловлена тремя главными факторами: отсутствием работы у экономически активных роди-

телей, широкой распространенностью низкооплачиваемой занятости и отсутствием эффективной системы пособий для детей из бедных семей.

Поскольку на семьи с детьми приходится 78% всего дефицита доходов бедных, сократить бедность в 2 раза невозможно, не развернув систему социальных пособий в сторону этой социально-демографической группы. Расчеты НИУ ВШЭ на данных Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН — Росстат) показывают, что **для значительного числа семей с детьми проблему бедности невозможно эффективно решить без изменений в программах содействия занятости родителей:**

- сегодня порядка 1,5 млн бедных семейных ячеек с детьми¹ имеют в своем составе лиц в трудоспособном возрасте, которые не работают, не учатся и не находятся в отпуске по уходу за ребенком. Такие семейные ячейки составляют 30% от общего числа бедных семейных ячеек с детьми;
- еще 0,7 млн бедных семейных ячеек с детьми имеют в своем составе по крайней мере одного работника с заработной платой ниже прожиточного минимума, что составляет 13% от общего числа бедных семейных ячеек с детьми.

В настоящий момент **адресная поддержка бедных находится на периферии государственной системы социальной защиты**, а при предоставлении мер социальной поддержки доминирует категориальный принцип выделения получателей. Анализ бюджетных расходов показывает, что стоимость адресных программ для бедного населения составляет 15% от финансирования всех мер социальной поддержки нестрахового характера (табл. 3).

Для системы социального обеспечения в условиях старения населения ключевым вызовом является формирование устойчивой пенсионной системы. Как уже отмечалось ранее, средняя пенсия в ноябре 2017 г. — 12 955,5 руб. — составила 33,4% от средней заработной платы в наблюдаемой экономике, которая в этот период оценивалась на уровне 38 848 руб. Несмотря на то что у пенсионеров зафиксированы самые низкие риски абсолютной бедности, наши исследования показывают, что пенсионеры отличаются самыми высокими рисками субъективной бедности, и бедности, измеренной через лишения в потреблении. Оценки на данных вы-

¹ Семейная ячейка — это дети в возрасте до 16 лет и их родители.

Таблица 3. Расходы консолидированного бюджета на социальную защиту в 2005–2014 гг., % ВВП

	Год									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Социальная защита, всего	9,1	8,8	8,8	9,0	12,3	13,6	12,5	12,5	13,4	12,4
Пенсии	6,0	5,5	5,2	5,6	7,5	8,8	8,2	8,4	9,2	8,4
Меры страхового типа	0,6	0,7	0,8	0,8	1,1	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8
Поддержка безработных	0,1	0,1	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1	0,05
Нестраховые меры социальной помощи, из них:	1,9	2,0	1,9	1,8	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6
«льготы»	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9
регулярные и единовременные выплаты	0,8	0,9	0,9	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9
адресные программы для бедных	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Отдельные виды поддержки семей с детьми	—	—	0,03	0,03	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4
Другие пособия	0,04	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	—	—	—	—
Социальное обслуживание	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3
Другие расходы	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Источник: расчеты Института социальной политики НИУ ВШЭ.

борочных обследований населения показывают, что пенсионеры экономят на питании и покупке одежды, перераспределяя ресурсы в пользу расходов на медицинские услуги и медикаменты. Особен-

но это характерно для лиц в возрасте старше 65 лет, и такие изменения в потреблении обусловлены не только состоянием здоровья, но и тем, что многие «молодые пенсионеры» продолжают работать, и их индивидуальные доходы выше, чем у трудоспособных лиц предпенсионного возраста. По данным Росстата за 2016 г., 29,8% лиц пенсионного возраста продолжали работать в формальной экономике, а в первые три года после наступления нормативного пенсионного возраста продолжают работать в формальной экономике 60% женщин и 50% мужчин. В первые 10 лет после наступления пенсионного возраста каждый десятый пенсионер имеет неформальные заработки. В целом динамика занятости пенсионеров показывает растущий тренд: за последние 20 лет занятость среди пенсионеров выросла на 10%, и наиболее высокими темпами она растет у горожан и лиц с высшим образованием. Поэтому ключевая проблема качества жизни пожилых — это размер пенсии и здравоохранение для «старших» пенсионеров (в возрасте 65 лет и старше).

3. ПОЛИТИКА РОСТА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА И ПОВЫШЕНИЯ ЕГО КАПИТАЛИЗАЦИИ

3.1. Приоритеты политики повышения качества человеческого капитала

Обзор основных вызовов и проблем, связанных с человеческим капиталом, позволил сформулировать ряд ключевых выводов, принципиальных для понимания того, что нужно делать для повышения его качества и вклада в экономический рост и развитие. Во-первых, изменения в трех секторах должны обеспечить прорыв в развитии:

- **образования**, которому отводится лидирующая роль в формировании человеческого капитала. Современная система образования должна: создать основу для технологического прорыва и экономического роста; помочь преодолеть демографические вызовы; работать на социальную устойчивость, снижая неравенство в доступе к ресурсам развития; научить людей повышать капитализацию своих знаний, навыков и компетенций;
- **здравоохранения** — без изменений в нем невозможно войти в число стран с продолжительностью жизни при рождении, превышающей 80 лет;
- **системы социальной поддержки населения**. Сформулированные в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2018 г. задачи по сокращению бедности в 2 раза и повышению качества жизни старших возрастных групп требуют кардинальных изменений в этой системе.

Во-вторых, обозначенные социальные секторы не выполняют возложенных на них функций по наращиванию человеческого капитала, если сами не пройдут через серьезные технологические преобразования. Технологический прорыв должен произойти в самих этих отраслях.

В-третьих, принимая во внимания, что в ближайшем будущем рынки образовательных и медицинских услуг станут глобальными и увеличат свой вклад в мировую торговлю, необходимо расширять экспортный потенциал этих секторов экономики.

В-четвертых, повышение капитализации человеческого капитала невозможно без изменений в российской модели рынка труда.

В-пятых, сокращение не только доли, но даже абсолютной численности населения в трудоспособном возрасте заставляет мобилизовать все потенциалы наращивания качественного человеческого капитала и повышать трудовую мобильность.

3.2. Ключевые проекты развития образования

Изменения в образовании должны ответить на три ключевых вызова: повысить качество человеческого капитала в условиях технологических и демографических вызовов; создать основу для технологической модернизации, цифровой трансформации, повышения производительности труда и роста качественных рабочих мест; сделать образование инструментом сохранения социальной устойчивости в условиях высокой неопределенности будущего и ускоряющихся изменений в экономике и жизни общества. Предложено по формированию современной системы образования посвящен подготовленный ЦСР и НИУ ВШЭ специальный доклад «Двенадцать решений для нового образования». Обсуждение этой темы состоится в рамках отдельной пленарной дискуссии XIX Апрельской международной научной конференции. Вместе с тем, говоря о рекомендациях по развитию человеческого капитала, целесообразно кратко представить здесь 12 флагманских проектов, обоснованных в упомянутом докладе.

Проект 1. Система поддержки раннего развития. Ресурсы, вложенные в раннее развитие, дают в 3 раза больший (хотя и отложенный) эффект для успешной карьеры и социальной мобильности, чем ресурсы, потраченные на профессиональное образование. Незрелость данной системы не позволяет вовремя выявлять и снимать риски развития у малышей. Это приводит к росту доли детей с нарушениями психического, физического и социального развития в школе. В ходе реализации проекта будет создана служба сопровождения физического, психического и социального развития (патроната) для всех детей от 0 до 3 лет (и для детей с ограниченными возможностями здоровья от 0 до 6 лет), предполагающая регулярное консультирование семей специалистами по детскому развитию. В результате к 2024 г. доля детей-первоклассников, не-

достаточно подготовленных к обучению в школе, сократится на 20%, а к 2030 г. — в 2 раза.

Проект 2. Школа цифрового века. Сегодня уровень зрелости основных цифровых технологий позволяет создавать цифровые образовательные ресурсы (ЦОР), которые решают ключевые задачи образования, не решаемые или плохо решаемые современной российской школой на основе традиционных технологий. Реализовав данный проект, Россия имеет исторический шанс не просто догнать, а опередить самые передовые страны по качеству образования и человеческого капитала. В рамках проекта предлагается три решения: первое — разработка, апробация и переход к массовому использованию при обучении 14 предметам общеобразовательной школы и 40 дисциплинам дополнительного и профильного образования в основной и старшей школе принципиально новых цифровых учебно-методических комплексов (ЦУМК), частично или полностью замещающих традиционные учебники. Второе — внедрение в образовательный процесс цифровых обучающих игр и цифровых симуляторов, обеспечивающих высокую степень вовлечения школьников в учебный процесс. Третье — создание, регулярное обновление и продвижение открытых онлайн-курсов лучших учителей и профессоров вузов по базовым и профильным предметам основной и старшей школы, а также дисциплинам дополнительного образования, в том числе для детей, не имеющих возможности изучать соответствующие предметы в школе.

Проект 3. Материальная инфраструктура школы. Реализация данного проекта включает пять основных шагов:

1) подключение всех школ к Интернету со скоростью, позволяющей не менее чем половине школьников одновременно активно использовать современные ресурсы сети (скорость 100 Мб/с в 2020 г. и 1 Гб/с в 2023 г.) и формирование современной цифровой инфраструктуры школ;

2) создание современной образовательной среды средствами дизайна и оснащения оборудованием и мебелью;

3) открытие дополнительно 14 тыс. мест в детских дошкольных учреждениях для детей ясельного возраста;

4) строительство 2 тыс. новых современных школьных зданий для решения проблемы третьей и второй смен и капитальный ремонт 5 тыс. школ, не обеспечивающих минимально необходимых условий для обучения;

5) модернизация образовательной инфраструктуры в селах за счет создания интегрированных культурно-образовательно-спортивных организаций и обеспечение безопасного подвоза сельских учащихся к базовым крупным школам (замена и ремонт не менее 12,5 тыс. школьных автобусов ежегодно).

Проект 4. Равные образовательные возможности и успех каждого.

Сегодня в российском образовании не решена проблема высокого неравенства образовательных возможностей. В данном проекте потребуются ключевые решения практически на каждой ступени образования, адресованные семьям и образовательным организациям. При подготовке к школе каждому ребенку будет предложена возможность пройти программу годичной подготовки к обучению в школе. Для детей школьного возраста из малообеспеченных семей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, внедряются инструменты адресной поддержки в освоении образовательных программ и обеспечении доступности ко всем образовательным ресурсам; создается программа улучшения результатов школ, работающих в сложном социальном контексте. Данный проект включает решения по модернизации общеобразовательной подготовки в системе СПО, включая введение ЕГЭ. В высшем образовании на снижение неравенства образовательных возможностей будет направлено реформирование стипендиальной системы. Ключевой результат: уровень равенства возможностей в школе (разрыв в образовательных достижениях между различными социально-экономическими группами учащихся) достигнет значений показателей 10 стран-лидеров.

Проект 5. Новое технологическое образование в школе и СПО.

В рамках данного проекта происходит радикальное обновление технологического образования в школах и дополнительного образования, включая модернизацию содержания образовательных программ по естественным наукам, информатике и собственно технологиям, создание современных технологических мастерских, использование сетевых форм с участием вузов и колледжей, детских технопарков «Кванториум», внедрение новых форм оценки результатов технологического образования, включая олимпиады и профильные ГИА и ЕГЭ. Результатом этих решений должно стать повышение доли российских школьников, показывающих высокие результаты технологической грамотности, до 40%. Ядром данного проекта также станут создание, апробация и внедрение в об-

щеобразовательной школе и системе среднего профессионального образования современных аппаратных комплексов-симуляторов и тренажеров, соответствующих цифровых комплексов программного и методического обеспечения. В результате 30% школьников и 100% студентов СПО и прикладного бакалавриата получают возможность познакомиться с современными технологиями и освоить практические умения.

Проект 6. Развитие и поддержка талантов — обеспечение учащихся каждой школы возможностями освоения любой из дисциплин на углубленном уровне, в том числе совместно с вузами и в онлайн-формате. Для этого будет создано 40 межрегиональных центров по модели «Сириус». Ключевым решением в развитии системы профессионального обучения и самоопределения станет создание для каждого школьника старших классов возможности выбора одной из трех форм обучения: 1) в школе, во взаимодействии с организациями дополнительного образования, предприятиями, университетами; 2) в лицеях в составе вузов; 3) в лицеях в составе колледжей прикладного бакалавриата или в профильных лицейских классах (10–11-е классы) в составе ведущих университетов. Важным элементом системы станет грантовое сопровождение развития талантливых и мотивированных выпускников учебных заведений и молодых профессионалов. Мы предлагаем льготные образовательные кредиты с 50%-ным субсидированием стоимости обучения для студентов ведущих исследовательских университетов, оплачивающих свое обучение или проживающих отдельно от семьи (при условии сдачи ЕГЭ в среднем на 80 баллов и выше или победе в профильной олимпиаде). Реализация данного проекта позволит более чем в 2 раза (с 7 до 15%) повысить долю школьников, получающих целевую поддержку в развитии таланта. Программами профильного образования будет охвачено 90% выпускников 11-го класса. В 2 раза повысится доля выпускников программ развития талантов, которые вступают на рынок труда (или открывают свое дело) по тому профилю, по которому получили поддержку от государства в развитии таланта.

Проект 7. Запуск системы непрерывного образования. Проект предполагает предоставление возможности каждому взрослому гражданину пройти переподготовку или повышение квалификации с последующей объективной оценкой квалификации и помощью в трудоустройстве на базе передовых предприятий и ведущих

научно-образовательных учреждений. В 2019–2021 г. в первую очередь услуги предоставляются в сфере цифровой экономики, стратегически важных профессий. Для этого будет сформировано 250 современных методически и технологически оснащенных центров образования взрослых на базе многопрофильных колледжей, вузов, корпоративных университетов, а также НКО и необразовательных организаций. Важным элементом проекта станет создание и поддержка Единой национальной электронной платформы — навигатора образовательных программ и сервисов трудоустройства, которая будет уметь осуществлять функции самообразования, взаимного обучения. В результате ежегодный охват программами формального и дополнительного профессионального образования взрослого населения повысится к 2024 г. с 17 до 40%. Число компаний, систематически обучающих своих сотрудников, вырастет до 80%.

Проект 8. Вузы как центры инноваций в регионах и отраслях. В состав университетов будет передана сложившаяся в регионах и отраслях инфраструктура поддержки инноваций (бизнес-инкубаторы, бизнес-акселераторы, инновационные парки, технопарки и проч.). Задача проекта — развивать и эффективно использовать эту инфраструктуру. Качество подготовки в таких университетах будет повышено за счет онлайн-курсов ведущих университетов, а смешанные курсы на их основе (семинары и экзамены проводятся очно) будут составлять не менее трети образовательных программ высшего образования в вузах. Преподаватели, поддерживающие онлайн-курсы, включаются в «виртуальные кафедры» ведущих российских университетов.

Для реализации проекта потребуется грантовая поддержка кооперации региональных вузов, науки и бизнеса по модели, апробированной в ходе реализации Постановления Правительства РФ № 218, которая предполагает выделение субсидий сроком от 1 до 3 лет и грантовый конкурс по модели «1 + 3», предполагающий семилетнее финансирование исследований и разработок консорциума в составе одного ведущего научного центра или исследовательского университета и трех региональных университетов. На основе конкурсного отбора в проект будет включено 100 университетов для поддержки программ развития экономики регионов и 25 университетов для поддержки программ развития отраслей.

В результате до 15% выпускников вузов будут оставаться в регионе и развивать свои инновационные проекты, объем НИОКР в интересах региональных заказчиков вырастет в 3 раза и усилится соответствие между высшим образованием и рынком труда.

Проект 9. Фундаментальные и поисковые исследования в высшей школе, глобальные университеты, РАН. В проект должно быть включено не менее 40 вузов, способных стать глобальными научными лидерами в стратегически приоритетных для страны областях научных знаний, на базе которых в кооперации с передовыми исследовательскими центрами будет создана передовая экспериментальная база для крупных международных проектов. Реализация такого проекта невозможна без финансирования долгосрочных (от 5 до 10 лет) программ фундаментальных и поисковых исследований этих вузов, привлечения ведущих зарубежных ученых, увеличения продолжительности аспирантуры и грантовой поддержки исследований аспирантов на уровне средней заработной платы по региону. Будет создано не менее 50 центров превосходства (международных исследовательских центров) в разных отраслях науки и привлечено не менее 10 тыс. зарубежных исследователей. Результатом станет увеличение в 2 раза объема НИОКР данных вузов и расширение их присутствия на глобальных рынках знаний и технологий (устойчивое присутствие в первых сотнях глобальных предметных рейтингов: не менее 20 вузов к 2024 г., 40 вузов к 2035 г.).

Проект 10. Экспорт образования. Проект предполагает привлечение платежеспособных иностранных студентов с хорошим образовательным потенциалом, особенно на уровень магистратуры и аспирантуры в приоритетных технологических областях. Для реализации данного проекта потребуется: внедрение дружественных миграционных процедур для данной категории студентов от этапа набора до выхода на рынок труда; создание и развитие российскими университетами массовых открытых онлайн-курсов на глобальных платформах; грантовая и организационная поддержка глобального продвижения российских образовательных продуктов; строительство новых и модернизация действующих кампусов ведущих вузов в соответствии с мировыми стандартами.

В результате к 2024 г. мы получим рост доли доходов от экспорта образовательных услуг в совокупном экспорте по всей экономике России до 1%. В бакалавриате доля иностранных студентов составит 10%, а в магистратуре и аспирантуре — 15%. Не менее

10 ведущих исследовательских университетов будут иметь кампусы, конкурентоспособные по мировым стандартам, а еще 40 университетов — современные общежития со спортивными комплексами в пешей доступности от учебных корпусов.

Проект 11. Современное содержание школьного образования: грамотность, воспитание и универсальные навыки для всех. В рамках данного проекта будут проведены: современное обновление содержания образования; цифровая трансформация образовательных процессов; разработка, апробация (500 школ) и повсеместное внедрение в образовательный процесс практик и инструментов развития метапредметных навыков, повышение самостоятельности и мотивации к обучению, формирование индивидуальных траекторий обучающихся, включая углубленное обучение для мотивированных детей. Важным элементом проекта станет внедрение на всех уровнях образования, начиная с дошкольного, современных воспитательных практик, ориентированных на развитие социальных навыков, установок солидарного действия. В результате к 2024 г. Россия войдет в десятку стран-лидеров с точки зрения средних показателей по мониторингу функциональной грамотности PISA, доля выпускников школы с высоким уровнем владения навыками XXI в. повысится до среднего показателя по ОЭСР; 90% выпускников школ и колледжей будут успешно сдавать национальный тест по основам финансовой и правовой грамотности.

Проект 12. Кадры для развития образования. Проведение в проектном режиме изменений в системе образования, способных повысить капитализацию знаний и компетенций людей, потребует внедрения новых инструментов быстрого и мотивированного повышения квалификации педагогических кадров, включая переподготовку управленческих команд всех образовательных организаций. Особые усилия, включая инструменты материального поощрения, будут предприняты для стимулирования освоения педагогами и преподавателями цифровых технологий и ресурсов, методик преодоления учебной неуспешности, развития интереса и мотивации к обучению у школьников и студентов, формирования универсальных компетенций. Проект предполагает внедрение инструментов продвижения молодых педагогов и грантовую поддержку в каждом регионе сообществ профессионального развития педагогов и руководителей, решающих задачи внедрения инноваций в образовательный процесс, повышения качества образова-

ния, продвижения педагогов в рамках национальной системы учительского роста. В результате к 2024 г. профессия учителя войдет в пять наиболее привлекательных профессий для детей, все педагоги будут сертифицированы для работы в цифровой образовательной среде и минимум по одному ЦУМК. Управленческая команда (не менее 4 человек) каждой образовательной организации пройдет переподготовку, результатом которой станет разработка программы развития образовательной организации.

Реализация проектов развития образования приведет не только к качественным изменениям человеческого капитала и технологической модернизации, но и к росту образования как сектора экономики с большим экспортным потенциалом. В 2024 г. они потребуют дополнительного финансирования (0,8% ВВП) по сравнению с 2016 г. При этом общие расходы бюджетной системы Российской Федерации на образование увеличатся до 4,4% ВВП.

3.3. Здравоохранение: необходимые ответы на вызовы времени

Увеличение продолжительности жизни и укрепление здоровья российских граждан является главной целью развития здравоохранения. Эта цель может быть конкретизирована по трем направлениям:

- повышение доступности высококачественной медицинской помощи для всех граждан страны;
- расширение масштабов вовлечения населения в здоровый образ жизни;
- повышение глобальной конкурентоспособности российской индустрии здоровья и вхождение в число лидеров в развитии медицинских и медико-информационных технологий.

Повышение доступности и результативности медицинской помощи потребует формирования новой модели организации оказания медицинской помощи на основе развития медицины 4П², широкого применения медико-информационных технологий и эф-

² Переход на медицину 4П — это когда фокусировка на выявлении и лечении заболеваний замещается фокусировкой на выявлении предрасположенности к развитию заболеваний (П1 — предикция), предотвращении появления заболеваний (П2 — превентивность), индивидуальном подходе

фективного сочетания различных уровней и условий оказания разных видов медицинской помощи (первичной медико-санитарной, специализированной, скорой, реабилитационной, паллиативной). Для достижения поставленных целей **предлагается реализация мер по пяти приоритетным направлениям**. Подробно они представлены в специальном докладе ЦСР и НИУ ВШЭ «Здравоохранение: необходимые ответы на вызовы времени». Здесь дадим их краткую характеристику, выделяя ключевые решения, и отметим, что многие изменения в здравоохранении уже предусмотрены в приоритетных проектах.

1. Ключевые решения для технологического прорыва в здравоохранении.

1.1. Поддержка создания новых медицинских технологий. Основными инструментами такого решения становятся три шага: разработка и реализация Государственной программы развития биомедицины, включая увеличение финансирования фундаментальных медицинских исследований на грантовых принципах; разработка и реализация Государственной программы поддержки стартап-проектов в индустрии здоровья; массовая подготовка кадров по разработке медицинской техники и ее эксплуатации в медицинских организациях.

1.2. Внедрение инновационных моделей организации оказания медицинской помощи. Развитие медицинских информационных систем и телемедицины будет происходить в рамках утвержденного Правительством Российской Федерации приоритетного проекта «Электронное здравоохранение». Но в дополнение потребуются еще три группы мероприятий. Первое — мероприятия, позволяющие формировать у гражданина ИТ-навыки по управлению собственной биомедицинской информацией и навыки использования новых медико-информационных технологий. Второе — действия, направленные на развитие персонального мониторинга состояния здоровья граждан, имеющих хронические заболевания, для этого потребуется субсидирование приобретения пациентами устройств и программ дистанционного контроля состояния здоровья. Третье — развитие виртуальных клиник, позволяющих вести кон-

к каждому пациенту (П3 — персонализация), мотивированном участии пациента в профилактике заболеваний (П4 — партисипативность).

троль по 12 морфофункциональным системам организма человека в стационарах, амбулаториях и домашних условиях.

1.3. Развитие центров экспорта высокотехнологичных медицинских услуг. Россия обладает реальным потенциалом для масштабного увеличения экспорта медицинских услуг, конкурентоспособных по цене и качеству. Для запуска этого проекта потребуется реализация четырех ключевых шагов. Первое — поддержка на конкурсной основе программ развития (разработки и внедрения новых медицинских технологий) 20–25 центров экспорта высокотехнологичных медицинских услуг. Второе — реализация проектов государственно-частного партнерства в развитии ведущих российских клинических центров. Третье — создание центра трансграничного медицинского обслуживания в России, обеспечивающего разработку и осуществление маркетинговой стратегии развития экспорта медицинских и образовательных услуг ведущими российскими клиническими центрами. Четвертое — внедрение новых ИТ-технологий взаимодействия клиентов (пациентов) и страховых медицинских организаций с персоналом российских клинических центров, включая обучение персонала для работы с зарубежными пациентами.

2. Ключевые решения по содействию формированию здорового образа жизни.

2.1. Вовлечение населения в занятия физкультурой и спортом. Для стимулирования данного процесса необходимо: 1) создание Фонда конкурсной поддержки региональных, местных и гражданских инициатив в области развития здорового образа жизни; 2) включение уроков здорового образа жизни в стандарт обучения в младших и средних классах общеобразовательных школ; 3) субсидирование работающему населению платных занятий спортом; 4) широкая пропаганда личной ответственности граждан за состояние своего здоровья.

2.2. Продолжение антиалкогольной политики за счет: 1) усиления временных ограничений розничной торговли спиртными напитками; 2) поэтапного увеличения акцизов на водку и другие крепкие алкогольные напитки опережающими темпами в сравнении с акцизами на слабоалкогольные напитки; 3) увеличения акцизов на слабоалкогольные напитки пропорционально индексу потребительских цен; 4) периодического пересмотра величины штрафов за нетрезвое вождение и употребление алкогольных напитков

в общественных местах; 5) постепенного ограничения числа точек продажи алкоголя в пределах отдельных территорий.

2.3. Продолжение реализации мер по снижению распространенности курения. В этом направлении уже много сделано, но необходим действенный контроль соблюдения антитабачного законодательства. Новый шаг: стимулирование работодателей к введению на предприятиях мер, направленных на борьбу с курением работников.

2.4. Содействие распространению здорового питания. Для этого потребуется, во-первых, формирование национальной системы управления качеством пищевой продукции. Во-вторых, создание системы мониторинга неинфекционных факторов риска заболеваний и качества питания населения с использованием биомаркеров. В-третьих, восстановление системы подготовки квалифицированных кадров в области питания и создание национальной межведомственной системы просвещения по вопросам здорового питания. В-четвертых, введение требований к предприятиям пищевой промышленности, торговли и общественного питания об обязательности йодирования поваренной соли и обогащения муки и других пищевых продуктов витаминами и солями железа.

3. Ключевые решения в обеспечении доступности качественных медицинских услуг.

Для прогресса в данном направлении потребуются меры, во-первых, по изменению структуры оказания медицинской помощи и формированию интегрированного здравоохранения; во-вторых, по развитию кадрового потенциала отрасли.

3.1. Структурные изменения в системе оказания медицинской помощи и формирование интегрированного здравоохранения. Здесь, во-первых, потребуется закончить уже реализуемые мероприятия по формированию трехуровневой системы оказания медицинской помощи. **Во-вторых, нужны 11 дополнительных изменений.** Ряд из них уже предусмотрены в приоритетных проектах в сфере здравоохранения и в государственной программе Российской Федерации «Развитие здравоохранения»:

1) обеспечение доступности доврачебной медицинской помощи для сельских жителей, проживающих в мелких и отдаленных населенных пунктах, путем развития сети фельдшерско-акушерских пунктов и мобильных форм оказания медицинской помощи;

2) обеспечение доступности неотложной и специализированной помощи жителям отдаленных территорий с малым количе-

ством проживающих путем развития региональной санитарной авиации для соблюдения требований «золотого часа»;

3) увеличение объемов оказания высокотехнологичных видов медицинской помощи, включенных в программу государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи;

4) создание современной системы оказания паллиативной медицинской помощи тяжело больным гражданам.

Однако добиться существенного прогресса в **увеличении продолжительности здоровой жизни невозможно без существенного укрепления первичного звена и развития направлений здравоохранения, обеспечивающих повышение качества жизни пожилых**. И для достижения этого результата необходимы следующие изменения:

5) преодоление дефицита участковых врачей, разукрупнение врачебных участков и **переход к новой, общеврачебной модели участковой службы**. В ней сохраняется раздельное оказание медицинской помощи для детей и взрослых. Но у врача общей практики значительно больше лечебно-профилактических функций по сравнению с участковым врачом — терапевтом или педиатром;

6) реализация программ ведения больных с хроническими заболеваниями, включающих комплекс мер по профилактике обострений заболеваний (обеспечение тесного взаимодействия участковых врачей и врачей-специалистов, преемственности лечения в стационарных и амбулаторных условиях, расширение функционала среднего медицинского персонала, дистанционный мониторинг здоровья, лекарственное обеспечение пациентов при амбулаторном лечении и др.);

7) создание реабилитационной медицинской помощи в качестве отдельного структурного звена в системе оказания и финансирования медицинской помощи.

Для повышения эффективности и результативности использования имеющихся в системе здравоохранения ресурсов необходимо сделать следующие шаги:

8) внедрить инструменты обязательной координации и преемственности в оказании медицинской помощи;

9) изменить порядок разработки и пересмотра клинических рекомендаций по диагностике, лечению и профилактике заболеваний с учетом экономических возможностей их использования и ввести международную экспертизу проектов клинических рекомендаций;

10) ввести территориальное планирование согласованного развития государственной и ведомственных систем здравоохранения с перспективой интеграции ведомственных медицинских организаций в территориальные системы здравоохранения;

11) перепрофилировать часть коечного фонда учреждений здравоохранения, не обеспеченного объемами медицинской помощи по программе государственных гарантий, в койки социальной направленности с применением механизмов государственно-частного партнерства.

3.2. Развитие кадрового потенциала. Здесь необходимы действия по трем направлениям:

1) обновление профессиональных компетенций медицинских работников: за счет создания системы независимой аккредитации российских врачей; внедрения новой системы непрерывного дополнительного профессионального образования; реализации программ обучения управленцев сферы здравоохранения экономике и менеджменту;

2) повышение трудовой мотивации медицинских работников: за счет продолжения политики повышения заработной платы медицинских работников; усиления дифференциации должностных окладов медицинских работников в зависимости от профессиональной категории; принятия программы обеспечения жильем медицинских работников в сельской местности и малых городах;

3) реорганизация медицинского образования. Изменения в структуре подготовки медицинских кадров для преодоления структурного дефицита кадров. Необходимо ускорение процессов обновления программ медицинских вузов и учреждений дополнительного образования в соответствии с достижениями мировой медицинской науки и медицинских технологий. Потребуется создание новых университетских клиник и организация в них практической стажировки студентов на рабочих местах, увеличение срока послевузовской подготовки врачей на 3–5 лет. Введение экономических механизмов, повышающих заинтересованность ведущих медицинских клиник в предоставлении клинической базы для обучения студентов, и привлечение к обучению зарубежных специалистов позволят существенно повысить качество медицинского образования.

4. Ключевые решения о создании системы эффективного лекарственного обеспечения.

Необходимостью является расширение использования принципов доказательной медицины в государственных программах и в работе медицинских учреждений, изменение программ существующего льготного лекарственного обеспечения, внедрение эффективных инструментов регулирования цен и разделения рисков и расходов в закупках лекарственных средств. Реализацию этих приоритетов обеспечат следующие действия:

1) внедрение программ лекарственного обеспечения пациентов при амбулаторном лечении гипертонии и ишемической болезни сердца, пациентов после инфаркта, инсульта и операций на сосудах и пациентов с установленным набором хронических заболеваний;

2) улучшение лекарственного обеспечения пациентов при стационарном лечении за счет роста размера затрат на лекарственное обеспечение в составе тарифов на оплату законченных случаев стационарного лечения;

3) пересмотр состава государственных программ лекарственного обеспечения льготных категорий граждан и переход к модели финансирования льготного лекарственного обеспечения на основе механизма референтных цен;

4) снижение порога предельной отпускной цены на воспроизведенный лекарственный препарат (дженерик);

5) регулярный пересмотр регистрируемых предельных цен на импортруемые лекарственные препараты на основе цен в референтных странах;

6) внедрение в практику государственных закупок лекарственных средств механизма разделения рисков и расходов.

5. Ключевые решения в повышении эффективности систем управления и финансирования здравоохранения.

Формы финансирования здравоохранения должны будут измениться, чтобы обеспечить эффективное использование увеличивающихся финансовых потоков. От страховой по названию, но распределительной по сути системы финансирования медицинских услуг нужно будет перейти к системе, обеспечивающей страхование здоровья и мотивацию ее участников к росту эффективности. Выход из существующей ситуации неэффективного равновесия экономических интересов участников системы здравоохранения

и переход к новой модели финансирования предлагается осуществить таким образом, чтобы дать возможность как медицинским организациям, так и гражданам безболезненно адаптироваться к изменениям, а государственным органам — провести детальную подготовительную работу, в том числе пилотную апробацию нововведений.

На первом этапе (2018–2019 гг.) следует сфокусироваться на повышении доказательности государственного финансирования медицинской помощи и прозрачности использования финансовых и материальных ресурсов. Это потребует создания систем персонализированного учета в стационарах фактических затрат лекарственных средств и медицинских расходных материалов и внедрения инструментов повышения доказательности государственного финансирования медицинской помощи.

На втором этапе (2020–2023 гг.) целесообразно перейти к внедрению способов оплаты медицинской помощи в системе ОМС, усиливающих мотивацию медицинских организаций к повышению эффективности, содействующих развитию конкуренции между медицинскими организациями, и провести апробацию в нескольких пилотных регионах новых механизмов финансирования (разделение финансовых рисков между территориальными фондами обязательного медицинского страхования и страховыми медицинскими организациями, свободный выбор застрахованными медицинской организации для получения медицинской помощи по ОМС, новые формы сочетания обязательного и добровольного медицинского страхования и др.).

На третьем этапе (2024–2026 гг.) будет обеспечено широкое внедрение оправдавших себя новых механизмов финансирования. В последующие годы будет проводиться тонкая настройка финансовых механизмов для достижения новой точки эффективного равновесия интересов.

Реализация ключевых предложений по развитию системы здравоохранения приведет не только к увеличению человеческого капитала и технологической модернизации, но и к росту здравоохранения как сектора экономики с большим экспортным потенциалом. Основные решения потребуют увеличения государственного финансирования здравоохранения с 3,3% ВВП в 2017 г. до 4,0% ВВП в 2024 г. Потребуется прирост расходов: на поддержку технологического прорыва и обновление основных средств ме-

дицинских учреждений — 0,08% ВВП; на повышение качества первичной медицинской помощи — 0,12%; на формирование здорового образа жизни — 0,04%; на улучшение лекарственного обеспечения — 0,15%; на обеспечение потребности в высокотехнологичной медицинской помощи — 0,07%; на обеспечение оплаты труда медицинских работников — 0,2% ВВП.

3.4. Развитие адресных программ социальной поддержки бедных семей с детьми

Определяя комплекс действий, направленных на сокращение детской бедности, мы прекрасно понимали риски и ограничения разворота системы социальной защиты в сторону поддержки бедных. В случае существенного повышения размера пособий, помимо ресурсных ограничений, обостряется риск конфликта с сегментом низкооплачиваемой занятости: привлекательные пособия могут стимулировать уход низкооплачиваемых работников с рынка труда. Поэтому предлагаемая система мер адресных выплат для семей с детьми должна мотивировать трудоспособных на реализацию в полном объеме их человеческого капитала на рынке труда.

Для создания системы социальной поддержки бедных семей с детьми, работающей на развитие человеческого капитала, необходимы четыре шага: первый шаг уже сделан — это повышение минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума, что снимет противоречие с низкооплачиваемой занятостью; второй — модернизация действующих программ по повышению самообеспечения семей на основе социального контракта, предполагающего взаимные обязательства семьи и государства при назначении пособий, что сдержит иждивенческие настроения; третий — уже принятое решение (разрешающее семьям, имеющим неиспользованный материнский капитал, получать из этих средств ежемесячное пособие по бедности), однако его необходимо распространить на всех владельцев материнского капитала с доходами ниже прожиточного минимума; четвертый — для тех, у кого нет материнского капитала, модернизировать действующую систему пособий по бедности для семей с детьми. В совокупности эти шаги позволят сократить бедность среди семей с детьми на 40%, активизируют человеческий капитал этих семей и будут способствовать повышению его качества.

Шаг 1. Повышение минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума. Решения относительно этой меры уже приняты, и с 1 мая 2018 г. она будет введена в действие. На основе данных ВДН можно провести моделирование эффектов влияния данного решения на бедность семей с детьми. Если работодатели не станут нивелировать повышение МРОТ увольнением работников или переводом их на неполную ставку, то эта мера по состоянию на 2015 г. могла привести к сокращению уровня бедности среди семей с детьми на 4%, а дефицита доходов бедных — на 9%³. Незначительный эффект влияния на уровень бедности обусловлен тем, что получатели минимальной заработной платы распределены между всеми доходными группами, а у большинства бедных глубина бедности такова, что эффекта повышения МРОТ недостаточно для выхода из бедности.

Шаг 2. Расширение целевого назначения программы «Материнский (семейный) капитал» (МСК) — разрешение владельцам сертификата с доходами ниже прожиточного минимума использовать его на ежемесячное пособие. Сегодня это решение частично реализовано. В соответствии с принятым 28 декабря 2017 г. Федеральным законом № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей» с 1 января 2018 г. в действующую систему пособий для семей с детьми вводится новое — ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и (или) ежемесячная выплата в связи с рождением (усыновлением) второго ребенка. При этом при рождении второго ребенка пособие предоставляется из средств материнского (семейного) капитала. Право на эти выплаты возникает, если ребенок рожден (усыновлен) начиная с 1 января 2018 г., и при этом семья относится к малоимущим (малообеспеченным). Критерий отсеечения малоимущих семей, введенный Законом, — душевой доход в размере 1,5 регионального ПМ трудоспособного населения за II квартал года, предшествующего обращению за выплатой. Размер ежемесячной выплаты устанавливается в размере регионального прожиточного минимума для детей за тот же период — II квартал года, предшествующего году обращения за выплатой. Выплата пособия осуществляется до достижения

³ Дефицит доходов бедных семей — это сумма денежного дохода, которой не хватает бедным для вывода доходов на уровень прожиточного минимума.

ребенком возраста 1,5 лет — это означает, что сумма совокупных выплат для семей, которые будут сохранять статус малоимущих на протяжении всего этого периода, составит порядка 260 тыс. руб.

Таким образом, принятое решение открывает программу МСК только для очень узкого круга получателей. Вместе с тем более трети семей — владельцев сертификата материнского (семейного) капитала — являются бедными и нуждаются в удовлетворении базовых потребностей, в том числе связанных с улучшением качества питания. Поэтому заметное влияние на бедность мы получим только тогда, когда разрешим всем владельцам МСК с доходами ниже прожиточного минимума использовать его на текущее потребление. В условиях 2015 г. мы смоделировали сценарий с плавающим размером пособия (от 1,5 до 3 тыс. руб. на человека в месяц) и менее щедрым средним размером ежемесячного пособия на семью (6,6 тыс. руб.), но доступным для всех, кто является бедным и имеет сертификат МСК. Ожидаемая численность владельцев сертификатов материнского (семейного) капитала на конец 2018 г. — 9,1 млн человек. Это означает, что потенциально данным правом могли бы воспользоваться 2,7 млн семей. Такой шаг сокращает на 9% численность бедных, проживающих в семейных ячейках с детьми, а дефицит их доходов — на 12,5%.

Шаг 3. Модернизация региональных программ поддержки граждан на основе технологии социального контракта опирается на совместную работу населения и органов системы социальной поддержки. Заключение социального контракта предусматривает взаимные обязательства государства и граждан, позволяющие обеспечить всем трудоспособным членам семей доходы на уровне не ниже МРОТ за счет постепенного включения в рынок труда, предпринимательство или занятость в домашнем хозяйстве в сочетании с участием в программах социальной поддержки граждан. Реализация меры предполагает формирование программы совместных действий региональных органов социальной защиты, служб занятости населения и 1,5 млн бедных семей с детьми, имеющих в своем составе незанятых трудоспособных граждан, по повышению их потенциала самообеспечения. Предметом социального контракта становятся: переобучение и оплачиваемая занятость, волонтерство и другая общественно-полезная деятельность, уход за детьми-инвалидами и гражданами с потерей автономности, другие осно-

вания, определенные органами социальной защиты. Результаты моделирования показывают, что это решение позволит сократить уровень бедности семей с детьми на 12%, а дефицит их доходов — на 22%. Сокращение бедности будет сопровождаться ростом охвата населения программами переквалификации и дополнительного образования, притоком рабочей силы на рынок труда.

Шаг 4. Создание новой системы пособий для бедных семей с детьми, имеющих доходы ниже прожиточного минимума. Для поддержки всех бедных семей с детьми необходимо создать новую систему пособий. Ее основой может стать действующая программа ежемесячных региональных пособий на детей из бедных семей, расходы региональных бюджетов на финансирование которой в 2015 г. составили 40 млрд руб. при среднем размере базового пособия на одного получателя менее 300 руб. в месяц. В силу незначительного размера выплаты эта программа оказывается неэффективной, но дорогим в администрировании инструментом борьбы с детской бедностью. В ходе модификации программы средний размер пособия должен существенно увеличиться, а его размер должен быть связан с глубиной бедности, но не превышать 2,5 тыс. руб. и не опускаться ниже 1 тыс. руб. на человека. Пособие будет назначаться ежемесячно на каждого члена семьи (совместно проживающие в зарегистрированном браке родители (опекуны) и их дети, включая приемных и усыновленных, в возрасте до 16 лет или до 18 лет, если они продолжают обучение на очных программах). Пособие предоставляется только в случае, если неработающие трудоспособные члены семей являются участниками программы социального контракта. Реализация этого шага позволит сократить уровень бедности семей с детьми на 16%, а дефицит их дохода — на 20%.

При таком сценарии реализации четырех шагов уровень бедности среди семей с детьми сократится на 41%, а дефицит их доходов — на 63,5%. Их реализация потребует дополнительных бюджетных ресурсов (0,2% ВВП), в то время как сокращение дефицита доходов бедных составляет 0,4% ВВП. Обусловлено это тем, что на первом и третьем шагах для сокращения бедности будут использоваться в том числе и рыночные ресурсы, второй шаг полностью осуществляется в рамках уже выделенных ресурсов, а на третьем и четвертом шагах уже выделенные ресурсы будут частично задействованы.

3.5. Социальная поддержка старшего поколения

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2018 г. поставлены задачи по созданию условий для активного, здорового долголетия: «Главное, мы должны добиться увеличения размеров пенсий, обеспечить их регулярную индексацию, причем выше темпов инфляции. Будем стремиться и к тому, чтобы сокращался разрыв между размером пенсии и заработной платой, которая была у человека перед выходом на пенсию. И конечно, нужно повысить качество медицинского и социального обслуживания пожилых людей, помочь тем, кто одинок и оказался в сложной жизненной ситуации». В значительной степени на решение этих задач направлены предложения, сформулированные в параграфе, посвященном здравоохранению. Но ключевая роль в повышении качества жизни старшего поколения отведена и системе социальной защиты, на которую возложена миссия по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию.

1. Развитие пенсионной системы.

Шаг 1. Изменение нормативного пенсионного возраста. Для авторов доклада убедительны прогнозы, в соответствии с которыми достойное пенсионное обеспечение всех российских граждан практически невозможно без повышения пенсионного возраста. В частности, расчеты показывают, что при индексации пенсии по действующему законодательству и базовом сценарии развития экономики соотношение средней страховой пенсии со средней заработной платой снизится с 34% в 2017 г. до 28,6% в 2024 г. В связи с этим мы признаём необходимость повысить нормативный возраст назначения страховой пенсии.

Вопрос в том, каким именно должен быть новый **новый нормативный пенсионный возраст**. По данным специально проведенного социологического исследования, для населения наиболее приемлем вариант повышения нормативного возраста для женщин до 60 лет и мужчин до 63 лет. Следует отметить, что большинство стран, пошедших по пути повышения пенсионного возраста, устраняют гендерные различия, а страны со средней продолжительностью жизни, превышающей 80 лет, устанавливают нормативный пенсионный возраст на уровне 65 лет. Возможно, с учетом приближения средней продолжительности жизни к 80 годам, придется вернуться к такой постановке вопроса к концу следующего

десятилетия. Многое при этом будет зависеть от того, насколько быстрым окажется экономический рост и насколько значительно изменится структура рабочих мест, в том числе за счет развития автоматизации, способной, в принципе, снижать зависимость экономики от численности занятых.

Как бы то ни было, в отношении ближайшей перспективы мы рекомендуем наиболее мягкий из экономически реалистичных вариантов. Он предусматривает повышение нормативного возраста назначения страховой пенсии на общих основаниях по старости на полгода каждый год. Если начать этот процесс с 2018 г., то для мужчин указанный выше новый нормативный возраст будет установлен к 2024 г., а для женщин — к 2028 г. Данный сценарий позволяет исключить снижение соотношения средней страховой пенсии со средней заработной платой и даже повысить его к 2024 г. на 1,5% п.п. Разумеется, это небольшое повышение, но для более значительного требуются более высокие темпы и масштабы изменений.

Шаг 2. Реформирование правил назначения досрочных страховых пенсий по старости для лиц, не выработавших совсем или выработавших неполный стаж для назначения досрочной пенсии. Здесь ключевой вопрос — затронут ли изменения только досрочные пенсии в связи с особыми условиями труда (списки) и бюджетников (школьные учителя, медики) или также **распространятся на занятых в районах Крайнего Севера.** С точки зрения социальной справедливости работа в условиях Крайнего Севера — разновидность работы в особых условиях труда на иных территориях. С учетом этого риски более ранней утраты здоровья для этой категории занятых должны включаться в их заработную плату, а не компенсироваться более ранним выходом на пенсию за счет остальных работников. При желании работодатели могут самостоятельно устанавливать более ранние пороги выхода на пенсию таким работникам в рамках корпоративных пенсионных систем. Вместе с тем **решение о реформировании досрочных пенсий за работу в районах Крайнего Севера политически является более сложной мерой, поэтому основной рабочий вариант — реформа досрочных пенсий, не затрагивающая тех, кто имеет право на досрочную пенсию за работу в районах Крайнего Севера.**

2. Социальное обслуживание.

Развитие системы социального обслуживания населения должно быть направлено на повышение качества жизни инвалидов, лиц

с ограниченными возможностями здоровья и других нуждающихся категорий населения.

В условиях, когда поставлена задача повышения средней продолжительности жизни выше 80 лет, российскую систему социального обслуживания ожидает рост спроса на социальные услуги. Это подтверждают изменения в социальной политике стран, которые проходили путь повышения средней продолжительности жизни от 70 до 80 лет. Примером может служить лавинообразный спрос на социальные услуги во Франции, который в течение двух лет после снятия ограничений на включение клиентов в эту социальную программу увеличился в 5 раз [Marquier, 2013, p. 9], а за весь срок действия нового закона (с 2002⁴ по 2015 г.) — почти в 10 раз [L'aide..., 2017].

В сфере социального обслуживания предлагается реализовать четыре шага.

Шаг 1. Развитие системы соцобслуживания должно быть осуществлено за счет развития современных и перспективных форм организации социальных услуг населению, к которым относятся экономически выгодные и наиболее приближенные к потребностям граждан **стационарозамещающие технологии**, позволяющие маломобильным пожилым людям находиться в знакомой среде по месту жительства без госпитализации и вести привычный образ жизни. Развитие стационарозамещающих технологий, а также стимулирование родственного ухода за маломобильными гражданами предусмотрено Стратегией действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года [Стратегия действий..., 2016]. Такие услуги уже появились в ряде регионов. Так, технологии «приемная семья для пожилых граждан» и «мобильная бригада»⁵ в настоящее время используют около 30 регионов, «службы сиделок» — 23 региона, «стационар на дому» — 14 регионов. В отдельных регионах существуют такие формы предоставления социальных услуг, как «хоспис на дому», «персональный помощник для граждан с тяжелыми ограничениями функции

⁴ До 2002 г. во Франции право на поддержку государства при получении услуг имели только малообеспеченные граждане.

⁵ В состав мобильных бригад входят специалисты по социальной работе, психологи, медицинские работники, что позволяет обеспечить предоставление социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам, проживающим в сельской местности и труднодоступных районах.

опорно-двигательного аппарата», «детский сад для пожилых людей», также предоставляются сертификаты на оплату услуг по уходу за одинокими тяжелобольными гражданами. Дополнительно в субъектах Российской Федерации создаются «школы по уходу за гражданами пожилого возраста» (18 регионов), позволяющие обучать родственников, добровольцев и других лиц необходимым навыкам общего ухода на дому за пожилыми гражданами, которые не могут самостоятельно передвигаться и обслуживать себя.

Шаг 2. Содействие родственному уходу. Сегодня размер пособия для человека, вынужденно осуществляющего социально значимый уход за пожилым родственником, составляет 1200 руб., что совершенно не адекватно возникающим в связи с этим расходам. Но помимо пособия в странах с развитой системой социального обслуживания институт родственного ухода поддерживается технологией «передышки», дающей всем, кто занимается родственным уходом, на время привлечь замещающих помощников, включая «гостевую семью для пожилого», позволяющую лицу, оказывающему постоянный уход за пожилым, получить небольшой отдых (отпуск). Технология «гостевая семья для пожилого» может быть осуществлена как на базе проживания в жилище получателя социальных услуг, так и на территории лица, осуществляющего временный уход.

Шаг 3. Развитие негосударственного сегмента услуг по социальному обслуживанию. С принятием нового федерального закона о социальном обслуживании активизировалось разгосударствление социальных услуг, расширение сети учреждений за счет активного привлечения к предоставлению соцуслуг бизнеса и некоммерческих организаций. С момента начала действия закона по 2016 г. число негосударственных организаций, включенных в реестр поставщиков социальных услуг, возросло почти в 2 раза (с 295 до 478), что составило 8,5% от общей численности организаций. Расширение негосударственного сектора социального обслуживания нуждающихся граждан продолжает оставаться важной задачей формирования современной системы социального обслуживания. Но для достижения этой цели необходимо решить ряд важных задач. Ключевая среди них — это необоснованная дифференциация тарифов и стандартов на однотипные услуги в разрезе регионов. При этом низкие тарифы являются препятствием для формирования негосударственного сектора предоставления социальных

услуг, а высокие тарифы в условиях софинансирования социальных услуг населением заставляют его платить экономически необоснованную завышенную цену. Для низкоресурсных групп населения, к которым относится пожилое население — основной контингент сферы социального обслуживания, — это может стать фактором, понижающим доступность социальных услуг. Вторая важная задача — это государственная грантовая поддержка таких организаций и обеспечение доступа социально ориентированных некоммерческих организаций в социальной сфере к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению.

Шаг 4. Развитие рынка поддерживающих здоровье технологий и устройств для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья. Для решения этой задачи потребуется разработка и принятие технологических дорожных карт по развитию поддерживающих здоровье технологий и устройств по следующим направлениям: робототехника; биомехатроника; биомеханика; нейропротезирование; аддитивные технологии; сенсоры; умные инфраструктуры; системы локального позиционирования и навигации.

Таким образом, на основе расширения негосударственного сектора услуг по поддержке нуждающихся, внедрения современных технологий ухода и сопровождения граждан с ограниченными возможностями здоровья и развития рынка ассистивных технологий и средств реабилитации система социального обслуживания, став драйвером экономического развития, удовлетворит спрос на услуги социального обслуживания и создаст предпосылки для повышения продолжительности жизни.

3.6. Четыре новых шага в миграционной политике

При подготовке предложений по Стратегии социально-экономического развития России до 2024 г. и с перспективой до 2035 г. ЦСР и НИУ ВШЭ выпустили доклад «Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения», в котором обоснован наш взгляд на миграционную политику. Ключевые предложения по изменениям в миграционной политике направлены на преодоление сокращения численности трудоспособного населения с высоким качеством человеческого капитала и сохранение социальной стабильности.

Шаг 1. Иностранцы — наиболее привлекательная для России категория мигрантов, которые могли бы оставаться в стране. Это иностранцы, которые получают российское образование, за годы учебы они интегрируются в принимающее общество. Кроме того, они являются специалистами, не нуждающимися в переквалификации или подтверждении дипломов. Поэтому канал иностранной учебной миграции необходимо использовать в качестве средства пополнения числа квалифицированных мигрантов в РФ как для временной работы, так и в качестве потенциальных постоянных жителей. За годы учебы у студентов-иностранцев, обучающихся очно, появилась возможность работать в РФ в своем учебном заведении или на каникулах без получения разрешения на работу. В то же время работа в других организациях во время учебы требует получения такого разрешения, действующего год. В результате, несмотря на то что данный документ можно получить без квот, порядок оказался слишком сложным и мало востребован студентами-иностранцами: за весь 2015 г. в стране было оформлено чуть более 5 тыс. разрешений, а в 2016 г. — и вовсе менее 1 тыс. Одновременно в 2016 г. вступили в силу поправки в Закон «О гражданстве Российской Федерации», предоставляющие право обращаться с заявлением о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке (без обязательного постоянного проживания здесь в течение пяти лет) иностранцам, получившим после 2002 г. профессиональное образование в России, но при этом отработавшим в стране не менее трех лет. Последнее добавление свело на нет «упрощенность» процедуры. Сегодня нам нужны такие изменения в Законе о гражданстве, которые дают возможность иностранным выпускникам российских вузов в течение нескольких лет оставаться в стране, если они хотят устроиться на работу в России.

Шаг 2. Дифференцированный отбор и приоритеты для квалифицированных мигрантов. России необходимо разработать свой дифференцированный подход к отбору мигрантов. В целях дополнительного привлечения высококвалифицированных специалистов стоит ввести особые условия именно для этой группы, сделать максимально доступной возможность получения ими документов для работы в нашей стране. Что касается квалифицированных специалистов, то, возможно, оптимальной системой их отбора является балльная система, которая позволяет необходимым государству специалистам беспрепятственно получать документы

для работы и проживания. С помощью этой системы можно также год от года корректировать список дефицитных профессий и условий получения баллов. К сожалению, с 2015 г. с введением патента квалифицированные мигранты из безвизовых стран оказались уравниены в доступе на российский рынок труда с неквалифицированными. Именно поэтому если в 2014 г. было оформлено 159 тыс. разрешений на работу квалифицированным специалистам, то в 2015 г. — только 22 тыс., а в 2016 г. — и вовсе 14 тыс. (такая возможность осталась лишь у граждан из визовых стран, все «безвизовики» должны оформлять патент). Единственная недавно появившаяся преференция для узкого круга квалифицированных специалистов — возможность упрощенного получения гражданства РФ в случае, если иностранец проработал в России не менее трех лет по профессии, которая включена в специальный перечень квалифицированных специалистов. Но далеко не все иностранцы желают получить гражданство России.

У квалифицированного иностранного специалиста из СНГ фактически есть только два варианта пребывания в России: работа на тех же условиях, что и у неквалифицированного мигранта (по патенту), либо получение российского гражданства. Промежуточной стадии (получение долгосрочного статуса без оформления гражданства) просто не существует. Кроме того, в первом случае квалифицированный специалист-мигрант не только сам вынужден будет оформлять себе патент — ему также придется делать это для сопровождающих его членов семьи, в то время как высококвалифицированные специалисты имеют льготу по оформлению вида на жительство для членов семьи.

Шаг 3. Возможности предоставления вида на жительство и гражданства: предложения для России. Страны, принимающие мигрантов, как правило, имеют прозрачную систему предоставления вида на жительство и гражданства. Мигрант может получить вид на жительство при наличии необходимых документов для работы и проживания. Срок вида на жительство бывает разным, и, как показывает опыт зарубежных стран, сегодня государства стремятся к диверсификации этих документов. В зависимости от статуса, квалификации, цели миграции и т.п. вид на жительство может быть предоставлен на период от года до 10 лет. В каждом случае вопрос решается индивидуально. Если мигрант желает получить гражданство, он заявляет об этом властям страны. В последние годы стал

распространенным своеобразный «контракт», заключаемый между мигрантом и государством (последнее представлено госведомством): мигрант должен доказать свое желание натурализоваться и только после прохождения различного рода процедур — курсов, сдачи экзаменов — получить гражданство. Процесс натурализации может длиться годами, но все эти годы мигранту предоставляется вид на жительство, и он имеет в равной степени с другими гражданами доступ к работе, социальным программам, кредитованию и т.п. (важное отличие от граждан страны — мигрант не может голосовать на выборах). Такая система представляется удобной и для России. Все те, кто хочет остаться, могут подписать «контракт» и дальше проходить процедуру натурализации (как и в других государствах, подход должен быть индивидуальным). В первую очередь упрощенную систему целесообразно распространить на студентов, обучавшихся в России.

Шаг 4. Политика интеграции. Как показывает опыт многих стран, политика интеграции должна быть двусторонним процессом. Проблема в том, что порой не только мигранты не желают интегрироваться в общество, но и общество не желает принимать у себя мигрантов. Все нововведения последних лет в сфере политики интеграции в странах Европы связаны именно с преодолением ксенофобии и расизма в обществе. Эти программы направлены на образование, культуру, СМИ и другие сферы жизни, которые могут содействовать толерантности. Опыт таких программ стоит перенять и России. Важным моментом в политике интеграции последних лет является передача многих функций по ее реализации муниципалитетам. По сути, каждый муниципалитет выстраивает политику в зависимости от того, с какими трудностями сталкиваются местные власти. Для России пока не актуальны проблемы гетто в силу сохранившейся с советских времен социальной смешанности городов. Однако, как и в других странах, ситуация варьируется от одного региона к другому, от одного города к другому, поэтому политика на уровне местных властей будет более эффективной.

В последние годы во всех странах, принимающих мигрантов, говорят не только о культурной составляющей процесса интеграции, но и о трудовой. Теперь, вместо того чтобы апеллировать к коллективной идентичности «мигрантских меньшинств», государства обращаются к индивидуальной личности мигранта-работ-

ника, а главными целями политики интеграции становятся обучение и участие в рынке труда как основополагающие успеха по встраиванию в принимающее общество.

России необходима инфраструктура, обеспечивающая интеграцию мигрантов. Отказ от соответствующей политики в ближайшем будущем приведет к нарастанию в стране ощущения «угрозы» со стороны «чужих» и возникновению межэтнических конфликтов. Растут дети мигрантов, так называемое второе поколение, и отсутствие направленных на них программ может привести к поколению «чужих». Именно это мы наблюдаем сегодня в Европе. Возможно повышение террористической опасности, усиление ксенофобии по отношению к представителям разных народов (не только мигрантов) в России.

3.7. Новые направления в жилищной политике

Для повышения внутренней трудовой мобильности и сохранения социальной устойчивости общества четыре направления жилищной политики из периферии должны переместиться в приоритетные.

Направление 1. Приоритет жилищной политики в отношении приобретения гражданами жилья в собственность predetermined почти **полное отсутствие в России легального цивилизованного рынка найма жилья**. Отсутствие наемного жилищного фонда, в том числе поддерживаемого государством и муниципалитетами сектора долгосрочного некоммерческого найма жилья, **не позволяет создать условия для решения жилищной проблемы для граждан с невысокими доходами**. Трудовая миграционная активность населения сдерживается отсутствием на рынке, особенно в мегаполисах и крупных городских центрах, предложения комфортных условий временно-го и долгосрочного проживания на условиях найма жилья.

Направление 2. **Не используются возможности жилищного строительства некоммерческими объединениями** граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами, хотя такая форма жилищного строительства позволяет повысить доступность жилья за счет исключения из его цены прибыли коммерческого застройщика. **Развитие этого института возможно только при внесении изменений в федеральное законодательство.**

Направление 3. Предоставление очередникам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, **социально-го жилья** (по договору социального найма) фактически перестало быть приоритетом жилищной политики: местные бюджеты, из средств которых должно строиться такое жилье, не имеют достаточных ресурсов, а в условиях бессрочного режима приватизации жилья — и каких-либо стимулов изыскивать такие ресурсы. При этом обязанность по обеспечению социальным жильем «старых» очередников, которые не являются малоимущими, выпала из поля зрения при разграничении государственных и муниципальных полномочий: муниципалитеты обеспечивают социальным жильем только малоимущих, государство — лишь отдельные категории граждан, установленные федеральными законами.

Направление 4. Реформирование института жилищного обеспечения граждан, переселяемых из аварийного жилья. Использование для решения этой проблемы подходов, предусмотренных для изъятия недвижимости для государственных и муниципальных нужд, не соответствует социальному содержанию такого института, влечет за собой огромные бюджетные обязательства и неэффективное расходование бюджетных средств. Здесь нужно искать новые инструменты.

Наибольшую потребность в развитии обозначенных направлений имеют крупнейшие и крупные российские города (Москва, Санкт-Петербург, столицы субъектов Российской Федерации), а также города с высоким миграционным оборотом, большим количеством очередников, ожидающих предоставления жилых помещений по договору социального найма, и большой разницей между себестоимостью жилищного строительства и ценой жилья на рынке. Предоставление субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления таких городов частичной поддержки для создания наемных домов социального использования и жилищно-строительных кооперативов позволит решить жилищную проблему граждан с невысокими доходами. Такое решение требует меньших затрат общественных ресурсов, в том числе бюджетов, по сравнению со строительством и предоставлением жилых помещений по договорам социального найма или предоставлением субсидий (в размере стоимости жилья) на приобретение жилья на рынке. Частично расходы на поддержку создания наем-

ного жилищного фонда и фонда жилищно-строительных кооперативов могли бы взять на себя предприятия, заинтересованные в привлечении трудовых ресурсов, на условиях софинансирования с регионами и (или) муниципалитетами.

3.8. На пути к новой модели рынка труда

С учетом принятых решений и изменений, предусмотренных проектами по образованию, необходимо реализовать следующие шаги.

1. Устранение избыточного регулирования. Если мы хотим стимулировать создание новых и производительных рабочих мест, снижать степень деформализации, способствовать росту заработной платы, то прежде всего необходимо избегать роста издержек на труд. Но это не только вопросы налоговой политики — это во многом вопросы трудового законодательства, избыточного и непрогнозируемого регулирования, избирательного и часто шизофренического правоприменения. Нам представляется, что в среднесрочной перспективе это должно быть главной мерой политики на рынке труда. **Необходима «расчистка» нормативной базы от избыточных и устаревших регулятивных норм.**

2. Создание законодательных и организационных условий для гибкой и дистанционной занятости. Это предполагает снятие ограничений на использование нестандартных трудовых договоров. Они должны использоваться повсюду, где это экономически целесообразно. Речь идет не только об отдельных социально-демографических группах работников, но и об определенных отраслях и профессиях.

3. Необходима последовательная децентрализация и регионализация основных институциональных инструментов рынка труда — таких как минимальная заработная плата и пособия по безработице. Учитывая высокую региональную дифференциацию по уровню заработной платы, занятости и стоимости жизни, это позволило бы более гибко использовать их на региональных рынках труда, избегая при этом негативных экстерналий для других регионов.

4. Низкая безработица и ее прогнозирование на будущее являются недостаточным основанием для фактической ликвидации

(по сути) системы защиты от безработицы. **Укрепление служб занятости** (финансовое, инфраструктурное, кадровое, информационное и т.п.) **и последующий переход защиты от безработицы к страховым принципам** заслуживают серьезного рассмотрения.

Литература

- Вестник McKinsey. Теория и практика управления / McKinsey & Company. 2003. № 3 (5).
- Двенадцать решений для нового образования [Электронный ресурс]: докл. ЦСР и НИУ ВШЭ / рук. Я.И. Кузьминов, И.Д. Фруммин при участии Л.Н. Овчаровой. М., 2018. URL: www.ug.ru/aploads/files/news/24722/Доклад_образование.pdf.
- Демографические вызовы России [Электронный ресурс]: эксперт-аналит. докл. ЦСР и НИУ ВШЭ. М., 2018. URL: https://itpgrad.ru/sites/default/files/Демографические_вызовы_России.pdf.
- Здравоохранение: необходимые ответы на вызовы времени [Электронный ресурс]: докл. ЦСР и НИУ ВШЭ. 2018. Февр. URL: <https://publications.hse.ru/books/216183867>.
- Ли Р., Мэйсон Э. Цена старения // Финансы и развитие. 2017. Т. 54. № 1. С. 7–9.
- Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения [Электронный ресурс]: доклад ЦСР и НИУ ВШЭ. М., 2018. URL: <http://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/217172907>.
- Проблемный фон страны: итоги года [Электронный ресурс] // ВЦИОМ: сайт. 2016. 28 дек. Пресс-выпуск № 3277. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116014>.
- Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения [Электронный ресурс]: докл. ЦСР и НИУ ВШЭ / под ред. В. Гимпельсона, Р. Капельюшниковой, С. Рощина. М.: ВШЭ, 2017. URL: https://www.hse.ru/data/2017/03/22/1170077643/Doklad_trud.pdf.
- Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г. / утв. распоряжением Правительства Российской Федерации 5 февраля 2016 г. № 164-р.
- Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 462-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации”»».
- Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth / World Bank. N.Y.: Oxford Univ. Press, 1994.

- Bratsberg B., Ragan J., Warren J.* Negative Returns to Seniority: New Evidence in Academic Markets // *ILR Rev.* 2003. Vol. 56. Iss. 2. P. 306–323.
- Creative Economy Report 2013 / United Nations/UNDP/UNESCO.* 2013.
- Global Health Observatory data repository [Electronic resource] / WHO.* URL: <http://www.who.int/gho/en/>.
- Holzmann R.* Global Pension Systems and Their Reform. Worldwide Drivers, Trends, and Challenges. The World Bank, 2012. (Social Protection a. Labor Policy a. Technical Notes 68934).
- L'aide et l'action sociales en France.* Ed. 2017. DREES, 2017.
- Marquier R.* Une décennie d'aide sociale des départements aux personnes âgées dépendantes (2001–2010) // *Dossier Solidarité et Santé.* 2013. No. 39. Avr. P. 9.
- Overcoming Global Turbulence to Reawaken Economic Growth [Electronic resource] / McKinsey Global Inst.* 2016. Sept. URL: <https://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/overcoming-global-turbulence-to-reawaken-economic-growth>.
- SPIEF Review.* Укрепление доверия в эпоху преобразований. Петерб. междунар. экон. форум, 2015.
- The Global Human Capital Report 2017: Preparing People for the Future of Work [Electronic resource]: insite rep.* World Economic Forum, 2017. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Human_Capital_Report_2017.pdf.
- Workplace Training in Europe / Bassanini A. et al. // Education a. Training in Europe / G. Brunello, P. Garibaldi, E. Wasmer (eds).* Oxford Univ. Press, 2007. P. 143–178.

К16 **Как увеличить человеческий капитал и его вклад в экономическое и социальное развитие [Текст] : тез. докл. / Бирюкова С. С. и др. ; под ред. Я. И. Кузьмина, Л. Н. Овчаровой, Л. И. Якобсона ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики» . — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. — 63, [1] с. — 500 экз. — ISBN 978-5-7598-1758-1 (в обл.) . — ISBN 978-5-7598-1816-8 (e-book).**

УДК 316.42
ББК 60.56

Научное издание

**Как увеличить человеческий капитал
и его вклад в экономическое и социальное развитие**

Тезисы доклада

Под редакцией Я.И. Кузьмина, Л.Н. Овчаровой, Л.И. Якобсона

Подписано в печать 08.04.2018. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 3,88. Уч.-изд. л. 3,2
Тираж 500 экз. Изд. № 2181

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: +7 (495) 772-95-90 доб. 15285