



Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации

Цели устойчивого развития ООН и Россия



Цели устойчивого развития ООН и Россия

Под редакцией С. Н. Бобылева, Л. М. Григорьева

Выпускающий редактор: А. В. Голяшев

В Докладе рассмотрены приоритетные для жителей любой страны вопросы: рост благосостояния и уровня занятости, борьба с бедностью, повышение образовательного уровня, улучшение здоровья, совершенствование институциональных условий развития экономики. Доклад базируется на впервые проведенном для России комплексном анализе и адаптации Целей устойчивого развития ООН, принятых для мира и всех стран на 2016-2030 годы.

Предложенные выводы и рекомендации могут помочь федеральному и региональным центрам в решении существующих проблем, определении направлений и путей дальнейшего построения эффективного социально ориентированного государства на основе принципов человеческого развития. В работе также представлен анализ российских региональных проблем человеческого развития, обобщен положительный опыт российских регионов.

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

ISBN 978-5-9906211-3-8



9 785990 621138

Содержание

Введение.....	4
Глава 1. Цели устойчивого развития: системный взгляд в будущее.....	7
Глава 2. Макроэкономические условия развития России до 2030 года	26
Глава 3. Социальное неравенство — в мире и в России.....	43
Глава 4. Проблемы перехода России к постиндустриальному этапу развития.....	70
Глава 5. Обеспечение мира, правосудия и эффективных институтов.....	93
Глава 6. Ликвидация нищеты — мировая цель, которая важна и для России.....	111
Глава 7. Обеспечение продовольственной безопасности и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства	132
Глава 8. Содействие благополучию для всех в любом возрасте.....	151
Глава 9. Образовательная политика: вызовы и перспективы.....	174
Глава 10. Обеспечение доступа к современным источникам энергии	191
Глава 11. Борьба с изменением климата.....	203
Глава 12. Укрепление партнерства в интересах устойчивого развития: роль России	222
Глава 13. Цели устойчивого развития в сфере экологии	243
Глава 14. Развитие человеческого потенциала на Дальнем Востоке.....	263
Глава 15. Индекс человеческого развития в России: международные сравнения и региональные различия	279

Предисловие



Дорогие друзья!

Мы продолжаем традицию подготовки докладов о человеческом развитии в России и предлагаем вашему вниманию 19-й доклад, центральной темой которого стал комплексный анализ и адаптация для России целей устойчивого развития ООН, принятых для всех стран мира на 2016-2030 годы.

Рост благосостояния и уровня занятости, повышение качества образования и здравоохранения — эти вопросы волнуют жителей любой страны мира, а решение существующих проблем, борьба с бедностью, определение направлений и путей развития экономики и социальной сферы становятся целью их правительств, и Россия в этом контексте не является исключением.

Из доклада 2016 года вы узнаете, как в ближайшие годы могут измениться важнейшие для человека сферы социально-экономического уклада, насколько 17 целей устойчивого развития ООН созвучны целям и задачам, которые ставит перед собой руководство нашей страны, как их можно и нужно адаптировать к российской действительности и какой может стать Россия к 2030 году, если все они будут успешно выполнены.

Авторы доклада сделали попытку интерпретировать и использовать методологию ООН для российских реалий, приняв социально-экономические тенденции 2015-2016 годов за стартовую точку в движении к 2030 году. Но это только начало большой работы. Мы надеемся, что общественная дискуссия о разработке новой модели устойчивого развития России как единства социальной, экономической и экологической сфер расширится и долгосрочные цели развития страны будут рассматриваться не только в контексте экономического роста.

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

Введение

В парадигме устойчивого развития роль реализации человеческого потенциала объективно еще более важна, нежели устойчивость планетарного экономического роста с учетом сохранения природных факторов существования человеческого общества (экология, климат и пр.). Цели устойчивого развития (далее — ЦУР) ООН несут общечеловеческий характер и предназначены для всех стран. Они важны и интересны для нашей страны, которая идет по пути перехода к более развитому обществу и процветающей экономике как его основе. К 2030 году мир будет продолжать развиваться и трансформироваться, испытывать трудности и переживать кризисы, совершать прорывы и добиваться успехов в развитии технологий и борьбе с бедностью. Россия не может просто догонять развитые страны по различным параметрам ВВП, а будет совершенствовать свои экономические институты.

Замысел данного Доклада о человеческом развитии в Российской Федерации (далее — Доклад) состоит в том, чтобы сделать краткий анализ и максимально адаптировать основные приоритеты ЦУР ООН на 2015–2030 годы к российским реалиям и перспективам. Попытки решения подобной амбициозной задачи уже делались в России в рамках трех Докладов ПРООН о человеческом развитии, направленных на интерпретацию и адаптацию предыдущего важного набора Целей развития на пороге тысячелетия ООН (Millennium Development Goals). Эти Цели были рассчитаны на период 2000–2015 годов, а российские подходы к ним были опубликованы соответственно в 2005, 2007, 2010 годах в российских Докладах ПРООН о человеческом развитии. Масштабы и охват социо-эколого-экономических проблем в Целях развития на пороге тысячелетия был гораздо меньшим; фактически приоритет был отдан социальным целям при относительно небольшом внимании к экономическим и экологическим целям.

Новые 17 Целей устойчивого развития ООН 2015 года являются ключевой частью большой системы задач и индикаторов прежде всего для развивающегося мира, хотя уже имеется достаточно детальный анализ ЦУР для развитых стран в рамках ОЭСР. В ряде случаев рекомендованные ООН цели (включая уровни конкретных показателей) в российских условиях давно достигнуты (иногда еще в СССР). Часть ЦУР ООН носит всеобщий характер и имеет актуальное значение для некоторых российских регионов.

Неравномерность развития российской экономики и общества в последние двадцать пять лет позволяет задуматься о том, какие цели реалистично ставить перед собой, например, до 2030 года — в соответствии с определенным ООН периодом. В отсутствие большой долгосрочной социально-экономической стратегии России

приходится говорить об определенных ориентирах, которые могли бы стать важным элементом национальной дискуссии о будущем страны. Концепция ЦУР ООН дает хорошую возможность для системной попытки адаптации мировых целей к российским условиям с учетом относительно высокого уровня развития страны в целом. Разумеется, не может быть и речи о том, чтобы ограниченными силами авторского коллектива попытаться переложить все 17 ЦУР с их 169 задачами и 230 индикаторами на 85 российских регионов. Такая задача потребовала бы не менее двух лет работы при общей мобилизации академических и правительственных ресурсов и гражданского общества страны. Предлагаемая работа коллектива авторов является, по существу, пилотным проектом в данной сфере для расширения дискуссии по проблемам устойчивости развития страны во всем их многообразии — в отличие от интерпретации устойчивости развития только как экономического роста. Соответствие ЦУР ООН и глав Доклада, в которых они рассмотрены, приведено в первой главе (Таблица 1).

Доклад использует индикаторы ООН творчески — в частности, в случае необходимости добавляя показатели и сжимая избыточную детализацию индикаторов, предназначенную для менее развитых стран. Работа позволит начать рассматривать реализацию ЦУР в российских регионах.

Неопределенность относительно темпов роста страны, условий внешней торговли (экспортных доходов), макроэкономической политики на полтора десятилетия вперед создавала трудности в работе над докладом. В этой связи приходилось проявлять максимальную осторожность в суждениях, опираться на имеющиеся документы, стараясь определить те разумные пределы, в которых было бы возможно и желательно для страны сделать значительный шаг вперед. Поскольку работа, естественно, не могла предполагать обозначения конкретных порогов и целей с высокой точностью, авторы доклада стремились показать логику анализа и подхода, выявить определенные желательные целевые показатели на 2030 год.

Предполагаемые социальные, экономические и экологические целевые индикаторы должны соответствовать экономическим возможностям страны с учетом бюджетных ограничений. Разумеется, хотелось бы приблизиться к наилучшим показателям развитых стран, но после тяжелых 1990-х годов и в условиях несовершенства институтов рынка и государства, а также низких цен на экспортные товары такие показатели вряд ли достижимы в рассматриваемом временном промежутке. Этому посвящены несколько глав Доклада, показывающих, по существу, какие сдвиги в производстве и уровне личного потребления возможны в будущем для обеспечения человеческого развития страны. Такие главы построены не как самостоятельный прогноз, а как осмысление тех параметров роста, которые обсуждаются в стране в

процессе разработки Минэкономразвития России прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период (до 2035 года — по закону о стратегическом планировании) и подготовки других стратегических программ.

Авторский коллектив надеется, что академическое сообщество в процессе обсуждения социально-экономической стратегии страны сможет использовать наработки, приведенные в Докладе, в качестве целей, задач и индикаторов. Было бы важно в будущем увидеть ЦУР страны и регионов как интегральную часть стратегии страны, но при этом «согласованными» как с параметрами экономического роста и характером долгосрочной политики, так и с позицией гражданского общества.

Для такой работы нужны ориентиры в мировой практике. В рамках данного доклада авторы отдельных глав имели возможность выбрать из массы индикаторов ООН те, которые важны для России (и поддаются статистическому и качественному анализу). Специалисты смогут оценить реалистичность предполагаемых изменений в каждом секторе социальной, экономической и экологической сфер, представленных в докладе в соответствующих главах. Пятнадцать лет — большой срок, и все страны будут двигаться вперед, так что прогресс в России должен быть оценен с учетом общих сдвигов в мире. Однако задача прогноза мирового прогресса в социальной сфере и сфере устойчивого развития еще более грандиозна, поэтому авторы использовали дополнительный ориентир для удобства представления конкретных материалов по большинству направлений анализа. Для опоры были взяты средние показатели той группы стран, к которой обычно относят Россию международные организации — «высшая средняя группа». В качестве системных индикаторов использовались также социально-экономические параметры стран со средним уровнем развития (в первую очередь, Испании и Польши). Испания имеет довольно высокий уровень развития, вполне достижимый для России в обозримом будущем, а Польша стартовала приблизительно с того же уровня и развивается в Евросоюзе намного удачнее большинства стран, особенно стран бывшего социалистического лагеря. Эти две страны имеют свои проблемы и факторы развития и не являются образцом для подражания, но многие их показатели вполне могут быть использованы в качестве ближайших ориентиров для России.

Профессор С.Н.Бобылев

Профессор Л.М.Григорьев

Бобылев С.Н., Соловьева С.В.¹

Глава 1. Цели устойчивого развития: системный взгляд в будущее

Цели устойчивого развития — преемственность, устремленная в будущее

За последние годы человечество во многом сформировало основы идеологии развития мира на ближайшие десятилетия. Очевидно, что главной концепцией будущего в XXI веке является устойчивое развитие. Это положение нашло свое отражение в концептуальных документах ООН, принятых за последнее время. Здесь можно выделить три документа:

- «Будущее, которого мы хотим» (2012) определяет перспективы человечества в XXI веке на основе концепции устойчивого развития, базой которого должна стать «зеленая» экономика²;
- «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (2015)³;
- Парижское климатическое соглашение⁴ (2015), определяющее приоритеты борьбы с климатической угрозой в мире и во всех странах до 2030—2050 годов.

В данных документах ООН удачно сочетаются как концептуальные приоритеты, так и конкретные цели, стоящие перед странами и народами. Документы снабжены количественными индикаторами и наборами мероприятий, позволяющими соответствующим правительствам планировать свои действия, направленные на выполнение выработанных решений.

По важности выделяются Цели устойчивого развития ООН (ЦУР) на период 2016—2030 годов, которые сформулированы в «Повестке дня в области устойчивого развития

¹ Бобылев Сергей Николаевич — д.э.н., зав. кафедры экономики природопользования экономического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, заслуженный деятель науки Российской Федерации; Соловьева Софья Валентиновна — к.э.н, ведущий научный сотрудник экономического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

² Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию. Рио-де-Жанейро, Бразилия. 20—22 июня 2012 г. — ООН, 2012.

³ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. — ООН, Нью-Йорк, сентябрь 2015 г.

⁴ Принятие Парижского соглашения. Конференция Сторон. Двадцать первая сессия. Париж, 30 ноября — 11 декабря 2015 г. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата. — ООН, 2015.

на период до 2030 года»⁵ (далее — «Повестка 2030»). Они не только отражают идеологию устойчивого развития и сбалансированно сочетают социальные, экономические и экологические приоритеты, но и содержат конкретные инструменты достижения. После сложной работы ООН приняла 17 Целей и 169 задач для их реализации. С учетом российских реалий и интересов важно выделить в каждой Цели приоритетные социо-эколого-экономические аспекты (Таблица 1). Цели и задачи в области устойчивого развития носят комплексный характер, являются глобальными по своему характеру и универсально применимыми. При этом они позволяют обеспечить учет различий в национальных реалиях, возможностях и уровнях развития и уважение национальных стратегий и приоритетов. Задачи сформулированы в форме рекомендаций глобального характера, при этом каждое правительство устанавливает свои собственные национальные задачи, руководствуясь глобальными пожеланиями, но принимая во внимание национальные условия. Каждое правительство или, более точно, политическая элита и общество каждой страны решают, как обеспечить учет этих глобальных задач в форме рекомендаций в процессах национального планирования, мерах и стратегиях. В процессе разработки ЦУР важно не только признавать наличие связи между устойчивым развитием и соответствующими процессами в экономической, социальной и экологической областях, но и формировать комплексную повестку дня, которая бы пользовалась длительной поддержкой.

Данный Доклад представляет собой пилотный проект по разработке долгосрочных целей устойчивого развития страны, он имеет своей непосредственной целью попытку сформулировать и по возможности «оцифровать» цели и задачи для России на 2030 год, базируясь на идеологии устойчивого развития и опираясь на методологию ООН, одобренную Россией в концептуальном документе ООН «Повестка 2030». В Таблице 1 указаны главы данного Доклада, в которых рассмотрены соответствующие ЦУР ООН.

По принципам формулирования и разработки Цели устойчивого развития ООН 2015 года являются преемником Целей развития на пороге тысячелетия (ЦРТ, Millennium Development Goals), принятых ООН в 2000 году на период до 2015 года. ЦРТ были направлены на решение социо-эколого-экономических проблем и человеческое развитие в мире и отдельных странах. Система ЦРТ имела трехуровневую конфигурацию, основанную на подходе «цель — задачи — индикаторы». В ней были выделены 8 важнейших целей развития, для каждой из которых указаны более конкретные задачи. Затем для каждой из этих задач был разработан набор статистических индикаторов для оценки прогресса и мониторинга их реализации.

⁵ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. — ООН, Нью-Йорк, сентябрь 2015 г.

Таблица 1

Цели устойчивого развития ООН (2016–2030 годы) и их приоритеты

№ цели	Цели устойчивого развития	Приоритеты			№ главы
		Соц.	Экон.	Экол.	
1	Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах	**	*		6
2	Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства	**		*	7
3	Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте	**			8
4	Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех	**			9
5	Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек	**			3
6	Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех	*		**	13
7	Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех		**	*	10
8	Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех	*		**	2
9	Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям		**		4
10	Сокращение неравенства внутри стран и между ними	**			3
11	Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов	**	*		4
12	Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства	**	**	*	4
13	Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями		*	**	11
14	Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития		*	**	13
15	Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия			**	13
16	Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях	**			5
17	Укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития	**	*		12

Примечание: ** – основной приоритет для Цели, * – сопряженный приоритет для Цели.

Источник – авторы на основе материала «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (ООН, Нью-Йорк, сентябрь 2015 г.)

Подробная специфика подходов к разработке, адаптации и использованию ЦРТ на национальном и региональном уровнях для нашей страны была проанализирована в Докладах о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации Программы развития ООН за 2005, 2007 и 2010 годы под редакцией С.Н.Бобылева⁶. Ниже представлены результаты этих разработок в области ЦРТ для России (Таблица 2). Было оставлено прежнее количество Целей — восемь. При этом некоторые из них при сохранении концептуального подхода ООН были переформулированы с учетом российских реалий и специфики. Например, вместо Цели 2 ЦРТ ООН «Достижение всеобщего начального образования» была поставлена Цель «Обеспечение доступности образования». В Цели 6 вместо болезни малярия было включено такое актуальное для России заболевание, как туберкулез. Существенную трансформацию претерпели задачи и индикаторы, большинство из них было переформулировано и представлено с учетом возможностей российской официальной статистики. Увеличилось число задач — с 18 задач ООН до 24 для России.

Таблица 2

Цели развития на пороге тысячелетия (2000–2015 годы), адаптированные для России

№ цели	Содержание цели
1	Сокращение бедности и ликвидация голода
2	Обеспечение доступности образования
3	Обеспечение гендерного равенства и улучшения положения женщин
4	Снижение материнской смертности и смертности детей до 5 лет
5	
6	Борьба с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и другими заболеваниями
7	Обеспечение экологической устойчивости
8	Участие в глобальном сотрудничестве, отвечающее российским национальным интересам

Источник — Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2010 / под ред. С.Н.Бобылева. — М.: ПРООН, 2010

Человечество добилось существенных успехов в реализации ЦРТ; прогресс наблюдался по всем целям и задачам⁷. В мире повысилось материальное благосостояние и

⁶ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2010 / под ред. С.Н.Бобылева. — М.: ПРООН, 2010.

⁷ Millennium Development Goals Report 2015. — UN, NY, 2015.

смягчилась проблема голода. В России благодаря значительному росту экономики и благосостояния в начале 2000-х годов удалось добиться ощутимых успехов по реализации основных целей ЦРТ, что уже отмечалось в предыдущем Докладе о человеческом развитии в России за 2015 год⁸. В частности, среднедушевые номинальные денежные доходы за 2000—2015 годы увеличились в 13,3 раза⁹. Для человеческого развития огромное значение имеет рост долголетия за этот период: ожидаемая продолжительность жизни увеличилась на 6 лет, в том числе для женщин — на 4,4 года, для мужчин — на 6,9 лет. Однако кризис 2014-2016 годов показал неустойчивость сформировавшейся в России экспортно-сырьевой модели развития. В стране сейчас обострились многие проблемы развития человеческого потенциала. Необходим поиск новых путей развития, где приоритет устойчивости и развития человеческого потенциала должны стоять во главе угла.

Масштабы и амбиции новой «Повестки 2030» мирового сообщества резко расширились: ЦУР содержат более чем в 2 раза больше целей, чем ЦРТ, почти в 10 раз больше задач и в 5 раз больше индикаторов (Таблица 3). Временной интервал остался прежним — 15 лет, что делает возможным осуществление мониторинга результатов программы в пределах политической карьеры представителей законодательной власти, принимавших программу. Более короткие сроки не дали бы достаточно времени для достижения результатов и слишком зависели бы от деловых и электоральных циклов в ведущих странах мира. Слишком длительные сроки не дали бы необходимой концентрации усилий и могли бы привести к тому, что новые поколения политиков могли поставить новые задачи, посчитав ситуацию в мире значительно изменившейся.

Таблица 3

Сопоставление ЦРТ (2000—2015) и ЦУР (2015—2030)

	ЦРТ	ЦУР
Цели	8	17
Задачи	18	169
Индикаторы	48	230

Источник — ООН

Большинство Целей взаимосвязаны, так что совокупное решение задач способствует достижению ряда целей. Так, ЦУР 1 (снижение нищеты) не может быть решена без

⁸ Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2015 год / под ред. Л.М.Григорьева и С.Н.Бобылева. — М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2015.

⁹ Россия в цифрах. 2016. — М.: Росстат, 2016.

решения следующих задач: продовольственной безопасности (ЦУР 2), макроэкономической политики для достижения полной и производительной занятости и достойной работы для всех (ЦУР 8), снижения неравенства (ЦУР 10) и борьбы с изменением климата и его последствиями (ЦУР 13). Достижение этих Целей также способствует обеспечению здорового образа жизни и благополучию для всех в любом возрасте — ЦУР 3. В то же время имеются негативные взаимосвязи: расширение сельскохозяйственных площадей для ликвидации голода (ЦУР 2) может привести к потере экосистем (ЦУР 15), загрязнению водных ресурсов (ЦУР 6), что, в свою очередь, угрожает продовольственной безопасности.

Россия и ЦУР

Адаптация ЦУР ООН в российском контексте целесообразна на нормативно-правовом и программном уровнях. Важно научное, методическое, информационное, финансовое обеспечение адаптации ЦУР.

Сейчас в качестве нормативно-правовой базы для разработки долгосрочных документов выступает Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который определяет достижение стратегических целей и решение приоритетных задач государственной политики в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном уровне, включают Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации. Представляется, что данный перечень может быть дополнен Стратегией устойчивого развития России с Целями устойчивого развития России до 2030 года. Данная Стратегия может быть разработана и встроена в систему стратегического планирования России, что соответствует как необходимости сбалансированного социо-эколого-экономического развития, так и международными обязательствами страны. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне, также целесообразно дополнить ЦУР, взаимоувязанными на отраслевом и территориальном уровнях. Это будет способствовать реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации и Стратегии социально-экономического развития макрорегионов, предусмотренных Законом о стратегическом планировании.

ЦУР могут быть полезны и для имплементации в государственные программы Российской Федерации. Эти программы разрабатываются федеральными органами

исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социального, экономического и экологического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Перечень государственных программ утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. Этим перечнем предусмотрены 45 госпрограмм¹⁰. Утверждены и реализуются 41 государственная программа (40 госпрограмм утверждены Правительством, 1 госпрограмма — Президентом Российской Федерации). В стадии разработки находятся 4 госпрограммы.

Все госпрограммы сгруппированы в пять программных блоков:

- «Новое качество жизни»,
- «Инновационное развитие и модернизация экономики»,
- «Обеспечение национальной безопасности»,
- «Сбалансированное региональное развитие»,
- «Эффективное государство».

Подавляющее число программ создавалось в 2011-2012 гг., когда кризисные явления были не столь заметны, и срок их реализации рассчитан до 2020 г. Таким образом, в условиях новой кризисной реальности и исчерпания сформировавшейся модели роста в ближайшие годы предстоит разрабатывать новые государственные программы, в которых концепция устойчивого развития и ЦУР могут служить важными элементами идеологии разработки, среднесрочного и долгосрочного планирования.

Ниже будут рассмотрены перспективные для нашей страны конструктивные механизмы национальной адаптации ЦУР, разработки индикаторов устойчивого развития, а также имеющийся в этих областях международный опыт. Очевидно, что для России, обладающей достаточно развитой экономикой, большими человеческим и природным капиталами, интересен прежде всего опыт развитых стран.

Национальная адаптация ЦУР

«Повестка 2030» имеет глобальный характер и предполагает встраивание в национальный контекст. Предстоит процесс адаптации, «национализации» и локализации ЦУР, внесение изменений в политику, институты, в состав и масштабы данных, в прогнозы на длительную перспективу. «Повестка 2030» универсальна, предназначена как для развивающихся стран, так и для развитых. Однако «один размер

¹⁰ <http://government.ru/programs>

не подходит всем», и важна ее адаптация к действующим национальным стратегиям и планам, а также адаптация национальных стратегий и планов к «Повестке 2030». Этот двусторонний процесс имеет различные формы. Опыт реализации ЦРТ показал возможности стран разрабатывать спектр национальных целей и задач в рамках общей глобальной программы. Основным вопросом является соблюдение баланса между универсальной природой «Повестки 2030», амбициозными глобальными целями и национальным контекстом. Более конкретной задачей является адаптация глобальных индикаторов на национальном уровне.

Ключевым условием успешной реализации ЦУР признается встраивание их в национальную политику, стратегии и планы. Такая концепция не нова, опробована на ЦРТ и их включении в национальный контекст. Это показал и российский опыт в рамках адаптации ЦРТ, о котором упоминалось выше. В «Повестке 2030» отмечено, что каждая страна исходит из национальных реалий и обстоятельств. В Руководстве ООН по продвижению «Повестки 2030» в национальный контекст предлагается три варианта действий¹¹:

- Ревизия действующих стратегий и планов на национальном, региональном и локальном уровнях и сопоставление с глобальными ЦУР и задачами для выявления несоответствия и возможностей изменения.
- Определение своих собственных национальных целей, руководствуясь глобальными целями, но с учетом национальных условий, и определение достижимых задач.
- Разработка стратегии и планов, исходя из ЦУР. Адаптация международной нормативной базы и создание инструментов для поддержки деятельности на национальном уровне.

В Руководстве выделены 4 этапа адаптации ЦУР к национальному контексту:

- обзор существующих стратегий и планов на национальном, региональном и локальном уровнях и определение областей для изменения;
- рекомендации правительству страны по устранению пробелов в действующих стратегиях и планах для встраивания ЦУР;
- выработка национальных задач для ЦУР, которые соответствуют национальным приоритетам, реальны и достижимы;

¹¹ Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development. Reference Guide to UN Country Teams. United Nations Development Group. — February 2016. https://undg.org/main/undg_document/mainstreaming-the-2030-agenda-for-sustainable-development-interim-reference-guide-to-uncts/

- формулирование стратегии и планов, включающих национальные ЦУР, и согласование обязательств с ресурсами и возможностями страны.

Большое значение имеет анализ существующих целей и задач, содержащихся в действующих планах, и их сопоставление с глобальными целями и задачами для оценки совместимости или конфликтов, пробелов в содержании документов. Сопоставление целей целесообразно провести на национальном, региональном и локальном уровнях. Наиболее важен сравнительный анализ задач для определения политики реализации ЦУР. Учитывая их большое количество (169), целесообразно создание рабочих групп экспертов для проведения сравнительного анализа. Наш Доклад является шагом к развитию национальной дискуссии, выработке стратегий и таких инструментальных мер, которые были бы реализованы вместе и в ходе национальной стратегии развития.

Разработан метод анализа целей и задач, который применялся для ряда развитых стран мира¹². Основной вопрос, насколько предложенные цели и задачи поддерживают принцип универсальности. Для этого предлагается каждую задачу проанализировать по трем критериям: применимость, осуществимость, потенциал преобразования. Задачи оцениваются в основном исходя из внутренних перспектив, а не глобальных трендов. Такой подход соответствует социо-эколого-экономическим российским реалиям, которые ближе к развитым, а не развивающимся странам.

«Повестка 2030» призывает к комплексным решениям, что предполагает преодоление традиционных барьеров по секторам и проведение интегрированной политики по горизонтальным связям на всех уровнях — национальном, региональном, локальном. Для обеспечения интегрированной политики по горизонтальным связям выделяются следующие направления:

- Комплексный анализ политики: в какой мере стратегии, программы и целевые показатели поддерживают национальные ЦУР.
- Скоординированные институциональные механизмы: для создания официально организованных взаимосвязей между отраслевыми министерствами и ведомствами.
- Комплексное моделирование: выстраивание взаимосвязанной системы целей и задач, а также анализ ключевых стратегий, программ и проектов с позиции их влияния на национальные ЦУР.

¹² Universal Sustainable Development Goals. Understanding the Transformational Challenge for Developed Countries. Report of a Study by Stakeholder Forum. 2015.

Комплексный анализ представляет собой метод оценки политики и программных предложений на предмет их влияния на ЦУР. Так, Швейцария имеет долгую историю применения интегрированных методов анализа политики в форме оценки устойчивости. Федеральное агентство по территориальному развитию (The Federal Office for Spatial Development) совместно с представителями 30 швейцарских кантонов и местных муниципальных образований подготовило руководство для «Оценки устойчивости проекта на кантональном и муниципальном уровне»¹³.

Формализованные институциональные механизмы в виде межведомственных координационных органов являются ключевым подходом обеспечения согласованной интегрированной политики партнерства на горизонтальном уровне.

Создание четких институциональных связей между стратегиями устойчивого развития и иными программами на федеральном и региональном уровнях содействует вертикальной согласованности и интеграции действий правительств. Консультативные органы, объединяющие все заинтересованные стороны, могут быть использованы правительствами для продвижения вертикальной политики на разных уровнях управления. Целесообразно использование «Повестки дня 21», принятой ООН в 1992 году, как концепции стратегий устойчивого развития на локальном уровне, в рамках которой были достигнуты заметные результаты за два прошедших десятилетия. Благодаря активизации «Повестки Дня 21» на локальном уровне национальные правительства могут реализовать механизм для создания вертикально согласованной политики.

Процессы мониторинга и оценки являются важным механизмом для организации внутри страны согласованной политики выполнения ЦУР, интеграции по вертикальным связям на всех уровнях власти. В рамках мониторинга существуют огромные возможности для локализации «Повестки 2030» путем интеграции систем индикаторов локального, регионального, национального уровня.

Ключевые аспекты мониторинга, оценки, отчетности включают четыре направления:

- Разработка индикаторов и сбор данных: разработка национальных индикаторов на основе глобальных индикаторов ЦУР и создание базы данных.
- Деагрегирование данных: принципы ЦУР «никого не оставить позади» и борьбы с неравенством и дискриминацией требуют охвата всех групп населения. Необходима разбивка данных по полу, возрасту и другим важным социально-экономическим

¹³ Assessing sustainability within the federal government. The Swiss Federal Office for Spatial Development (ARE) 2015. Available at: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=en>

характеристикам, в том числе по доходу, местоположению, классам, этнической принадлежности, возрасту, статусу инвалидности и другим характеристикам.

- Система мониторинга и отчетности: создание системы отчетности, онлайн-овых систем для обмена информацией, в том числе отчетности по ключевым индикаторам, и предоставление возможности для горизонтальной и вертикальной координации.
- Процедуры и механизмы оценки: оценка прогресса выполнения ЦУР на национальном и региональном уровнях.

Опыт адаптации ЦУР в мире

Опрос, проведенный Европейской экономической комиссией ООН, представляет практический обзор первых шагов на пути к достижению ЦУР рядом стран и обмен опытом¹⁴. Получены данные по трем важнейшим темам:

- Планы и подходы правительств к интеграции ЦУР и задач в национальные стратегии и их осуществлению в отдельных странах.
- Планы правительств по организации и проведению мониторинга и обзоров ЦУР и задач на национальном уровне.
- Ожидания правительств от региональной системы ООН в связи с осуществлением и последующей деятельностью по вопросам ЦУР.

Опрос показал следующие направления работы ряда стран на пути к достижению ЦУР. Прежде всего это согласование общей стратегии развития страны и Целей устойчивого развития. Многие страны адаптируют имеющиеся стратегии, встраивая в них ЦУР. Отдельные страны разрабатывают новые стратегии и включают в них ЦУР. Это целесообразно в случае совпадения во времени необходимости разработки новой стратегии и принятия ЦУР, что позволяет встраивать ЦУР как по отдельным секторам экономики, так и в целом в политику и экономику страны, а также принимать долгосрочные решения. Наш доклад призван обрисовать возможные цели устойчивого развития России в увязке с ЦУР ООН 2015 года и помочь участникам процесса целеполагания быстрее стартовать и более комплексно подойти к национальной стратегии в этой области.

Важна координация и организация выполнения ЦУР. Комплексный межсекторальный характер Целей требует сложного механизма их реализации, в частности создания межведомственных структур для координации действий. Для таких стран, как Россия,

¹⁴ Summary of the replies to the Regional SDG Survey (2016). <http://www.unece.org/index.php?id=42256>

важна не только координация на горизонтальном уровне, но и вертикальные связи, координация национального, регионального и локального уровня управления.

Большое значение имеет выстраивание приоритетов. Комплексный интегральный характер ЦУР делает определение приоритетов сложной задачей, требует выбора критериев и методов ранжирования целей и задач, стоящих перед страной.

Финансовый механизм обеспечения ЦУР зависит от бюджета страны. В настоящее время большинство стран не вносят изменений в бюджетный процесс для реализации ЦУР. Однако признается целесообразность среднесрочного бюджетного планирования и программного финансирования. Для России как страны, выходящей из рецессии, это особенно важно, поскольку жесткие бюджетные ограничения предполагают большее внимание к эффективности использования средств для роста и устойчивого развития.

Мониторинг реализации ЦУР зависит от развития статистической базы, массива больших данных, индикаторов и агрегированных индексов. Самым известным и общепризнанным является Индекс человеческого развития, рассчитываемый ООН¹⁵. Но поиск наиболее универсального индекса продолжается — так, в 2016 году была представлена концепция BRICS Wellness Index, разработанного с учетом ЦУР ООН до 2030 года¹⁶. Правильный выбор индикаторов, отражающих глобальный характер ЦУР и национальную специфику задач, важен для оценки прогресса.

В настоящее время более двух десятков стран представили обзоры интегрирования «Повестки 2030» на национальном уровне, в том числе Германия, Франция, Норвегия, Швейцария, Китай, Республика Корея, Эстония, Финляндия и др.¹⁷

В Германии федеральный канцлер возглавляет процесс пересмотра и адаптации текущей национальной стратегии устойчивого развития с учетом «Повестки 2030». Ответственность возложена на администрацию федерального канцлера, а не на министерства, так как устойчивое развитие является одним из основополагающих принципов политики правительства Германии. Существующая Национальная стратегия устойчивого развития будет комплексно структурирована по 17 ЦУР, включая как политику на национальном уровне, так и меры, направленные на прогресс на международном уровне¹⁸.

¹⁵ См. главу 15 данного доклада «Индекс человеческого развития в России: международные сравнения и региональные различия».

¹⁶ Health, Nature and Quality of Life: Towards Brics Wellness Index // RIS, 2016. С. 128.

www.nkibrics.ru/system/asset_publications/data/57f2/d14d/6272/6908/181e/0000/original/BRICS_Wellness_Report.pdf

¹⁷ <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/inputs>

¹⁸ UNECE and Germany, Planning, implementation, follow up and review of the Sustainable Development Goals: Regional Survey (2016).

Правительство Швейцарии опубликовало Стратегию устойчивого развития на 2016—2019 годы. В Стратегии заявлено, что «Повестка 2030» не является юридически обязательной для Швейцарии, но становится важной основой справочного характера. Федеральный совет принимает меры для осуществления «Повестки 2030» как на национальном, так и на международном уровне. В Стратегии устойчивого развития содержатся конкретные задачи, которые способствуют достижению ЦУР на национальном уровне. В перспективе предполагается полностью согласовать Стратегию с «Повесткой 2030» для обеспечения вклада Швейцарии в достижение ЦУР к 2030 году¹⁹.

В Великобритании парламентом страны подготовлен отчет «О реализации Целей устойчивого развития в Великобритании»²⁰. Комиссия парламента по международному развитию считает, что для успеха осуществления ЦУР во внутренней политике страны критически важно участие государственных ведомств. Одновременно успехи ЦУР внутри страны сами по себе оказывают влияние на достижение прогресса по Целям во всем мире. Комиссия парламента выражает обеспокоенность тем, что ЦУР не включены в планы государственных ведомств на 2015—2020 годы, как это было ранее предложено кабинетом министров. Всем министерствам и ведомствам должны быть определены конкретные обязанности для достижения прогресса по ЦУР. Эти обязанности со ссылками на соответствующие ЦУР должны быть четко изложены в планах всех государственных ведомств, которые следует пересмотреть в срочном порядке. Правительство должно обеспечить, чтобы все государственные институты и правительственные чиновники были вовлечены в реализацию ЦУР и имели четко очерченные обязанности и ответственность.

Норвегия заметно продвинулась в направлении адаптации ЦУР в национальный контекст. Из 17 ЦУР выделены девять стратегических направлений, отражающих вызовы действующей политике и сложившемуся статусу страны²¹:

- бедность и неравенство;
- здоровье;
- образование;

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/sustainable-development/Germany_Regional_SDG_Survey.pdf

¹⁹ Swiss Federal Council, Sustainable Development Strategy 2016—2019 (2016).

²⁰ UK implementation of the Sustainable Development Goals. Published on 8 June 2016 by authority of the House of Commons. The International Development Committee. 2016. 88 p. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmintdev/103/103.pdf>

²¹ The Global Goals for Sustainable Development. Challenges and possible implications for Norway. Norway. Fafo. 2015. 36 p.

- равенство и антидискриминация;
- справедливость для всех;
- экономика, промышленность и рабочие места;
- городское развитие;
- климат и окружающая среда;
- вклад в глобальное устойчивое развитие.

По каждому из этих девяти направлений выделены основные задачи, проблемы и возможности их решения.

Индикаторы для ЦУР

Заключительным этапом адаптации ЦУР является разработка индикаторов, предназначенных для измерения и верификации поставленных целей и задач. Индикаторы структурированы в три группы (экономические, экологические, социальные) с тем, чтобы отражать прогресс каждой страны и мира в целом в достижении ЦУР. Имеется целый ряд требований, которым должны удовлетворять индикаторы, в том числе требования показывать динамику Целей устойчивого развития как в ретроспективе, так и в перспективе, оценивать степень достижения ЦУР в разных странах и сравнивать усилия и скорость продвижения к целями варианты политики по достижению целей. Эти показатели имеют как общие принципы построения, так и специфические для отдельных ЦУР. Индикаторы исполняют роль инструмента управления, помогая странам реализовывать стратегии достижения Целей устойчивого развития и контролировать результаты. Как правило, показатели количественно измеримы.

Правильно выбранные индикаторы имели большое значение для достижения предшественников ЦУР — ЦРТ²². Вместе с тем они не полностью исполнили свою роль, поскольку возникал значительный лаг во времени по сбору и обработке данных. Сбор информации в течение трех и более лет не обеспечивал управление ЦРТ в реальном времени. Данные, предоставляемые национальными статистическими системами и опросами домохозяйств, часто имели низкое качество. Взаимодействие между международными организациями и национальными статистическими службами было недостаточным в процессе реализации ЦРТ. Для решения амбициозных задач

²² В России в рамках ПРООН была проведена большая работа по согласованию и выдвижению новых индикаторов устойчивого развития. См. Доклады о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации ПРООН за 2005, 2007 и 2010 годы.

ЦУР важны инвестиции в национальные статистические системы, опросы домохозяйств, системы больших данных с тем, чтобы обеспечить количественные и качественные требования к данным.

Выработка в национальном контексте задач, соответствующих глобальным задачам, с условием реальных сроков их достижения требует определения конкретных индикаторов и их дезагрегирования. При постановке задач большое значение имеют следующие типы показателей:

- контрольные индикаторы — сравнение с наилучшими достигнутыми значениями показателей;
- пороговые индикаторы — значение показателя, при котором происходят фундаментальные и необратимые изменения в поведении системы;
- стандарты — национальные и/или принятые на международном уровне индикаторы (например, стандарты качества воды);
- целевые индикаторы — показатели, включенные в документы политического или технического процесса.

В условиях значительного количества индикаторов, необходимых для мониторинга ЦУР, эксперты часто выделяют ключевые индикаторы и индикаторы следующего этапа, отражающие особенности отдельных стран и групп стран, представляющие варианты для выбора странами.

Ключевые индикаторы должны отвечать следующим критериям:

- Соответствие Целям развития на пороге тысячелетия. Ключевые индикаторы соответствуют индикаторам ЦРТ, таким образом обеспечивая преемственность сбора и анализа данных.
- Универсальность. Ключевые индикаторы должны быть применимы и в развитых, и в развивающихся странах.
- Надежность. Для сопоставления по странам и во времени данные для ключевых индикаторов должны быть надежны, доступны по времени сбора и обработки (годовой период).
- Согласованность. Достижение консенсуса по возможности измерения ключевых индикаторов.
- Дезагрегирование. Данные должны быть дезагрегированы по возрасту, полу, территории, доходу и другим признакам для обеспечения наблюдений в динамике.

Предпочтение следует отдавать тем показателям, которые предоставляют возможность дезагрегирования.

Глобальные показатели, которые предлагается использовать для проведения обзора осуществления «Повестки 2030» на период до 2030 года, разработаны по итогам длительных консультаций с участием многочисленных заинтересованных сторон, которые руководствовались в своей работе рекомендациями, сформулированными государствами-членами на Генеральной Ассамблее ООН. В настоящее время в основной перечень включены в общей сложности 230 индикаторов. Показатели, отнесенные к дополнительной «серой категории», включены в справочный документ, представляемый Статистической комиссией ООН²³.

ЦУР и бизнес

Реализация ЦУР в значительной мере зависит от участия бизнеса. ОЭСР выделяет следующие направления вовлечения бизнеса в деятельность по достижению ЦУР²⁴:

- прямые иностранные инвестиции;
- комбинированное финансирование;
- концепция официальной поддержки в интересах устойчивого развития;
- инвестиции социальной направленности;
- ответственное ведение бизнеса.

Инвестиционные потребности ЦУР в развивающихся странах оценены от 3,3 до 4,5 трлн долл. в год. Годовой финансовый дефицит развивающихся стран для достижения ЦУР оценивается примерно в 2,5 трлн долл. (Рисунок 1). В мировой экономике имеется достаточно финансов, чтобы покрыть разрыв между реальным финансированием и потенциальными потребностями. В настоящее время лишь небольшая доля мировых инвестиционных активов банков, пенсионных фондов, страховых компаний, фондов пожертвований, транснациональных корпораций ориентирована на секторы и регионы, которые способствуют устойчивому развитию. Переориентация подобных активов в инвестиции, значимые для ЦУР, имеет основополагающее значение.

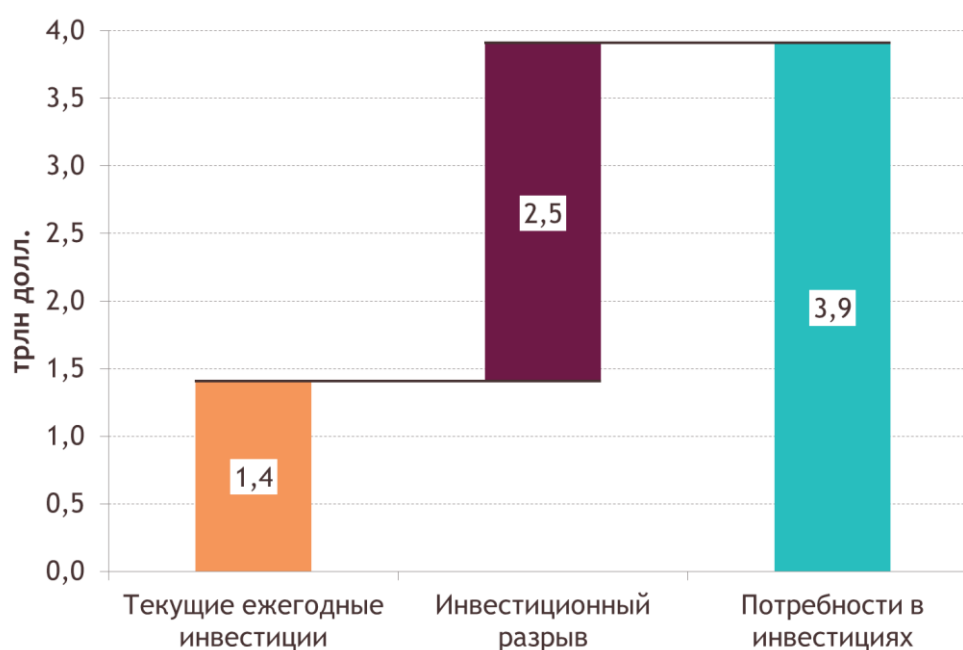
²³ Доклад Межучрежденческой группы экспертов по показателям достижения целей в области устойчивого развития. ООН, Статистическая комиссия. Сорок седьмая сессия. 8–11 марта 2016 г. 77 с. <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-R.pdf>

²⁴ OECD (2016), Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities, OECD Publishing, Paris. 320 p.

Прямые иностранные инвестиции являются основным источником международных потоков капитала в странах с переходной экономикой и развивающихся странах. Они создают новые рабочие места, увеличивают производственные мощности, открывают доступ на новые международные рынки, передают технологии, обеспечивая положительные долгосрочные последствия. Вместе с тем прямые иностранные инвестиции имеют циклическую, нестабильную природу, что оказывает серьезное негативное воздействие на развивающиеся и международные инвестиционные рынки. Для поддержки прямых иностранных инвестиций и компенсации их нестабильности предлагается объединение государственных стратегий развития и частных инвестиций. Различные инструменты, улучшающие инвестиционную привлекательность и стабильность, также позволяют сократить дефицит финансирования ЦУР.

Рисунок 1

Потребность в инвестициях ключевых секторов ЦУР, период 2015–2030 годы, трлн долл., в среднем в год



Источник — UNCTAD (2014), *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*, United Nations Conference on Trade and Investment, Geneva

Предлагается распространить принципы и стандарты ответственного ведения бизнеса с тем, чтобы предприятия получали прибыль и одновременно делали вклад в позитивные процессы для людей и планеты. Частный сектор должен быть приведен к общим для всех международным стандартам прозрачности и отчетности. Внедрение кодекса деятельности компаний может способствовать повышению уровня жизни посредством

создания справедливых и равноправных рабочих мест, развития навыков и технологий, а также более справедливого распределения богатства.

Результаты опросов, приведенные в Докладе об ответственном бизнесе (2016), показали высокую заинтересованность корпораций во включении ЦУР в свою деятельность (Рисунок 2)²⁵.

Рисунок 2

Заинтересованность бизнеса в решение отдельных задач ЦУР



Источник — ООН

Наивысший рейтинг среди респондентов получили три Цели:

- климатическая (ЦУР 13) — 63% респондентов;
- устойчивый рост и полная занятость (ЦУР 8) — 52% респондентов;
- ответственное потребление и производство (ЦУР 12) — 51% респондентов.

Подобный результат достаточно необычен на первый взгляд, однако предсказуем с точки зрения перспектив многих бизнес-структур вне зависимости от сектора экономики. Многие страны, прежде всего развитые, предпринимают значительные усилия по борьбе с изменением климата²⁶. Поддерживается переход всех секторов к «зеленой» и низкоуглеродной экономике, существенно усиливается государственное

²⁵ <http://ethicalcorp.com/sdgs-3-most-popular-goals-business#.V5sftcYKHio.linkedin>

²⁶ См. главу 11 данного доклада «Борьба с изменением климата».

регулирование в виде прогрессивных углеродных налогов, происходят значительные структурно-технологические изменения в экономике благодаря перетоку огромных инвестиций из традиционных высокоуглеродных отраслей в низкоуглеродные (дивестиции), меняется структура баланса потребления энергетических ресурсов в пользу возобновляемых источников энергии и т.д. Второе место в опросе достаточно предсказуемо занимает Цель 8, связанная с устойчивым экономическим ростом и полной занятостью. Третье место ответственного потребления и производства (ЦУР 12) определяется совокупностью важных социо-эколого-экономических аспектов устойчивого развития, в частности связанных с повышением ресурсоэффективности и минимизацией отходов.

Выводы и рекомендации

На конференции ООН (сентябрь 2015 г.) были приняты Цели устойчивого развития на период 2016—2030 годов для человечества и всех стран. Устойчивое развитие и его цели предусматривают сбалансированную динамику социальной, экономической и экологической компонент. Первые решения ООН и многих стран наметили основные направления реализации этих Целей и показали неотложность важных реформ как в мире, так и в отдельных странах.

В принятой ООН «Повестке дня до 2030 года» рекомендуется всем государствам-членам подготовить национальные программы с целями, задачами и индикаторами, охватывающими все аспекты перехода к устойчивому развитию. В России осознается необходимость радикального изменения экспортно-сырьевой модели развития страны, в связи с чем целесообразно включение идеологии концепции устойчивого развития в разрабатываемые долгосрочные документы развития страны. Сейчас при трактовке устойчивости преобладает узкий экономический подход, что противоречит долгосрочным целям развития страны. В связи с этим целесообразно иметь в той или иной форме два стратегических документа — Стратегию устойчивого развития России и Цели устойчивого развития России до 2030 года, которые могут разрабатываться как отдельные документы или включаться в долгосрочные стратегии и программы развития страны.

Григорьева Е.Н.²⁷

Глава 2. Макроэкономические условия развития России до 2030 года

Для большинства развивающихся стран высокие темпы роста являются основным условием повышения уровня благосостояния. Для развитых стран колебания в темпах роста менее важны, а макроэкономическая устойчивость скорее существенна для среднего класса и политических процессов, поскольку бедность в целом преодолена. Для стран типа Бразилии и России, а также, например, для Испании и Польши важны устойчивая динамика и уверенность в перспективах, поскольку они испытывают сложности выхода из «ловушки среднего уровня развития». В этом контексте реализация ЦУР 8 ООН — «содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех» — становится одной из приоритетных задач долгосрочного социально-экономического развития России. Рост ВВП не всегда гарантирует позитивные социально-экономические процессы (например, снижение неравенства), но растущая экономика создает условия для повышения уровня благосостояния, осуществления социальных программ, ликвидации бедности, развития науки и образования, роста инвестиций в формирование человеческого капитала.

Целью данной главы является не разработка собственных сценариев или параметров развития российской экономики до 2030 года, а реалистичная оценка возможных долгосрочных тенденций или рамок экономического роста в России, сделанная на основе официальных прогнозов и заявлений российских властей. Основные вопросы данной главы: на какие темпы экономического роста Россия может рассчитывать в период до 2030 года и какова ресурсная база для человеческого развития в нашей стране на ближайшее будущее? Прогнозы для экономики страны в условиях низкой конъюнктуры не выглядят особенно оптимистичными. Мы их используем, но рассчитываем на разработку программ развития для повышения темпов роста.

²⁷ Григорьева Екатерина Николаевна — к.э.н., начальник Управления макроэкономических исследований Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

Вектор экономического развития России до 2030 года

Официальные прогнозы

К концу 2016 года сложность мировой ситуации и неопределенность многих факторов развития вызвали необходимость разработки новой программы реформ и стратегии развития России. Любые существующие на данный момент социально-экономические прогнозы роста российской экономики на период до 2030 года должны восприниматься с учетом двух ключевых параметров: ожидаемого уровня мировых цен на нефть и возможных структурных реформ для оживления роста.

С начала кризиса 2014 года Минэкономразвития России не выпускало официальные долгосрочные прогнозы, которые могли бы учесть произошедшие за последние годы значимые события: снижение мировых цен на нефть и прочие сырьевые товары, новые явления в геополитике и введение антироссийских санкций. Последний официальный долгосрочный (до 2030 года) прогноз был разработан Минэкономразвития России в конце 2013 года, а следующий — будет опубликован министерством не раньше конца 2017 года²⁸. По информации СМИ, в октябре 2016 г. Минэкономразвития России направило в Минфин России долгосрочный прогноз социально-экономического развития до 2035 года, на основе которого Минфину России нужно сделать долгосрочный бюджетный прогноз²⁹, но официально текст этого прогноза Минэкономразвития России не обнародован.

Базовый сценарий среднесрочного прогноза Минэкономразвития России, обновленный в октябре 2016 г.³⁰, исходит из предпосылки о сохранении среднегодовой цены на нефть на уровне 40 долл./барр. в 2017—2019 годах, что можно рассматривать как своего рода «перестраховку». Темп экономического роста в таких условиях прогнозируется на уровне -0,6% в 2016 году и 0,6% в 2017 году с постепенным ускорением до 2,1% к 2019 году. Энергетические прогнозы более оптимистичны — в период до 2030 года ожидается рост цен на нефть в пределах до 80-90 долл./барр. в ценах 2013 года, хотя никто не предвидит повторения «тучных» 2010—2014 годов со 100 и более долларами за баррель³¹. Минэкономразвития России явно предпочитает

²⁸ Согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принятому в 2014 году, и постановлению Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период разрабатывается Минэкономразвития России каждые 6 лет на 18 лет.

²⁹ Еще 20 лет стагнации прогнозирует Минэкономразвития // Ведомости, 20.10.2016, <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/10/20/661689-20-let-stagnatsii>

³⁰ Прогноз роста экономики на 2017 год увеличен по поручению правительства // Ведомости, 18.10.2016 <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/10/18/661348-minekonomrazvitiya-skorrektirovalo-dinamiku>

³¹ Прогноз развития энергетики мира и России 2016 / М.: ИНЭИ РАН и Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2016. <http://ac.gov.ru/files/publication/a/10585.pdf>. Стр. 107.

осторожную прогнозную стратегию (40-50 долл./барр.), в частности ради поддержания консервативной бюджетно-денежной политики. Практически это означает, что правительственные прогнозы рассчитываются скорее на пессимистической ноте в отношении нефтяных цен. В дальнейшем мы будем исходить из того, что правительство также намерено придерживаться жесткой политики понижения инфляции как условия сокращения процентных ставок Банка России и удержания дефицита бюджета в пределах 3% ВВП.

В начале 2016 года Минфин России разработал ряд сценариев развития российской экономики до 2030 года, которые не были официально опубликованы, но анализировались в СМИ³². Так, согласно инерционному (консервативному) варианту прогноза, который предполагает отсутствие каких-либо структурных реформ в долгосрочной перспективе и номинальный рост нефтяных цен примерно на 1 долл./барр. в год, средний темп роста ВВП в ближайшие 15 лет будет находиться на уровне 1,0—1,3%, то есть за 2014—2030 годы российская экономика сможет увеличиться лишь на 13% (Таблица 4). В случае подобного развития событий реальный размер ВВП выйдет к предкризисному уровню не раньше 2020 года, а реальный уровень заработной платы — лишь в 2025 году. С другой стороны, именно в этом случае Банку России удастся достичь своей цели по инфляции в 4,0% уже к концу 2017 года, а к 2030 году достичь отметки в 2,6%. Параметры этого консервативного сценария можно рассматривать в качестве нижней границы при оценке возможных траекторий развития национальной экономики в долгосрочной перспективе.

Таблица 4

Параметры инерционного сценария социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, Минфин России

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Цена на нефть марки Urals, долл./барр.	97,6	51,1	40,0	40,8	41,6	42,4	43,3	47,8	52,8
Курс доллара, руб./долл.	38,4	61,0	68,2	68,3	68,8	69,6	70,9	74,9	77,2
ВВП, темп роста, %	0,7	-3,7	-0,8	1,0	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3
Инфляция на конец года, %	7,8	12,9	6,8	4,0	4,0	4,0	4,0	2,9	2,6
Реальная заработная плата, % к предыдущему году	1,2	-8,9	-3,5	0,2	1,7	1,6	1,9	1,5	1,5

Источник — Минфин России по данным «Ведомостей», Росстат

³² Россию ждут 15 лет застоя, если не будет реформ и не подорожает нефть // Ведомости, 15.02.2016 <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/02/15/629411-15-let-zastoya>

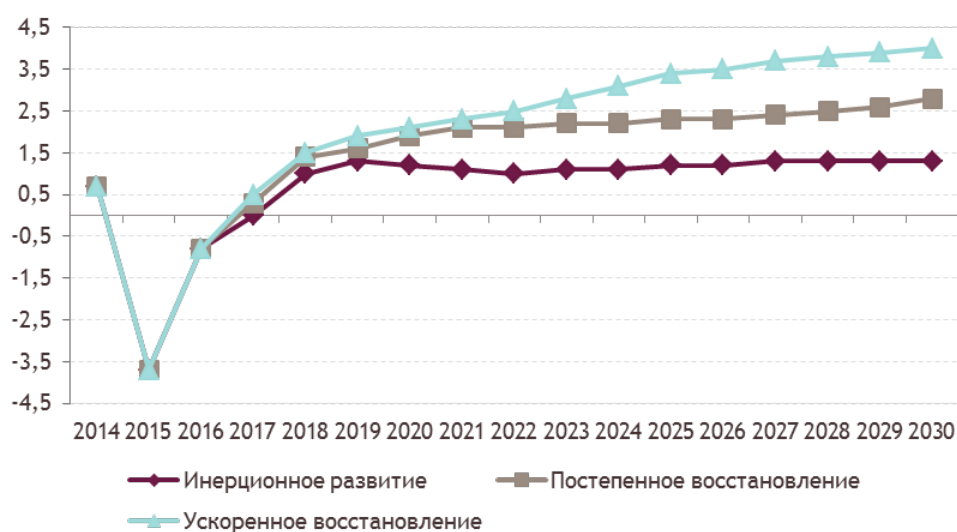
Российское руководство осознает необходимость создания новой модели роста и в долгосрочной перспективе рассчитывает довести темпы роста ВВП страны до 4,0%. «Мы ставим перед собой задачу выйти на темпы роста экономики не менее чем в 4%», — таковы цели, озвученные Президентом Российской Федерации В.В.Путиным на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума³³. Выход на темпы роста экономики в 4,0% в год в среднесрочной перспективе является и задачей Минэкономразвития России. «Наши расчеты показывают, что удвоение темпов потенциального роста (ВВП), то есть выход на траекторию 4% роста — является вполне реальной задачей», — заявил заместитель министра экономического развития России А.Л.Ведев, выступая 8 ноября 2016 г. в Совете Федерации³⁴.

Ожидаемые тенденции

Можно обозначить примерные реалистичные и желательные границы для основных макроэкономических показателей на перспективу до 2030 года (Рисунок 3).

Рисунок 3

Ожидаемые темпы роста реального ВВП России, %



Источник — оценки автора на основе данных Минэкономразвития России, Минфина России

В рамках «ускоренного восстановления» в период 2017—2020 годов при благоприятных внешнеэкономических условиях и умеренном росте цен на нефть,

³³ Путин: рост ВВП в России должен составлять в перспективе не менее 4% год // РИА Новости, 17.06.2016, <https://ria.ru/economy/20160617/1448960220.html>

³⁴ МЭР считает реальной задачей по выводу экономики на темпы роста в 4% // РИА Новости, 08.11.2016, <https://ria.ru/economy/20161108/1480891353.html>

сопровождаемых предсказуемостью бюджетной политики и смягчением денежно-кредитной политики (снижением процентных ставок), будут создаваться условия для повышения предпринимательской уверенности, постепенного восстановления спроса на кредиты со стороны предприятий и оживления инвестиционного спроса. Предполагается, что рост цены нефти и повышение доступности кредитования позволят переломить отрицательную динамику потребительского спроса. Как следствие, российская экономика уже в 2017 году выйдет на слабоположительные темпы роста и ориентировочно в 2019—2020 годах сможет вернуться к уровню 2014 года. Среднегодовые темпы роста ВВП в 2020—2030 годах в условиях стимулирующей бюджетной и денежно-кредитной политики и при отсутствии новых потрясений оцениваются на уровне 3,4—3,6%, а к 2030 году могут достигнуть 4,0% в год.

В том случае, если цена на нефть будет держаться на уровне 40 долл./барр. в ближайшие три года (что соответствует параметрам, закладываемым в официальные прогнозы на среднесрочную перспективу) или будет характеризоваться повышенной волатильностью, послекризисное восстановление экономики будет неравномерным. Менее благоприятная ситуация в сфере бюджетных доходов приведет к тому, что дефицит федерального бюджета будет сокращаться более медленными темпами, а денежно-кредитная политика будет оставаться более жесткой. В результате в рамках «постепенного восстановления» выход российской экономики из стагнации затянется, а темпы роста ВВП к 2030 году, скорее всего, не превысят 2,5—3,0%. Это будет означать отставание от темпов роста мировой экономики, следствием чего станет некоторое ослабление экономических позиций России в мире.

В случае очередных шоков на нефтяных рынках и отсутствия структурных реформ есть угроза, что Россия может остаться в состоянии стагнации («инерционное развитие»). Потенциал экономики в этом случае будет ограничиваться ростом на 1,0—1,3% в год на протяжении ближайших 15 лет, следствием чего станет все большее увеличение разрыва в уровне благосостояния с развитыми странами. Глава Центра стратегических разработок А.Л.Кудрин в середине 2016 года заявил, что без проведения комплекса структурных реформ (дальнейшей приватизации, модернизации правоохранительной и судебной систем, поддержки конкуренции и малого бизнеса, бюджетной консолидации и перераспределения бюджетных расходов в пользу развития человеческого капитала и инфраструктуры, реформы государственного управления) темпы роста экономики России могут остаться в пределах 2,0% ВВП в среднем на длительный период³⁵.

³⁵ Кудрин А.Л. Об источниках экономического роста (в перспективе до 2025 года), 25 мая 2016 г.

Несмотря на то, что внешние и внутренние риски могут реализоваться, угрожая российской экономике длительным застоём, с точки зрения будущей динамики наиболее вероятным представляется постепенный выход национальной экономики на траекторию роста ВВП к 2030 году в рамках 2,5—4,0% в год.

На фоне сокращающегося потребительского спроса инфляция существенно замедлится уже в 2016 году, прирост ИПЦ к концу года снизится до 6,0—6,5%. В среднесрочной перспективе в условиях постепенного укрепления национальной валюты, ограничения индексации тарифов инфраструктурных компаний и умеренного восстановления потребительского спроса инфляция продолжит снижаться. Наряду с общими макроэкономическими тенденциями, структурными изменениями и демографическими трендами не меньшее значение для перспектив долгосрочного экономического роста в целом и человеческого развития в частности будет иметь экономическая политика правительства. Поэтому в основу наших оценок положено предположение о том, что правительство будет осуществлять серьезные реформы и ориентироваться на ряд целевых показателей, однако без каких-либо радикальных изменений в экономической политике и институциональной среде. Следуя этой логике, мы исходим из общей предпосылки, что Банк России будет проводить денежно-кредитную политику таким образом, что достигнет к 2017 году целевого ориентира по инфляции в 4% и будет удерживать ее вблизи данного уровня в среднесрочной перспективе. При этом предполагается, что соответствующая политика Банка России позволит и дальше снижать инфляцию до 3,0—3,5% к 2025 году и 2,7—3,0% к 2030 году.

Логика такого подхода состоит в планомерном замедлении инфляции, которое вместе с постепенным укреплением рубля создаст условия для существенного снижения процентных ставок в ближайшие годы. В краткосрочной перспективе Банк России пока придерживается достаточно жесткой денежно-кредитной политики и очень осторожно снижает ключевую ставку, а также воздерживается от эмиссионной накачки экономики, опасаясь усиления девальвационных и инфляционных тенденций. 16 сентября 2016 г. Совет директоров Банка России принял решение снизить ключевую ставку до 10,0% годовых. При этом, несмотря на ожидания многих аналитиков, в пресс-релизе Банка России было отмечено, что для закрепления тенденции к устойчивому снижению инфляции достигнутый уровень ключевой ставки сохранится до конца 2016 года с возможностью ее снижения в I—II кварталах 2017 г.

Быстрые темпы восстановления экономического роста невозможны без смягчения денежно-кредитной политики. Скорость дальнейшего снижения ключевой ставки будет зависеть в первую очередь от того, насколько быстро инфляция будет приближаться к целевому ориентиру. По оценке Банка России, уровень ключевой ставки,

соответствующий 4% инфляции, находится на уровне в 6—6,5%, на что и следует ориентироваться в 2017—2018 годах. Таким образом, в среднесрочной перспективе ключевая ставка будет снижаться в среднем на 2 п.п. в год. В долгосрочной перспективе в режиме таргетирования инфляции существует высокая вероятность дальнейшего снижения ключевой ставки еще на несколько процентных пунктов.

Постепенное снижение инфляции будет способствовать восстановлению реальных доходов населения, но, с другой стороны, находящаяся в стагнации экономика будет препятствовать быстрым темпам этого восстановления. В 2016—2017 годах номинальный рост заработных плат будет обеспечиваться по большей части за счет частного сектора, который не сможет обеспечить значительный прирост этого показателя в среднесрочной перспективе. Средняя зарплата в реальном выражении после небольшого роста в 2016 году к 2020 году сможет выйти на темпы около 2% в год. Уровень средней зарплаты в реальном выражении в 2017 году будет на 3—4% ниже, чем в 2015 году, и на 12—13% ниже, чем в 2014 году. При этом к 2025 году возможно достижение уровня 2014 года. К 2030 году более высокие темпы экономического роста станут драйвером для увеличения денежных доходов населения. Кроме того, дополнительными благоприятными условиями, способствующими повышению благосостояния населения, станут высокие темпы роста заработной платы в бюджетном секторе и снижение общего инфляционного напряжения.

В 2016 году в условиях низких цен на нефть ожидается снижение доходов федерального бюджета на 370 млрд руб., до 13,4 трлн руб. (16,1% ВВП). Дефицит федерального бюджета в текущем году Минфин России оценивает на уровне 3,7% ВВП (3,034 трлн руб.) и сохраняет планы последовательного его снижения до 3% в 2017 году, 2,2% в 2018 году и 1,2% в 2019 году. Тем не менее существует высокая вероятность, что в ближайшие годы дефицит бюджета может превышать отметку в 4,0—4,5% ВВП. Но в более благоприятной ситуации в сфере бюджетных доходов сокращение дефицита будет идти более быстрыми темпами, и к 2019—2020 годам возможно достижение небольшого профицита.

В данной работе мы исходим из условия, что дефицит федерального бюджета на протяжении периода до 2030 года не будет превышать 3,0% ВВП. Кроме того, мы предполагаем, что затраты бюджета на оборону по отношению к ожидаемому объему ВВП не будут существенно увеличиваться в ближайшие 15 лет и не превысят 4%. Стоит отметить, что по указанию Минфина России оборонные расходы в течение трех лет будут на 6% меньше, чем в 2016 году. Так, сокращение на 6% в номинальном выражении позволит сэкономить около 190 млрд. рублей в 2017 году.

В долгосрочной перспективе существует еще одна неопределенность — санкции против России. На таком длительном отрезке времени будет много возможностей как

для усиления уже имеющихся или даже для ввода новых санкций, так и для их полной отмены. Действительно, с одной стороны, риски геополитической нестабильности могут проявиться в ухудшении перспектив экономического сотрудничества России с рядом стран и сопровождаться усилением российских санкций в некоторых отраслях. Также не исключен вариант, что на протяжении длительного времени решение об отмене санкций так и не будет принято. В силу постепенной адаптации к негативным внешним условиям влияние их на российскую экономику будет ослабевать. Существует и вероятность того, что санкции будут сняты частично, но сохранятся в ряде сфер, в частности в отношении привлечения крупных объемов внешнего кредитования, что усложнит финансирование больших инвестиционных проектов.

При относительно умеренном (хотя и без сильных падений) уровне цен на нефть до 2030 года у страны остается возможность существенных реформ для ускорения роста и расширения возможностей для человеческого капитала.

Валовое накопление и личное потребление

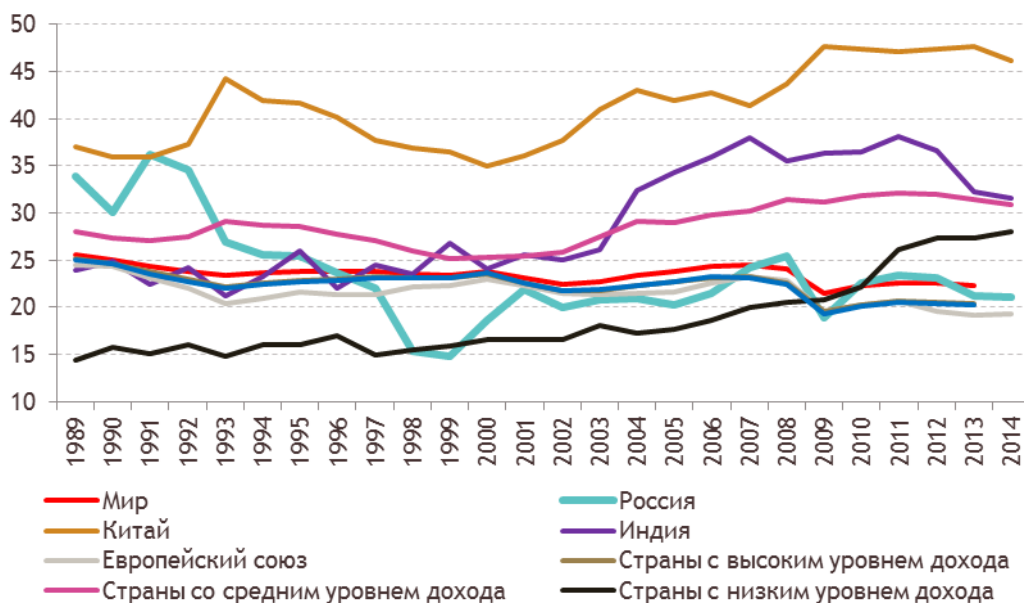
Ключевым параметром, от которого зависят темпы экономического роста и технологическая модернизация экономики страны, является накопление. Норма накопления основного капитала в России в последние годы сохраняется на низком уровне около 20%, недостаточном для обеспечения модернизации экономики, особенно с учетом сильной физической изношенности накопленного основного капитала. Уровень нормы накопления, необходимый для быстрого роста экономики, модернизации производственных фондов и решения задач развития инфраструктуры, обычно оценивается около 25% ВВП³⁶.

По показателям накопления Россия существенно отстает от многих стран с переходной экономикой и развитых стран. В 2014 году валовое накопление в России составило 21,1% ВВП, тогда как, например, в Индии — 31,6%, в Китае — 46,2% (Рисунок 4). На первый взгляд, многие развитые страны (например, страны Евросоюза — в среднем 19,3% в 2014 году) расходуют на накопление примерно такую же долю ВВП, однако эти показатели рассчитываются в национальной валюте, а прямое сопоставление данных в национальной валюте будет некорректным в силу искажающего влияния соотношения цен на продукцию конечного потребления и инвестиционные товары. В сравнимой оценке в долларах США будет очевидным значительное отставание России от многих развитых стран.

³⁶ См. главу 4 данного доклада «Проблемы перехода России к постиндустриальному этапу развития».

Рисунок 4

Валовое накопление капитала в ведущих странах мира, % ВВП



Источник – Всемирный банк

Структура использования ВВП на конечное потребление и накопление зависит от стадий экономического цикла. В периоды кризисов совокупный спрос сжимается, но в силу большего падения инвестиций доля накопления капитала в нем уменьшается, а доля конечного потребления растет (Таблица 5).

Таблица 5

Изменение структуры использования ВВП в России (в текущих ценах, % ВВП)

	1995	1998	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ВВП	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Расходы на конечное потребление, в т.ч.:											
домашних хозяйств	50,3	56,8	48,2	48,4	54,1	51,0	50,2	51,3	53,6	53,4	53,6
государственного управления	19,1	19,1	17,3	17,8	20,8	18,7	18,2	18,7	19,7	18,7	19,1
Валовое накопление, в т.ч.:											
валовое накопление основного капитала	21,0	16,5	21,0	22,3	22,0	21,6	20,0	20,2	20,2	21,4	21,9
Чистый экспорт	3,4	6,8	8,6	9,2	7,4	8,1	8,1	6,8	5,6	6,6	8,3

Источник – Росстат

Во время кризиса 1998 года доля валового накопления в России упала до 15,4% ВВП, однако уже в 1999 году возобновила рост и за период 2000—2008 годов составила в среднем 21,6% ВВП. Новой тенденцией тех лет стал переход от «проедания» основного капитала к его увеличению и повышению доли чистого накопления в ВВП и общем объеме накопления. В 2007 году доля валового накопления, включая чистое накопление ценностей, достигла 24,2%, а в 2008 году — 25,5%. Таким образом, постепенно начали создаваться предпосылки для повышения роли инвестиций как фактора экономического роста. Намечившееся улучшение воспроизводственного процесса было прервано начавшимся в конце 2008 года кризисом. После кризиса 2008—2009 годов доля накопления капитала в использовании ВВП начала постепенно расти, но так и не успела восстановиться до уровня 2007—2008 годов.

Текущий кризис также характеризуется сокращением доли валового накопления в структуре ВВП (с 22,9% в 2012 году до 20,7% в 2015 году). В 2015 году валовое накопление капитала в постоянных ценах сжалось сразу на 18,7% — основное падение пришлось на запасы, отрицательная динамика которых в годовом выражении была зафиксирована еще во второй половине 2014 года. Несмотря на то, что основной вклад в спад ВВП в 2015 году внесло потребление домохозяйств (Таблица 6), изменение запасов обеспечило 2,2 п.п. его сокращения в 2015 году.

Таблица 6

Вклад компонентов спроса в прирост ВВП России, п.п.

	2013	2014	2015
Валовой внутренний продукт	1,3	0,7	-3,7
Расходы на конечное потребление, в т.ч.:	2,2	1,0	-5,7
домашних хозяйств	1,9	0,9	-5,4
государственного управления	0,3	0,1	-0,3
Валовое накопление, в т.ч.:	-1,7	-1,3	-3,9
валовое накопление основного капитала	0,2	-0,1	-1,6
изменение запасов материальных оборотных средств	-1,9	-1,2	-2,2
Чистый экспорт	1,3	0,1	6,2

Источник — Росстат

Оживление инвестиционной активности после длительного периода ее спада будет происходить медленно вслед за постепенным смягчением условий кредитования, улучшением динамики спроса и сокращением долговой нагрузки компаний. Годовой

темпы прироста валового накопления основного капитала в среднесрочной перспективе будут находиться на уровне 3,0—3,5%. Дополнительный вклад в прирост валового накопления в 2017—2018 годах будет вносить динамика запасов, обусловленная ожидаемым постепенным восстановлением потребительского спроса. В долгосрочной перспективе инвестиционная активность не вырастет настолько, чтобы превзойти норму в 25% ВВП в рамках усилий повысить благосостояние граждан и улучшить условия развития человеческого капитала. Норма накопления в 30—35%, которая оказалась необходимой для существенного ускорения динамики экономического роста в Китае и Индии, на нашей стадии развития — попытки постепенного перехода к постиндустриальному развитию³⁷, уже не представляется реалистичной (во всяком случае вне мобилизационной экономики). Валовое накопление, по нашим оценкам, сравнительно плавно увеличит долю в ВВП с текущего уровня в 21% до 24—25% в 2030 году, если не произойдет радикального изменения инвестиционного климата.

В данном варианте среднегодовой рост ВВП России до 2030 года будет находиться на уровне 2,4—2,8%, но при таких темпах мировая экономика (в более или менее вероятных случаях) будет расти быстрее российской. Китай, несомненно, останется крупнейшей экономикой к 2030 году — его доля в мировом ВВП по ППС достигнет 20%, а доля США будет постепенно уменьшаться (Таблица 7). Мексика, по оценкам PricewaterhouseCoopers, вытеснит Францию из первой десятки, а Индонезия может обойти Германию, Бразилию и Россию, которая, таким образом, при неблагоприятном ходе событий может переместиться на 7-е место с долей около 2,7% мирового ВВП.

Если российская экономика пойдет по пути реформ, что предполагает более высокую норму накопления капитала, то среднегодовые темпы роста российской экономики в 2020-е годы будут возрастать от 2,5 к 4%, то есть превысят средние мировые темпы роста. В таком случае доля России в мировом ВВП по ППС будет несколько выше, чем в рассмотренном ранее варианте — около 3,1-3,2%, что позволит России сохранить 6 место в рейтинге стран по размеру ВВП по ППС.

Рейтинг страны по размеру ВВП сам по себе не характеризует качество жизни ее граждан и степень развитости государства в целом. Большее представление о благополучии дает размер ВВП на душу населения. По этому критерию Россия, по данным МВФ и Всемирного банка, находится в конце пятой десятка стран, хотя по размеру ВВП по ППС входит в семерку крупнейших экономик мира. Где же окажется Россия через пятнадцать лет? При наиболее вероятном сценарии Россия по показателю ВВП на душу по ППС может к 2030 году достичь нынешнего уровня Италии и

³⁷ См. главу 4 данного доклада «Проблемы перехода России к постиндустриальному этапу развития».

Республики Корея — около 35 тыс. долл. на душу в год (Рисунок 5). При реализации менее оптимистичного сценария развития Россия выйдет на уровень душевого дохода лишь в 29—30 тыс. долл. на душу в год, которого на данный момент достигли такие страны, как, например, Словакия, Словения или Португалия.

Таблица 7

Прогнозный рейтинг* стран по размеру ВВП, рассчитанного по паритету покупательной способности (ППС), %

Место в рейтинге			Страна	Доля в мировом ВВП по ППС, %		
2015	2020	2030		2015	2020	2030
1	1	1	Китай	17,3	19,6	20,1
2	2	2	США	15,8	14,7	14,2
3	3	3	Индия	7,0	8,6	9,5
4	4	4	Япония	4,2	3,7	3,4
5	5	8	Германия	3,4	3,1	2,6
6	6	7	Россия	3,3	2,9	2,7
7	8	6	Бразилия	2,8	2,4	2,7
8	7	5	Индонезия	2,5	2,8	3,1
9	9	10	Великобритания	2,4	2,2	2,0
10	10	11	Франция	2,3	2,1	1,9
11	11	9	Мексика	2,0	1,9	2,2
12	12	15	Италия	1,9	1,7	1,4
13	13	13	Республика Корея	1,6	1,6	1,6
14	14	12	Саудовская Аравия	1,5	1,4	1,8
15	16	18	Испания	1,4	1,3	1,2
16	17	17	Канада	1,4	1,3	1,2
17	15	14	Турция	1,4	1,4	1,5
18	18	19	Иран	1,2	1,3	1,1
19	20	23	Австралия	1,0	1,0	1,0
20	21	21	Таиланд	1,0	1,0	1,0

* Следует отметить, что прогнозный рейтинг стран по размеру ВВП по ППС компании PricewaterhouseCoopers основан на заниженных оценках нормы накопления в России — 17,9% в 2014 году, тогда как, по данным Росстата, норма накопления в России находилась на уровне 21,1% ВВП. Согласно прогнозу PwC, норма накопления в России к 2030 году сохранится на уровне 17,9%. Такая оценка представляется заниженной.

Источник — база данных МВФ WEO (по состоянию на октябрь 2016 г.), экономический прогноз PricewaterhouseCoopers «Мир в 2050 году», оценки автора

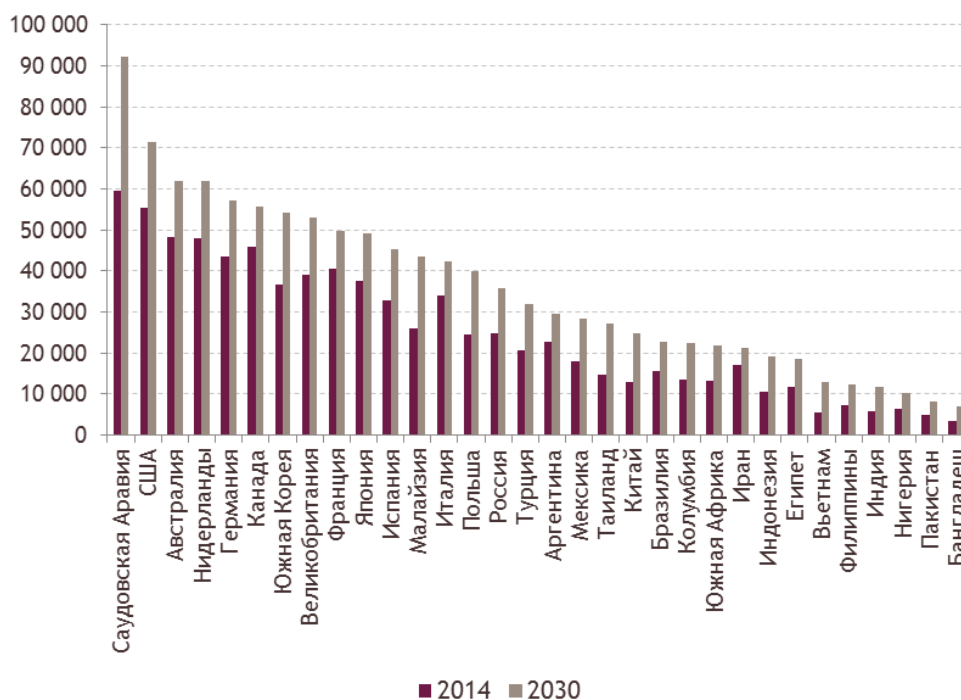
Подушевые расходы на потребление в мире резко различаются не только по уровню развития стран, но и по доле потребления в ВВП. Личное потребление в России

интенсивно росло на протяжении последних десяти лет и даже в кризисном 2015 году оставалось на относительно высоком уровне — 53,6% ВВП. По итогам 2015 года личное потребление на душу по ППС в России достигло около 13,5 тыс. межд. долл.

В случае развития наиболее пессимистичного сценария, согласно которому численность населения России может к 2030 году упасть ниже 140 млн человек и при предположении о сохранении доли потребления домохозяйств в ВВП на уровне 53—55% личное потребление на душу по ППС в России к 2030 году будет находиться на уровне между 15,5—16,0 тыс. межд. долл. в случае постепенного восстановления экономики, но 18,5—19,5 тыс. межд. долл. в условиях ускорения экономического роста. Эти рамки являются оценкой доступных для граждан страны ресурсов потребления, финансируемого из личных или иных источников.

Рисунок 5

Прогнозируемые значения ВВП на душу населения по ППС (в долл. 2014 года)



Источник — МВФ WEO (апрель 2016 г.), прогноз PricewaterhouseCoopers «Мир в 2050 году»

Бюджетные расходы на человеческий капитал

Низкое финансирование составляющих человеческого капитала рассматривается в качестве одного из главных препятствий на пути модернизации экономики России. В последние годы инвестиции в человеческий капитал в долях от общих инвестиций или

ВВП снижаются, и, соответственно, отставание России в величине и качестве накопленного человеческого капитала на душу населения увеличивается.

Сравним данные по расходам на здравоохранение и образование в Российской Федерации и ряде стран, входящих в ОЭСР (Таблица 8).

Таблица 8

Государственные расходы на образование и здравоохранение, % ВВП

Страна	Вид расходов	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Венгрия	Образование	5,3	5,4	5,5	5,1	4,7	4,6	5,2
	Здравоохранение	4,9	5,2	5,1	5,1	5,2	5,0	5,0
Германия	Образование	3,9	4,3	4,4	4,3	4,2	4,3	4,3
	Здравоохранение	6,4	7,1	7,0	6,8	6,8	7,0	7,2
Греция	Образование	3,8	4,1	4,1	4,4	4,5	4,6	4,4
	Здравоохранение	6,4	6,8	6,8	6,4	5,8	5,1	4,7
Испания	Образование	4,2	4,6	4,5	4,4	4,2	4,1	4,1
	Здравоохранение	6,0	6,8	6,6	6,5	6,2	6,1	6,1
Италия	Образование	4,4	4,6	4,4	4,1	4,1	4,1	4,1
	Здравоохранение	7,0	7,5	7,4	7,1	7,2	7,2	7,2
Польша	Образование	5,7	5,5	5,5	5,4	5,4	5,3	5,3
	Здравоохранение	5,0	5,0	5,0	4,7	4,6	4,6	4,6
Португалия	Образование	6,7	7,3	7,6	7,3	6,2	6,2	6,2
	Здравоохранение	7,2	7,9	7,3	6,8	6,5	6,4	6,2
Россия	Образование	4,0	4,6	4,1	3,7	3,8	4,1	3,9
	Здравоохранение	2,0	2,2	1,9	3,2	3,4	3,3	3,2
Словакия	Образование	3,5	4,2	4,2	4,1	4,1	4,0	4,1
	Здравоохранение	1,6	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8	1,9
Словения	Образование	6,1	6,6	6,5	6,4	6,5	6,5	5,9
	Здравоохранение	6,1	6,8	7,0	7,1	7,1	6,9	6,6
США	Образование	6,6	6,9	6,8	6,7	6,4	6,2	6,1
	Здравоохранение	8,0	8,7	8,8	8,8	8,7	8,6	8,8
Франция	Образование	5,4	5,7	5,6	5,5	5,5	5,5	5,5
	Здравоохранение	7,4	7,9	7,9	7,9	8,0	8,1	8,2
Чехия	Образование	10,2	11,0	10,9	10,9	11,0	11,1	11,1
	Здравоохранение	8,4	9,3	9,4	9,7	9,9	9,8	9,8
Республика Корея	Образование	5,0	5,4	4,9	5,0	5,2	5,2	...
	Здравоохранение	3,2	3,6	3,7	3,7	3,7	3,9	...
Япония	Образование	3,4	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5
	Здравоохранение	6,2	6,8	6,9	7,3	7,4	7,4	7,5

Источник – ОЭСР, оценка автора по данным Казначейства России

В рассматриваемый период 2008—2014 годов уровень государственных расходов на образование в России (4,0% ВВП в 2008 году и 3,9% в 2014 году) сопоставим с показателями отдельных среднеразвитых стран Европы — таких, как Словакия (3,5% и 4,1%), Греция (3,8% и 4,4%) и даже Испания (4,2% и 4,1%), однако в целом Россия ощутимо отстает от стран ОЭСР. В 2015 году разрыв увеличился — расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на образование снизились до 3,8% ВВП. В среднесрочной перспективе дальнейшее сокращение расходов федерального бюджета на образование, проблемы на уровне региональных бюджетов и отсутствие восстановления реальных доходов населения могут привести к еще большему разрыву между Россией и странами ОЭСР по уровню расходов на образование в процентах ВВП.

Еще более характерен для России низкий уровень инвестиций в здравоохранение в долях от ВВП. Россия не догоняет другие страны по качеству медицинского обслуживания, ее отставание с каждым годом увеличивается, поскольку подавляющее большинство стран мира быстрее наращивает долю медицины в ВВП. По уровню государственных расходов на здравоохранение, выраженному в процентах ВВП, Россия (2,0% в 2008 году и 3,2% в 2014 году) значительно отстает от среднего по ОЭСР уровня, в том числе и от Испании (6,0% и 6,1%), Польши (5,0% и 4,6%), Венгрии (4,9% и 5,0%), Греции (6,4% и 4,7%).

Бюджетные показатели пока по-прежнему в значительной степени зависят от цены на нефть. Из проектировок бюджета 2017—2019 годов, в который заложена цена нефти 40 долл./барр., следует, что доходы федерального бюджета по отношению к ВВП продолжают сокращаться на протяжении трех ближайших лет с 16,1% ВВП в 2016 году до 15,0% ВВП к 2019 году. Это будет обусловлено в первую очередь динамикой нефтегазовых поступлений, которые сократятся с 5,8% ВВП в 2016–2017 годах до 5,4% ВВП к 2019 году. По расчетам Минфина России, доходы в 2016 году окажутся ниже по сравнению с 2015 годом и превысят уровень 2015 года только в 2018 году. Расходы федерального бюджета будут сокращаться как в номинальном выражении почти на 0,5 трлн. руб. к уровню 2016 года, так и в долях ВВП — почти на 4 п.п. (с 19,8% ВВП в 2016 году до 16,1% в 2019 году).

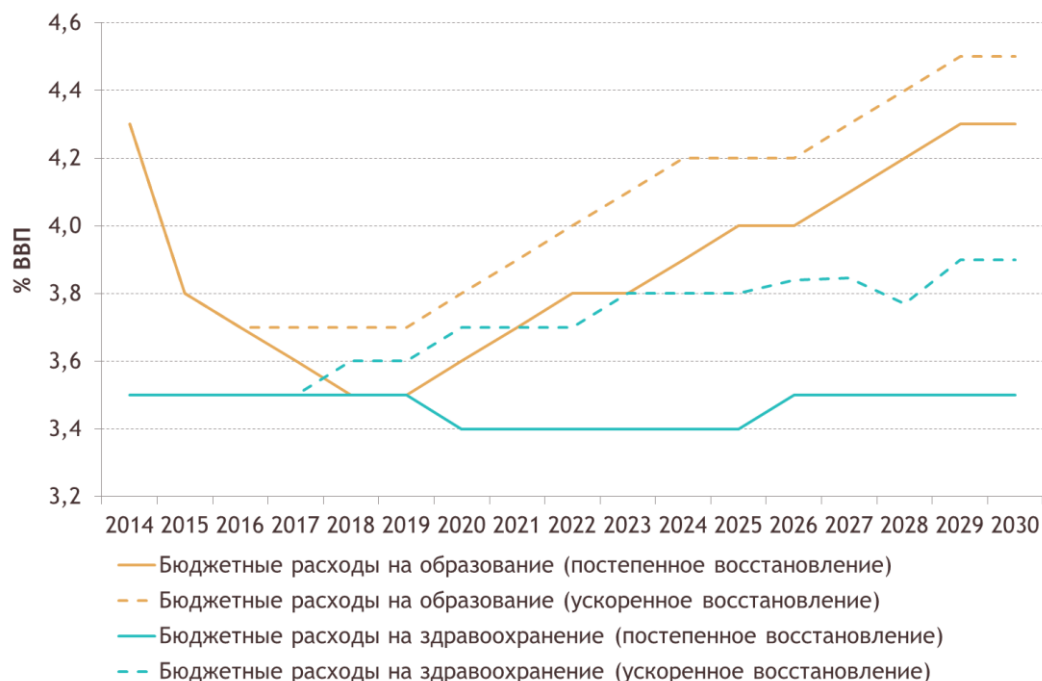
Все это свидетельствует о том, что в среднесрочной перспективе бюджетные расходы на человеческий капитал (образование и здравоохранение) если и не будут сокращаться, то вряд ли значительно вырастут. Постепенного увеличения государственных расходов на здравоохранение и образование стоит ожидать не раньше 2018—2019 годов. В случае умеренного восстановления экономики России, существенного сокращения бюджетных расходов в среднесрочной перспективе и

среднегодового роста ВВП на уровне 1,8—2,0% бюджетные расходы на человеческое развитие к 2030 году достигнут 8% ВВП. Бюджетные расходы на образование в среднесрочной перспективе стабилизируются на уровне 3,6—4,0% ВВП, а к 2030 году достигнут 4,3% ВВП. Расходы на здравоохранение за счет бюджетной системы к 2030 году вырастут до 3,6% ВВП, но по мере старения населения страны темпы роста расходов по этой статье могут ускориться. Уровень частных и государственных инвестиций в человеческий капитал будет по-прежнему значительно уступать параметрам развитых стран.

Если экономический рост ускорится к 2030 году в среднем до 4,0% в год, то характер развития экономики будет обеспечиваться также за счет более высоких бюджетных расходов на человеческий капитал, которые к 2030 году вырастут до 8,5—9,0% ВВП (Рисунок 6). Возросший объем финансирования социальных отраслей позволит сократить дисбаланс в оплате труда медицинских и педагогических работников по сравнению с занятыми в других отраслях. Это даст возможность повысить качество предоставляемых услуг и создаст условия для проведения реформ в этих отраслях.

Рисунок 6

Динамика бюджетных расходов на образование и здравоохранение, % ВВП



Источник — Минэкономразвития России, Казначейство России, оценки автора

Выводы и рекомендации

- В случае очередных шоков на нефтяных рынках и отсутствия структурных реформ Россия может оказаться в состоянии стагнации, а потенциал экономики будет ограничиваться ростом на 1,0—1,3% в год на протяжении ближайших 15 лет, следствием чего станет все большее увеличение разрыва в уровне благосостояния с развитыми странами. Несмотря на опасность реализации различных рисков, с точки зрения будущей динамики вероятным представляется постепенное восстановление экономики и достижение к 2030 году темпов роста ВВП в рамках 2,5—4,0% в год.
- Текущий экономический спад в России характеризуется сокращением доли валового накопления в структуре ВВП. Оживление инвестиционной активности после длительного периода ее спада будет происходить медленно вслед за постепенным смягчением условий кредитования, улучшением динамики спроса и сокращением долговой нагрузки компаний. Годовой темп прироста валового накопления основного капитала в среднесрочной перспективе будет находиться на уровне 3,0—3,5%. В результате валовое накопление увеличит долю в ВВП с текущего уровня в 21% до 24—25% в 2030 году.
- По показателю ВВП на душу по ППС Россия может к 2030 году достичь нынешнего уровня Италии и Республики Корея — около 35 тыс. долл. на душу в год. При реализации менее оптимистичного сценария развития Россия выйдет на уровень душевого дохода лишь в 29—30 тыс. долл. на душу в год, которого на данный момент достигли такие страны, как, например, Словакия, Словения или Португалия.
- Личное потребление по ППС (при снижении численности населения и ежегодном росте реального ВВП на уровне 2,5—4%) может вырасти с 13,5 тыс. межд. долл. в 2015 году до 15,5—19,5 тыс. межд. долл. в 2030 году.
- В среднесрочной перспективе бюджетные расходы на человеческий капитал, если и не будут сокращаться, то вряд ли значительно вырастут. Постепенного увеличения государственных расходов на здравоохранение и образование стоит ожидать не раньше чем в 2018—2019 годах. В случае умеренного восстановления экономики России (среднегодового роста ВВП на уровне 1,8—2,0%) бюджетные расходы на человеческий капитал достигнут к 2030 году 8% ВВП. Бюджетные расходы на образование на протяжении всего периода стабилизируются на уровне 3,6—4,0% ВВП и достигнут к 2030 году 4,3% ВВП. Расходы на здравоохранение за счет бюджетной системы к 2030 году вырастут до 3,6% ВВП, но по мере старения населения страны темпы роста расходов по этой статье могут ускориться. Уровень частных и государственных инвестиций в человеческий капитал будет по-прежнему значительно уступать параметрам развитых стран.

*Григорьев Л.М., Павлюшина В.А.*³⁸

Глава 3. Социальное неравенство — в мире и в России

Оценка перспектив положения населения России на языке ЦУР ООН на 2016-2030 годы — нетривиальная задача сразу по нескольким причинам. Прежде всего, разумеется, это связано с тем, что ООН исторически озабочена развитием большинства членов организации — стран с относительно низким душевым доходом. ООН вместе со Всемирным банком борется с бедностью и другими глобальными проблемами. ЦУР ООН 2015 года охватывают множество сторон жизни стран, и далеко не все из них применимы к такой среднеразвитой стране, как Россия.

В данной главе коротко обсуждается несколько сложных задач: ЦУР 10 — «Сокращение неравенства внутри стран и между ними» и ЦУР 5 — «Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек».

В первом параграфе мы намерены обсудить саму проблему целей с учетом ожидаемых изменений в мире, то есть «место» России в 2030 году — что мы можем ожидать и что мы хотели бы видеть или достичь. Во втором и третьем параграфах — ситуацию с неравенством в мире соответственно между странами и внутри стран, особенно в России. Отдельно в четвертом параграфе мы рассмотрим проблемы личного потребления в России как ключевой сферы, характеризующей положение различных слоев населения. С проблемой гендерного равенства (пятый параграф) в России дело обстоит, как обычно полагают, вполне прилично. Но это не значит, что Россия выглядит достаточно хорошо по всем параметрам и что положение женщин в стране нельзя улучшить. И в этой связи мы остановимся на проблемах внутренней трансформации к 2030 году в рамках рассматриваемой проблемы, имея в виду, что развитие социально-экономических институтов в России — это ключевой фактор будущего положения страны³⁹.

³⁸ Григорьев Леонид Маркович — ординарный профессор, к.э.н., главный советник руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации; Павлюшина Виктория Александровна — советник отдела мониторинга перспективных проектов Управления научно-исследовательских работ Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

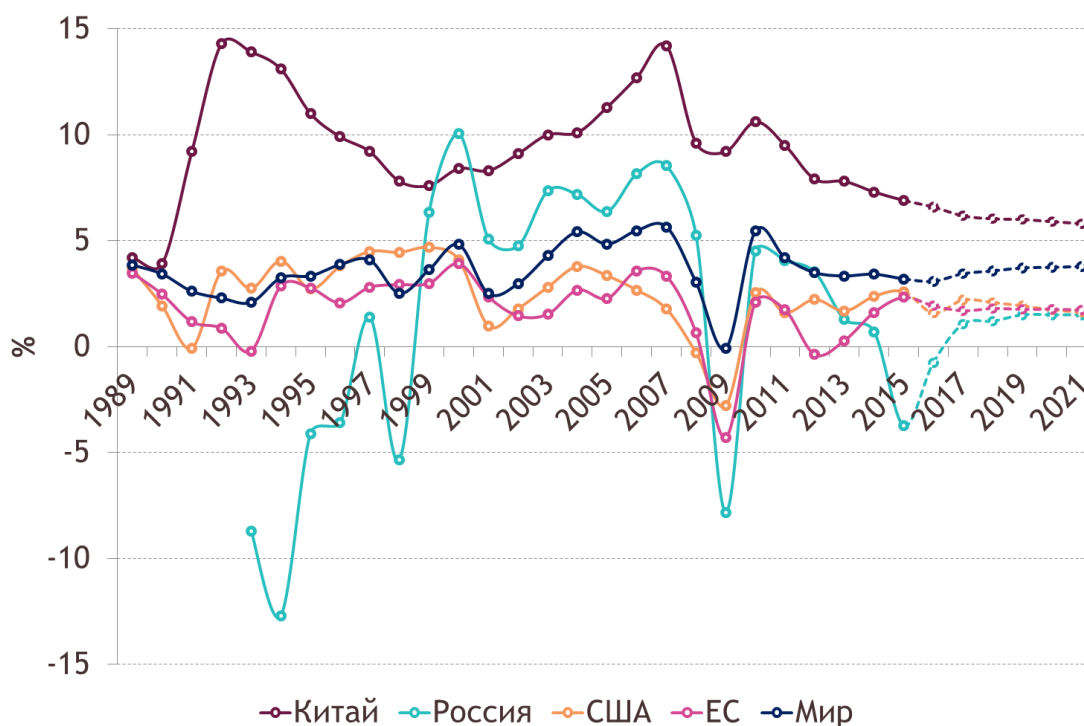
³⁹ См. главу 5 данного доклада «Обеспечение мира, правосудия и эффективных институтов».

Мир в 2030 — куда мы идем

Цели устойчивого развития направлены «на искоренение нищеты во всех ее формах, борьбу с неравенством и решение проблем, связанных с изменением климата, и обеспечения того, чтобы никто не был забыт»⁴⁰, они разработаны с горизонтом на 15 лет. Это соотносится и с целью Всемирного банка к 2030 году снизить уровень бедности с 14% в 2014 до 3%⁴¹. Однако для достижения этого необходим стабильный рост экономики мира не менее чем 4% в год⁴². По этой причине для оценки того, что произойдет с неравенством разного рода, важно оценить как прогнозируемые темпы экономического роста, так и основные риски на пути развития. Отметим, что средние темпы роста мировой экономики в первом десятилетии XXI века были близки к 4% до кризиса 2008-2009 годов, но во втором десятилетии снизились до 3,5% (Рисунок 7).

Рисунок 7

Динамика роста ВВП в мире, %, 1989-2021 годы



Источник — МВФ (октябрь 2016 г.)

⁴⁰ Доклад Межучрежденческой группы экспертов по показателям достижения целей в области устойчивого развития. ООН, Статистическая комиссия. Сорок седьмая сессия. 8–11 марта 2016 г. С. 27. <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-R.pdf>

⁴¹ См. главу 6 данного доклада «Ликвидация нищеты — мировая цель, которая важна и для России».

⁴² Global Economic Prospects

https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/GEP15a_web_full.pdf

С 2008 года на развивающиеся страны приходится больше половины мирового ВВП по ППС (см. Приложение 1 к данной главе), а в 2016 году этот показатель, по оценкам МВФ, составит уже более 58%⁴³. В то же время по номинальному ВВП (и по текущим валютным курсам) соотношение обратное: на развитые страны в 2013-2016 годах приходится 61% ВВП мира, на развивающиеся — лишь 39%, но эта доля будет постепенно расти. По величине ВВП по ППС Китай стал первой экономикой мира еще в 2014 году, обойдя США, и в ближайшие несколько десятилетий сохранит лидерство в мире. При этом по номинальному ВВП (по официальному обменному курсу) США пока остаются крупнейшей экономикой мира, но, по оценкам экспертов, уже примерно в 2025 году Китай может выйти на первое место и по этому показателю. Объемы личного потребления и особенно товаров длительного пользования в последние годы опережающими темпами растут в развивающихся странах (в том числе в России и Китае). Примерно четверть мирового ВВП тратится на валовое накопление, то есть обеспечение будущего экономического роста и материализацию технологического прогресса. В развитых странах (включая США, где около 70% ВВП приходится на долю потребления) норма накопления в последние годы стабилизировалась на уровне 20–21% ВВП, а в развивающихся (без учета Китая) — 25–26%. Китай в рамках формирования новой модели развития постепенно снижает норму с нынешнего уровня около 45%, поскольку столь интенсивное накопление уже не составляет необходимости в ситуации снижения темпов прироста ВВП до 5-7%.

По прогнозам мировых организаций, темпы роста мировой экономики в 2016 году останутся примерно на уровне 2015 года и ниже уровня 2014 года. Мировой рост сдерживает замедление экономики в развивающихся странах — экспортерах сырьевых товаров, что связано с низким уровнем цен. Российская экономика в ближайшие годы будет расти темпами ниже других стран-экспортеров (на 1-1,5 п.п.). В октябре 2016 г. МВФ выпустил очередное обновление прогноза развития мировой экономики на ближайшие 5 лет — World Economic Outlook (WEO). МВФ ожидает, что экономика (ВВП по ППС) мира в 2016 году вырастет на 3,08%. По сравнению с апрельскими оценками МВФ ухудшил свои ожидания относительно экономического роста в развитых странах (с 1,86% до 1,57%), в то время как прогноз относительно развивающихся стран даже немного повысился (с 4,10 до 4,17%), что во многом связано с улучшением оценки динамики Китая (с 6,5% до 6,6%).

В среднесрочной перспективе предполагается плавное ускорение мировой экономики (по ППС) — с 3,1% в 2016 году до 3,8% в 2021 году за счет развивающихся стран (особенно Индии, стран АСЕАН, Ближнего Востока и Латинской Америки), средние

⁴³ См. главу 2 данного доклада «Макроэкономические условия развития России до 2030 года».

темпы роста которых с 2020 года превысят 5%. В 2016-2020 годах среднегодовой темп роста мировой экономики составит 3,5%. Этот прогноз, по-видимому, может рассматриваться как вполне благоприятный. И он исключает серьезные потрясения и риски мировой экономики, что характерно для оценок международных организаций. Они традиционно избегают неприятных вариантов развития событий, справедливо полагая, что их авторитет и влияние могут изменить ход дел к худшему, создав самовыполняющиеся потрясения. С учетом делового цикла и возможных иных потрясений темпы роста в мире могут быть ниже⁴⁴.

Развивающиеся страны, по оценкам МВФ, будут расти быстрее, причем разрыв в темпах прироста будет увеличиваться: с 1,9 п.п. в 2015 году (4,0% у развивающихся стран против 2,1% у развитых) до 3,4 п.п. в 2020 году (5,1% у развивающихся стран против 1,7% у развитых). При этом прогнозируется замедление многих ключевых экономик: темпы экономического роста в Китае снизятся с 6,9% в 2015 году до 5,8% в 2021 году, в ЕС — с 2,3% до 1,7%, в США — с 2,6% до 1,6%. Основные прогнозы роста экономик стран мира свидетельствуют о быстром росте наиболее многочисленных азиатских стран мира, а также Нигерии.

Развитые страны мира отдадут пальмы первенства, в том числе во многом по геополитическим причинам, что было нехарактерно для развитого мира в предыдущие периоды. Согласно прогнозу экономического роста, подготовленному PwC на основе данных МВФ, такие развивающиеся страны, как Индонезия, Бразилия, Турция и Мексика к 2030 году могут обогнать по объему ВВП развитые страны Европы (Таблица 7). Наиболее быстрорастущими станут Вьетнам и Нигерия, для которой будет также характерен наиболее быстрый темп роста численности населения. Первой экономикой мира по объему ВВП (по ППС) останется Китай, а доли США и стран Европы в общемировом ВВП будут постепенно снижаться. Лидером по темпам роста среди европейских стран станет Польша. ВВП России будет расти медленнее стран-лидеров, а доля в ВВП мира станет постепенно снижаться. Все изменения в мире будут проходить на фоне снижения темпов международной торговли, а также стагнации в европейских странах и Японии.

Для наших целей достаточно отметить, что в развитых странах тренд роста заметно ниже, чем у развивающихся, а колебания больше соответствуют традиционному деловому циклу⁴⁵. В развивающихся странах мы скорее ожидаем возможные срывы

⁴⁴ Прогноз развития энергетики мира и России 2016 / М.: ИНЭИ РАН и Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2016. <http://ac.gov.ru/files/publication/a/10585.pdf>.

⁴⁵ Григорьев Л., Подругина А. Особенности циклических колебаний после Великой рецессии // Проблемы теории и практики управления — 2016. — № 6. — С. 57–65.

роста, особенно бразильского типа, когда рост внутреннего потребления при недостаточно высокой производительности и конкурентоспособности промышленности ведет к доминированию импорта и сложным макроэкономическим проблемам⁴⁶.

На протяжении следующих пятнадцати лет мир вряд ли сможет полностью избежать кризисов и застоев, хотя мы исключаем из рассмотрения большие геополитические конфликты. Кризис в Евроне оценивается экспертами Всемирного банка как один из главных рисков на пути роста мировой экономики к 2030 году. Среди угроз также — сильная волатильность финансовых рисков и нестабильность суверенных заемщиков (в том числе Нигерии), связанная по большей части со снижением цен на энергоносители. Мы видим еще ряд рисков, вероятность реализации которых трудно оценить, но в той или иной форме они могут затормозить экономический рост в мире.

Какие риски мы считаем необходимым отметить? В географическом плане, кроме Европы, огромную тревогу вызывает Ближний и Средний Восток, в странах которого «политическая весна» привела к торможению роста. При быстром росте населения социальные кризисы могут повторяться, а установление политической стабильности (как условия развития) может оказаться труднодостижимым. Быстрый рост населения после первого демографического перехода в Африке (плюс один миллиард до 2040 года) может вызвать внутренние конфликты (в частности большую угрозу представляет террористическая группировка Боко Харам), которые подтолкнут массовую миграцию в Европу. Замедление роста в Китае и осложнение внутренних проблем финансовой системы страны широко обсуждается экспертами, но в этом случае многое зависит от устойчивости экономической политики Китая по созданию новой модели развития.

Но и без драматических событий мы наблюдаем значительное замедление роста мировой торговли товарами относительно ВВП на протяжении всего периода после Великой рецессии. «Кредитный паралич» и низкие ставки процента в развитых странах, высокие ставки и долговые проблемы в развивающихся странах создают огромную неопределенность на уровне бизнеса, сдерживают капиталовложения и поддерживают безработицу.

Риски чисто экономического характера усугубляются проблемами глобального управления (точнее — контроля над принятием решений). Угроза эскалации санкций, расширения их применения и «привыкания» к ним отрицательно сказываются на странах — объектах санкций, но во многом и на странах, санкции применяющих. В этом вопросе, видимо, лежит одна из сильнейших угроз открытым рынкам и

⁴⁶ Григорьев Л., Павлюшина В. Бразилия: в ловушке среднего уровня развития // Мир новой экономики, апрель, 2016.

глобализации. Она дополняется неопределенностью в отношении правил игры, системы поведения игроков на мировых рынках, сужением горизонта проектов. Замыкание региональных объединений ставит под вопрос эффективность ВТО.

Глобальные проблемы: сохранение климата, обеспечение продовольствием и водой, — также потребуют огромных усилий по координации действий стран мира и огромных капиталовложений, в частности по снижению и адаптации климатических изменений.

Многие качественные показатели развития мира и России обсуждаются в соответствующих главах данного Доклада. Здесь мы хотим подчеркнуть, что четверть века трансформации в России оставили многие проблемы нерешенными (Таблица 9). Пока явно не хватает вложений в науку, хотя Россия находится на уровне ведущих стран по третичному образованию, а также находится на высоком уровне по распространению Интернета и вполне может сохранить эти позиции в 2030 году. Россия нуждается в рациональном использовании своих человеческих, материальных и финансовых ресурсов, реформах и стратегическом планировании для того, чтобы выйти на параметры стран с постиндустриальным уровнем развития.

Таблица 9

Социально-экономические параметры ряда стран мира, 2000 и 2014 годы

Показатель	Год	Россия	США	Германия	Бразилия	Испания	Польша
Рождаемость (на 1000 чел.)	2000	8,7	14,4	9,3	20,9	9,9	9,9
	2014	13,3	12,5	8,6	14,7	9,2	9,9
Смертность (на 1000 чел.)	2000	15,3	8,5	10,2	6	9	9,6
	2014	13,1	8,1	10,8	6,1	8,5	9,9
Расходы домохозяйств (% ВВП)	2000	46,2	66	57,1	64,6	59,7	63,6
	2015	51,9	68,4	54	63,4	57,6	58,7
Пользователи Интернета (из 100 чел.)	2000	2	43,1	30,2	2,9	13,6	7,3
	2014	70,5	87,4	86,2	57,6	76,2	66,6
Рабочая сила с третичным образованием (% от общего числа)	2000	24,8 (2002)	34,8	23,5	-	26,7	12,3
	2014	56,3 (2013)	33,8	27	13,4 (2013)	37,2	31
Продолжительность жизни (лет)	2000	65,3	76,6	77,9	70	79	73,7
	2014	70,4	78,9	80,8	74,4	83,1	77,3
Расходы на НИОКР (% ВВП)	2000	1	2,6	2,4	1	0,9	0,6
	2014	1,1 (2013)	2,8 (2012)	2,9 (2013)	1,2 (2012)	1,2 (2013)	0,9 (2013)

Источник — Всемирный банк

Одна из основных тенденций мирового развития до 2030 года — усложнение экономических институтов мира с учетом влияния США, Европейского Союза, исламских стран и стран БРИКС (Китая, Индии, ЮАР, Бразилии и России) на окружающие страны. Мы не предвидим радикального изменения в существующей системе формальных институтов глобального управления — сохранятся и ВТО, и Бреттон-Вудские финансовые институты. По сути, происходят изменения характера реального управления в мировой экономике. После кризиса 2008-2009 годов в мире начинает появляться понятие «новая нормальность» (New Normal), которое было, например, использовано в коммюнике лидеров G-20 на саммите в Питтсбурге в сентябре 2009 г. Термин получил распространение и потому, что под него теоретически подходят любые изменения, происходящие в мировой экономике, особенно когда текущие тенденции оказываются негативнее предыдущих. В целом под «новой нормальностью» после 2008-2009 годов можно понимать целый комплекс тенденций, присутствующих в настоящий момент в мировой экономике: более медленные, чем в начале века, темпы роста; колебания роста в развитых странах; рост веса развивающихся стран, идущих по пути индустриализации; «умеренность» сырьевых цен при их значительных колебаниях; замедление роста мировой торговли; низкие ставки процента и угроза дефляции в развитых странах; затянувшийся «паралич кредита» и низкие инвестиции; более интенсивный путь развития производств (инновации и рост эффективности, а не рост мощностей) в условиях развертывания четвертой научно-технической революции⁴⁷. Часть этих явлений может оказаться временной характеристикой, но вполне вероятно, что следующие пятнадцать лет значительная их доля сохранится.

Сложно точно предсказать степень развития четвертой технологической революции к 2030 году, но, в принципе, было бы разумно опираться на оптимистические оценки в технологиях и менее оптимистические в отношении успехов глобальной координации решений — попасть на достойный уровень развития вместе со всем миром будет нелегко. Россия будет оставаться в обозримом будущем «между» двумя группами стран, развитых и развивающихся, испытывая проблемы, связанные с ловушкой среднего уровня развития. Решение глобальных проблем человечества будет идти в сложных условиях. Принципиально важно, что Россия должна существенно усовершенствовать институты общества и хозяйства, качество жизни, эффективность производства, а не просто выйти на тот или иной уровень ВВП.

⁴⁷ См. главу 4 данного доклада «Проблемы перехода России к постиндустриальному этапу развития».

Динамика неравенства между странами мира

Основные тенденции в мировом развитии до 2030 года — это не только рост ВВП, но и развитие социально-экономических параметров мира

ЦУР 10 предполагает снижение неравенства как внутри стран, так и между странами. Одним из сторонников оценки глобального неравенства выступает Б.Миланович, который рассматривает положение жителей разных стран в мире в целом, независимо от странового распределения⁴⁸. Однако для практических целей социально-экономической политики важно видеть обе стороны неравенства: внутри стран и между странами. ЦУР 10 представляется нам весьма важной, хотя, разумеется, от России не зависит межстрановое неравенство (исключая собственно положение нашей страны). Скажем больше — шансы на сокращение в будущем дистанции между богатейшими и бедными странами мира, измеренной с помощью ВВП на душу населения, судя по первым пятнадцати годам XXI века, выглядят низкими⁴⁹.

Мировое сообщество характеризуется огромным разнообразием, которое, к сожалению, включает и колоссальное неравенство. Разнообразие народов, языков умножено различием истории. В течение XVI-XIX веков произошло торможение развития стран Азии, Африки, получившее название «Великий Разрыв (Разделение)»⁵⁰. В колониальных походах развитых стран погибли национальные элиты Африки и Латинской Америки, пострадало развитие собственных социально-экономических институтов исламских стран, Индии, Восточной Азии. Естественно, в современном мире присутствуют, в основном, социально-экономические институты и технологии, имевшие свое происхождение в Европе и привнесенные на протяжении веков в другие части мира посредством адаптации через торговые и политические отношения, прямой колонизации, миграции идей и людей, наконец, а также международными организациями XX-XXI веков и региональными объединениями стран, и не в последнюю очередь информационной революцией.

Мы предполагаем, что к 2030 году развитие мира будет определяться естественными процессами роста и смены технологий, а также сформулированной повесткой дня ведущих стран и региональных объединений, крупными проблемами и способностью стран мира к кооперации. Представления о реверсе в глобализации для нас, скорее, относятся к естественным процессам адаптации мировой экономики к новым рубежам,

⁴⁸ Миланович Б. Глобальное неравенство доходов в цифрах: на протяжении истории и в настоящее время // М.: Издательский дом НИУ ВШЭ. К XV Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. 2014.

⁴⁹ При сопоставимых темпах прироста между странами линейная разница между ними будет увеличиваться за счет исходных различий.

⁵⁰ Pomeranz K. The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy. 2000.

достигнутым в своем развитии рядом стран и регионов. Многие стороны развития экономики планеты носят проблемный характер: обеспечение продовольствием и водой, борьба с бедностью и устойчивое развитие в целом. В рамках этого общего потока изменений будут наблюдаться частичные важные сдвиги. Мы имеем в виду, например, активную индустриализацию в развивающихся странах (но с новыми технологиями) и постиндустриальный тип развития в развитых странах. В частности, можно ожидать все большую роль сферы услуг (в занятости и ВВП), например, в Великобритании (в рамках деиндустриализации) и Индии (опора развития); старение населения и развитие отраслей, обслуживающих население, (то есть снова сдвиг к услугам) в странах ОЭСР. Достижение Китаем сравнительно высокого уровня развития привело также к изменениям в модели роста, снижению приростов спроса на сырьевые товары и последующим переменам в мировой торговле. В частности, с 2010 года наблюдается замедление средних темпов прироста мировой торговли до уровня лишь немного выше темпов прироста мирового ВВП.

Динамика глобального неравенства за относительно благополучный период 1992-2008 годов и недавние более трудные 2008-2015 годы показывает любопытные (в том числе своим сходством) результаты (Таблица 10). По сути, дистанция между ведущими странами и более бедными странами возрастает. Разумеется, успех экономического роста Китая и Индии существенно изменил картину мира, сократив за последние десятилетия общую бедность в мире.

Для анализа были взяты данные по 149 странам на базе новых оценок ВВП по ППС стран мира в ценах 2011 года. Методология определения кластеров и распределение по ним стран взяты из нашей работы 2013 года⁵¹. Разбивка на кластеры сделана на базе максимизации расстояний между центрами кластеров на 1992 год, а год выбран с тем, чтобы республики бывшего СССР уже были представлены в таблице. С нашей точки зрения кластерный подход дает компактное представление о распределении стран по уровню развития в мире и избавляет от громоздких таблиц и неудобств с порядковыми номерами стран, обычно несущественными при обсуждении важных социально-экономических проблем.

Границы кластеров в 2008 году по сравнению с 1992 годом сдвинуты вверх на 45%, а в 2015 году по сравнению с 2008 годом — на 14% в соответствии с ростом среднего ВВП на душу населения в мире. Каждая страна остается в прежнем кластере, если ее показатель ВВП на душу населения растет примерно вровень с мировыми темпами, или сдвигается вниз/вверх по кластерам при отставании/ускорении (см. Приложение 2).

⁵¹ Григорьев Л., Паршина Е. Экономическая динамика стран мира в 1992-2010 гг.: неравномерность роста. Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5. Экономика. — 2013. — № 4. — С. 70 — 86.

Таблица 10

Распределение стран по кластерам по ВВП на душу населения (по ППС), 1992, 2008, 2015 г.

Год	Показатели		Значения показателей для кластера						
			№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5	№ 6	№ 7
1992	Границы (тыс. долл.)	Нижн.	25	15	10	5	2,3	1,3	-
		Верх.	-	25	15	10	5	2,3	1,3
	Число стран		23	12	15	37	23	22	16
	Среднее арифм. (тыс. долл.)		37,5	19,9	11,6	7,3	3,3	1,7	0,9
	Коеф. вариации		0,46	0,15	0,11	0,19	0,2	0,16	0,29
2008	Границы (тыс. долл.)	Нижн.	36,3	21,8	14,5	7,3	3,3	1,8	-
		Верх.	-	36,3	21,8	14,5	7,3	3,3	1,8
	Число стран		23	18	15	34	22	15	21
	Среднее арифм. (тыс. долл.)		50,7	28,1	16,2	10,3	5	2,4	1,2
	Коеф. вариации		0,3	0,16	0,14	0,23	0,22	0,18	0,3
2015	Границы (тыс. долл.)	Нижн.	41,3	24,8	16,5	8,3	3,7	2,1	-
		Верх.	-	41,3	24,8	16,5	8,3	3,7	2,1
	Число стран		18	20	17	32	25	15	21
	Среднее арифм. (тыс. долл.)		56,9	31,5	20,7	12,3	6,3	2,8	1,3
	Коеф. вариации		0,32	0,15	0,13	0,19	0,21	0,18	0,33
	ВВП по ППС, трлн долл.		29,1	18,4	7,5	32,3	12,3	1,2	0,5
	Население, млн		576	541	342	2,451	2,147	439	412
ВВП на душу, тыс. долл.		50,5	34	21,9	13,2	5,7	2,6	1,3	

Источник – Всемирный банк

При рассмотрении состава кластеров становится очевидна относительная устойчивость набора стран в «крайних» (1-м и 7-м) кластерах: 17 стран из первого «богатого» кластера в 1992 году сохранились в первом кластере в 2015 году, а большая часть седьмого «беднейшего» кластера осталась в этой же части распределения 23 года спустя. На высшем этаже произошли весьма примечательные сдвиги, сделавшие 1 кластер менее однородным (от США до Саудовской Аравии). С 1992 года спустилась во 2-й кластер Япония, между 2008 и 2015 годом туда сдвинулась еще и группа высокоразвитых стран ЕС: Италия, Франция, Великобритания, Бельгия, Финляндия.

Наиболее драматические изменения произошли в центральной части распределения. Так, например, среди развивающихся стран можно отметить перемещения стран БРИКС между кластерами: Россия, в первых двух рассмотренных годах находившаяся во втором кластере, к 2015 году пересекла границу третьего (надо полагать временно);

Бразилия из третьего кластера в 1992 году спустилась в 2008 и 2015 годах в четвертый; Китай и Индия в 1992 году находились в шестом кластере, однако в последующие годы поднялись до четвертого и пятого кластера соответственно.

Расчеты по взвешенным показателям (по населению или по ВВП) показали бы, что именно успехи передвижения Китая и Индии вверх изменили общемировые распределения и позволили ООН показать успехи Целей развития на пороге тысячелетия в 2000-2015 годах. Однако заметим удлинение дистанции между средними величинами 1-го и 7-го кластеров с 37 до 55 тыс. долл. на душу населения. Линейное расстояние между кластерами увеличивается, причем между среднеарифметическими значениями не только первого и седьмого кластеров, но и второго и шестого кластеров. Больше того, если рассматривать проблему межстранового неравенства, то заметно вырос разрыв между средними показателями второго и четвертого кластеров. Расчеты на 2015 год по взвешенным (по населению) показателям ВВП (ППС) на душу населения по кластерам дает сходную картину, что и по невзвешенному показателю: для 7-го кластера значения совпадают (1,3 тыс. долл.), а для 1-го близки: 55,6 и 50,5 тыс. долл.

Общемировой рост благосостояния в целом виден, но неравенство остается чрезвычайно высоким. Но непосредственной угрозы социальных бурь планетарного масштаба, представляется, нет именно благодаря положительной динамике даже у большинства бедных стран. Мы не затрагиваем в данном контексте картину внутреннего неравенства в странах мира подробно, но отметим, что население стран не проходит стадии роста своего благосостояния равномерно со всей своей страной. Внутри стран неравенство имеет также довольно устойчивый характер и может рассматриваться в терминах распределения дохода по группам (например, децилям).

Важно отметить устойчивость коэффициентов вариации (по невзвешенным данным по странам) внутри кластеров, что отчасти указывает и на оптимальность выбранного подхода. Самый низкий коэффициент вариации (КВ) в третьем кластере во всех трех выбранных для анализа годах, да и в целом КВ 2-6 кластеров показывают высокую устойчивость во времени. Наиболее высокие величины КВ — в первом и седьмом кластерах — связаны, естественно, с охватом чрезвычайно различных стран по типу развития и источникам роста и, соответственно, сильным разбросом значений ВВП на душу населения на краях распределения. Так что средние кластеры выглядят как достаточно схожие по типу группы стран; а вопрос выравнивания в мире — это разница скоростей в прохождении этапов развития: в выходе из «ловушки среднего уровня развития» для одних, в преодолении бедности для других стран.

Россия находится в середине распределения, значительно опережая другие страны БРИКС. В 1992 году (в начале трансформационного кризиса) она находилась в 4-м кластере, из которого опускалась ниже в конце 1990-х годов. Но к 2008–2015 годам вернулась в «свой» 3-й кластер, где и находится на грани перехода во второй, в котором стране надо будет закрепиться в период до 2030 года.

Цели устойчивого развития обязывают нас рассмотреть неравенство не только с точки зрения уровня доходов и ВВП на душу населения, но и с точки зрения более прикладных показателей, которые во многом определяются уровнем развития стран (Таблица 9). С точки зрения этих показателей страны также распределены неравномерно, однако многие из них напрямую связаны с уровнем развития страны. Ведущие страны мира, в частности страны БРИКС, постепенно сближаются по многим социальным параметрам. Китай и отчасти Индия показали возможность относительно быстрого улучшения жизни больших масс бедного населения, но им еще далеко до развитой инфраструктуры образования и здравоохранения, а также высокой производительности труда в промышленности. Развитые страны уходят вперед в уровне технологий и качестве жизни. В то же время даже среднеразвитые страны, например Россия и Бразилия, с большим трудом преодолевают проблемы на пути к высокоразвитому обществу⁵².

Социальное неравенство внутри стран и Россия

Общепризнанный рост благосостояния в целом виден, но неравенство остается чрезвычайно высоким

Неравенство по доходам, как и неравенство по богатству, росло с 70-х годов, причем даже в развитых странах. «Неравенство достигло той стадии, на которой оно перестало быть эффективным, но превратилось в серьезную помеху для развития», — пишет Нобелевский лауреат Д.Стиглиц⁵³. Общая дискуссия по этому вопросу началась сравнительно недавно. Эксперты Всемирного банка в своих докладах отмечают, что отставание темпов роста доходов наименее обеспеченного слоя населения от средних показателей роста должно стать предметом дискуссии в мировом сообществе. Ведь ни одному государству не удалось сменить статус страны со средним уровнем дохода на более высокий при сохранении высокого уровня неравенства⁵⁴. Этой проблеме была

⁵² Григорьев Л., Павлюшина В. Бразилия: в ловушке среднего уровня развития // Мир новой экономики, апрель, 2016.

⁵³ Joseph Stiglitz, *The Price of Inequality*, W.W. Norton & Company, 2012.

⁵⁴ Tony Atkinson, *Inequality — What Can Be Done?*, Harvard University Press, May 2015.

посвящена специальная работа ОЭСР 2012 года, показавшая характер неравенства в развитых странах⁵⁵.

Проблема также широко обсуждается и после выхода книги Т.Пикетти, в которой сформулировано важное положение: «Если норма отдачи на капитал остается значительно выше темпов роста на протяжении длительного периода времени (вероятность чего повышается, хотя и не обязательно, в периоды низкого роста), то сильно повышается риск отклонений в распределении богатства»⁵⁶.

Например, в Швеции доля доходов самого богатого 1 процента населения выросла с 3,97% в 1980 году до 7,13% в 2012 году. Растущее число миллиардеров также свидетельствует об увеличении неравенства. При этом данная тенденция характерна не только для развитых стран. Неравенство продолжает расти в большинстве стран мира — в том числе в России и Китае. Тенденцию к снижению неравенства демонстрируют последние 20 лет некоторые страны Азии (например, Таиланд и Малайзия). Благодаря политике этих стран, неравенство в них снижается по мере ускорения экономического роста. Однако эти страны и ряд других стали исключениями из общей тенденции увеличения неравенства как по доходам, так и по богатству.

Проблема неравенства в России обозначилась относительно недавно: современное российское неравенство — неравенство не историческое, оно сформировалось в 1990-2000-е годы. После распада СССР неравенство в России росло очень высокими темпами (в три раза быстрее, чем в США в тот же период). При этом медианный реальный доход в России снижался, а число бедных жителей страны росло. В конце 1990-х годов темп роста социального неравенства в России снизился, а его уровень с того времени лишь немного превышает аналогичный уровень в США и равен значению для Китая. Основной проблемой является тот факт, что в период быстрого подъема экономики России до кризиса 2008 года структура неравенства по доходам фактически не изменилась, а после 2008 года неравенство несколько увеличилось. Кризис 2008-2010 годов не внес каких-либо заметных изменений в эту тенденцию в связи с тем, что новые формы собственности и экономические институты, сформировавшиеся после распада СССР, не способствуют снижению неравенства в стране. Социологи показывают⁵⁷, что для России характерно избыточное неравенство, которое тормозит темпы роста экономики нашей страны. Если сравнивать параметры российского

⁵⁵ Capital Market Returns (1926-1976) // The Dow Jones-Irwin Business Almanac.

⁵⁶ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, March 2014.

⁵⁷ Салмина А. Избыточное неравенство и развитие человеческого потенциала // Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации, М.: Аналитический центр, 2014.

неравенства с неравенством стран мира, то наиболее схоже оно с ситуацией стран Латинской Америки, в частности — Аргентины.

Для снижения социального неравенства России необходимо избегать ситуаций, в которые различные страны попадали на пути своего развития под действием затрудняющих экономический рост факторов или их совокупностей — ловушек развития. Большинство ловушек характерно для развивающихся стран просто в силу самого догоняющего характера их развития. У развитых стран можно отметить ловушку дефляции и стагнации, когда низкие ставки процента приводят не к оживлению экономики через производство, а к ее стагнации из-за падения потребительского спроса вследствие эффектов дефляционного характера — самым ярким примером такой ситуации являются проблемы японской экономики на протяжении XXI века. России данная ловушка в ближайшее время не грозит.

А вот ловушка, связанная со специфическими эффектами наличия массива высокодоходных природных ресурсов, приносящих большие экспортные доходы, приводит к «голландской болезни». Впервые она была описана на примере спада производства, произошедшего в Нидерландах в 1970-х годах в результате открытия и начала промышленной разработки значительных запасов газа. Рост цен на нефть в 70-х и 80-х годах вызвал подобный эффект в Саудовской Аравии, Нигерии, Мексике. В России, по сути, наблюдается в вялотекущей форме, приведшей к высокой зависимости экономики от сырьевого экспорта и мировых цен на сырье и недостаточному развитию несырьевых секторов экономики. Страны, которые имели хорошие правовые и экономические институты до значительного повышения сырьевых цен, справились с «ресурсным проклятьем», а вот формирование качественных институтов после роста цен на энергоносители оказалось весьма затруднительным.

В целом Россия — как и Бразилия — находится в ловушке среднего уровня развития, в которой развивающаяся страна достигает некоторого уровня душевого дохода и «застревает» на нем, что, в частности, связано с ростом потребления за счет импортных товаров из-за недостаточной производительности собственной промышленности⁵⁸. Выход из ловушки возможен через рост внутреннего спроса за счет вложений капитала внутренними инвесторами, что упирается в необходимость развития институциональной среды и другую ловушку — недоверия внутренних инвесторов и бизнеса (невзирая на улучшение оценочных показателей по инвестиционному климату). Россия также близка к попаданию в ловушку «привычки к низкому росту» — через низкие ожидания при принятии решений на уровне фирм (инвестиции), программ

⁵⁸ Григорьев Л., Павлюшина В. «Бразилия: в ловушке среднего уровня развития», «Мир новой экономики», апрель, 2016.

в сфере науки и образования (бюджетные ограничения), семей (низкие покупки товаров длительного пользования), снижение перспектив карьеры (толчок к эмиграции — ловушка «утечки умов»). При этом в случае увеличения расходов бюджета за счет роста дефицита или «дешевых» денег велики риски роста инфляции, появления дорогостоящего по обслуживанию долга, а также развития в перспективе долгового и бюджетного кризиса. России важно не привыкнуть к стагнации и продолжать реформы, программы развития, внедрение инноваций и т.п.

Существующая в России проблема неравенства признана на самом высоком уровне — отметим, что проблема неравенства упомянута в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (КДР). Причем, если в КДР большой упор делался, в том числе, на снижение регионального неравенства, то в «майских указах» 2012 года господствует программно-отраслевой подход и попытка поднять статус и доход отдельных категорий трудящихся.

Доля верхнего квинтиля в распределении доходов фактически не изменилась с 1999 года, ровно как и структура распределения в целом (Таблица 11). Очевидно, что денежные доходы при этом выросли: если в 2009 году 45% населения получали доход 15 тыс. руб. и выше, то в 2015 году верхние 45% населения были обеспечены доходом более 25 тыс. руб. в номинальном выражении. При этом доля населения с доходом менее 5 тыс. руб. в месяц снизилась значительно — с 12,2% в 2009 до 2,4% в 2015 году.

Таблица 11

Распределение денежных доходов населения России по 20-процентным группам, %, 1970-2015 годы

	доли 20-процентных групп населения, в %:				
	первая (с наименьшими доходами)	вторая	третья	четвертая	пятая (с наибольшими доходами)
1970	7,8	14,8	18,0	22,6	36,8
1980	10,1	14,8	18,6	23,1	33,4
1990	9,8	14,9	18,8	23,8	32,7
1999	6,0	10,5	14,8	21,1	47,6
2008	5,1	9,8	14,8	22,5	47,8
2015	5,3	10,0	15,1	22,8	47,0

Источник — Росстат (данные за 1970-1990 годы — РСФСР)

Для экономики России также характерно региональное неравенство — средние доходы самого бедного в федеральном округе населения (то есть населения, принадлежащего к

первой 20-процентной доходной группе в бедном регионе) и самого богатого (принадлежащего к пятой 20-процентной доходной группе в богатом регионе) различаются в среднем в двадцать раз. Очевидно, что в данном контексте понятия «бедный» и «богатый», используемые для сравнительного анализа доходов населения, распределенного по 20-процентным доходным группам в разрезе регионов и федеральных округов, имеют относительное значение и отличаются от уровня бедности, измеряемого на основе текущего соотношения цен и доходов.

Отметим также, что в ряде стран задача по снижению социального неравенства является политически закрепленным решением. Так, например, на 18-м съезде КПК (2012 год) премьер Госсовета КНР Л.Кэцян выделил содействие социальной справедливости как одно из приоритетных направлений развития. Разумеется, это нелегкая задача для страны с огромным социальным неравенством регионов, межрегиональным неравенством. Но такую задачу пора ставить, поскольку в долгосрочном плане высокое неравенство тормозит рост, обостряет распределительные конфликты в России, оказавшейся среди стран с чрезвычайно высоким неравенством после квазиэгалитарного советского общества. Только недавно международные организации, наконец (четверть века спустя), заметили проблему неравенства и тяжелых сдвигов в благосостоянии граждан Восточной и Центральной Европы в период трансформации. Тот факт, что до трети верхних социальных слоев прежнего общества оказались в нижней части, теперь указывает на провалы в социальной трансформации, хотя около половины верхних слоев и осталась «наверху». Ригидность структуры и высокая социальная неравномерность имеет и субъективную оценку: по опросам ВЦИОМ, только 7% населения рассматривали свое положение как выше среднего в 1991 году и 8% в 2016 году, а ниже среднего, соответственно 33% и 31% (остальные ответили — «среднее» или «не знают»)⁵⁹.

Заработная плата в Российской Федерации является ключевой компонентой денежных доходов населения. За последние 15 лет заработная плата по всем децилям (10-процентным группам) выросла, причем заработная плата у нижних децилей росла более чем в три раза быстрее заработной платы у наиболее богатых (девятой и десятой) 10-процентных групп работников (Таблица 12). Несмотря на это, неравенство доходов по абсолютным величинам увеличилось: в 2000 году разрыв между верхним и нижним децилем был равен 8 тыс. руб., а в 2015 году — уже 102,5 тыс. руб.

⁵⁹ Вошли в положение // Огонек № 41, 31 октября 2016 г. С. 5.

Таблица 12

Средняя заработная плата по 10-процентным группам работников, тыс. руб.

		2000	2006	2007	2009	2011	2013	2015
Всего		2,3	9,8	12,5	18,3	22,3	29,5	33,8
в том числе по 10-процентным группам работников	первая (с наименьшей заработной платой)	0,2	1,4	2	4,1	4,7	6,2	7,5
	вторая	0,5	2,6	3,6	6	7,1	9,7	11,8
	третья	0,8	3,8	5	7,9	9,5	12,9	15,4
	четвертая	1	4,9	6,5	9,9	12	16,1	19
	пятая	1,3	6,2	8,1	12	14,6	19,5	22,9
	шестая	1,7	7,7	9,9	14,5	17,6	23,3	27,2
	седьмая	2,2	9,4	12	17,5	21,3	28,3	32,6
	восьмая	2,8	11,9	15	21,7	26,5	35,1	40
	девятая	3,9	16	20,1	28,7	35	45,9	52,4
	десятая (с наибольшей заработной платой)	8,2	34,6	43,3	60,6	75,1	97,6	109

Источник — Росстат

Очевидно, что экономический рост сам по себе не приносит выравнивания социальных слоев. В данном случае дело, разумеется, не в ЦУР ООН, а в глубокой потребности самого общества и экономики. Ригидность социальной структуры после трансформации 1990-х была давно очевидна, что было зафиксировано по итогам большого подъема в экономике России 2000-2007 годов.⁶⁰ Общие рекомендации ЦУР ООН вполне относятся к странам со средним уровнем развития, тем более для России, получившей мировую прессу по проблеме олигархического капитализма. Российские граждане — с их высоким образованием и доступом к Интернету — вполне осознают специфику своего положения, сложность социальных лифтов в стране. Пока вопрос о сокращении неравенства после трансформации практически даже не ставился ни правительством, ни программами реформ.

⁶⁰ Малева Т.М., Овчарова Л.Н. Средний класс на различных этапах экономического цикла / М.: ИНСОР, 2008.

Трансформация структуры личного потребления в России

Личное потребление в России отражает довольно высокую стадию экономического развития, намного выше большинства стран, для которых предназначены такие ЦУР, как борьба с голодом. Но агрегированные показатели скрывают «латиноамериканское» социальное неравенство: высокое потребление товаров длительного пользования богатыми и высокую долю потребления продовольствия небогатыми. Развитие нынешней модели потребления в перспективе могло бы основываться на постепенном повышении доли услуг (платных) ближе к показателям развитых стран. Это дало бы возможность исключить скрытое субсидирование богатых, сохраняя доступность (бесплатность или дешевизну, социальную помощь бедным) к услугам в нижних слоях общества (или же только бедным)⁶¹.

Отметим постепенные сдвиги в структуре потребления. В более развитых регионах России снижается доля продовольствия. Для планомерного развития необходимо выравнивание структуры потребления по регионам за счет повышения покупательской способности и увеличения доходов в менее развитых регионах. Для этого необходимо развитие крупных городов, в которых создавались бы рабочие места. В России происходит неравномерное увеличение численности населения, поэтому необходимо создание условий для дальнейшего развития городов в разных частях страны, а не только концентрации жителей в столичных регионах.

Расширение социальных слоев выше определенного уровня доходов (медианного дохода при его постоянном росте) должно привести к снижению доли продовольствия в расходах небогатых слоев и снижению доли продовольствия в покупках всех домашних хозяйств, которая опять подскочила в ходе кризиса в 2015 году.

Структура личного потребления существенно отличается в крупнейших экономиках мира, при этом Россия выделяется очень низкой долей услуг — ниже не только развитых стран, но и своих партнеров по БРИКС (Таблица 13). Обычно такие показатели отражают четыре фактора:

- неразвитость предложения и дороговизну услуг (которые нацелены на состоятельные слои);
- ограниченный спрос в связи с попытками сэкономить на услугах ради покупок товаров;
- высокую долю государственных (бесплатных) услуг;

⁶¹ См. главу 6 данного доклада «Ликвидация нищеты — мировая цель, которая важна и для России».

- высокий уровень теневого сектора (транспорт, образование), не учитываемого статистикой.

Таблица 13

Структура личного потребления ведущих стран мира, 2015 год

	ВВП по ППС на душу, тыс. межд. долл.	Доля личного потребления в ВВП, %	Потребление на душу по ППС, тыс. межд. долл.	Доля категорий личного потребления, %			
				Товары длител. (durable)	Товары средн. (semi-durable)	Товары кратк. (non-durable)	Услуги
Развитые страны	46,0	59	25,1	10	7	30	54
<i>G7</i>	47,6	62	27,9	11	7	27	55
США	56,1	66	37,3	10	8	36	46
Япония	38,2	57	18,6	9	7	26	58
Германия	47,5	51	21,1	17	6	39	38
Италия	35,8	62	18,4	13	10	37	40
ЕС	38,3	56	17,7	10	7	34	49
Развивающиеся страны	10,5	52	2,4	9	7	31	53
<i>БРИК</i>	11,5	44	2,4	9	7	37	47
Россия	25,9	52	4,7	13	9	40	38
Китай	14,4	37	3,0	11	10	49	30
Индия	6,2	53	1,0	9	8	37	47
Бразилия	15,4	62	5,3	8	6	38	48
ЮАР	13,3	62	3,6	8	7	39	47
Турция	20,5	73	6,7	9	7	45	38
Польша	26,2	58	7,2	9	12	53	25
<i>Казахстан</i>	26,3	51	5,4	11	10	53	26
Беларусь	17,7	50	2,9	10	7	31	51
Мир, ВСЕГО	15,6	57	5,7	10	7	30	54

Источник — Euromonitor

Характер роста основных компонент потребления: продуктов питания, товаров краткосрочного пользования, товаров длительного пользования, услуг — показан ниже

(Таблица 14). Личное потребление в России интенсивно росло на протяжении десяти лет, которым соответствует период высоких нефтяных цен (2005–2014 годы) — тут и сформировалась довольно устойчивая структура расходов. Так, доля услуг в структуре личного потребления в России к 2005 году выросла до 29% и остается на этом уровне до сих пор. Доля товаров длительного пользования достигла максимума в 2008 году (15,5%), в результате кризиса упала до 12,5% по итогам 2009 года, а к 2014 году восстановилась до 14,5%, но в ходе текущего кризиса упала в 2015 году до 13,8. При этом стоит отметить, что за пять лет высокой нефтяной ренты произошло значительное перевооружение домашних хозяйств: компьютеры, интернет, автомобили и пр.

Таблица 14

Структура личного потребления России, 1990–2015 годы

	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015
ВВП, трлн руб.	0,0006	1,4	7,3	21,6	41,3	38,8	46,3	66,2	71,4	80,8
Потребление, трлн руб., в т.ч.:	0,0003	0,7	3,2	10,3	19,7	20,6	23,1	33,3	36,4	41,6
Товары длительного пользования (durable), %	8,3	8,9	10,4	13,0	15,5	12,5	12,7	14,2	14,5	13,8
Товары среднесрочного пользования (semi-durable), %	15,4	14,9	13,3	11,8	10,8	10,9	10,7	10,3	10,2	10,6
Товары краткосрочного пользования (non-durable), %	57,2	55,7	52,3	46,1	44,7	47,9	48,7	47,3	46,8	46,5
в т. ч. на еду и напитки	36,6	35,2	33,3	29,2	28,6	30,5	30,9	29,1	29,4	28,4
в т. ч. на алкоголь и табак	14,5	14,0	12,2	8,4	7,7	8,4	8,3	8,7	8,7	8,8
Услуги, %	19,0	20,6	24,0	29,1	29,0	28,7	27,9	28,2	28,5	29,1

Источник — Euromonitor

При международных сопоставлениях видно, что в России одна из самых высоких в мире долей покупок бытового оборудования, мебели, средств транспорта, связи и информации. Именно снижение покупок товаров длительного пользования берет на себя большую часть колебаний, связанных с падением цен на нефть и (или) спадом производства. Но одновременно важно именно то, что население страны, обладая достаточно высоким образованием, информированностью и готовностью следовать мировым тенденциям потребления и информатизации, вложило колоссальные средства за 2005–2014 годы в те виды покупок, которые делают жизнь более полноценной, повышают мобильность, доступ к информации и т. п.

Снижение реальных доходов населения России вызывает в условиях спадов еще большее сжатие расходов в силу включения «защитной» модели потребительского поведения. Розничные продажи и продовольствия, и непродовольственных товаров в 2015 году сильнее всего упали в столичных регионах, а также во всех типах развитых регионов (Таблица 15). Хотя страна в целом и ведущие регионы по своему типу потребления близки к среднеразвитым странам мира, в менее развитых регионах можно видеть многие черты стран с низким среднедушевым доходом.

Таблица 15

Розничные продажи 2015 года и ВРП 2014 года по типам регионов

Группа	Тип	Розничные продажи на душу населения в 2015 году				Справочно: ВРП 2014 года		
		Продовольствие		Непрод. товары		трлн руб.	тыс. руб./чел.	% от среднего по России
		тыс. руб./чел. в месяц	прирост в пост. ценах, %, г/г	тыс. руб./чел. в месяц	прирост в пост. ценах, %, г/г			
Высоко-развитые	Финансово-экономические центры	11,9	-12,4	12,2	-15,2	18,2	742	184%
	Сырьевые экспортоориентир.	9,1	-8,9	9,4	-7,7	7,1	1210	300%
Развитые	С диверсиф. экономикой	7,9	-10,4	8,6	-15,1	7,4	342	85%
	С опорой на обраб. промышленность	6,0	-9,2	6,6	-13,3	4,6	330	82%
	С опорой на добыв. промышленность	6,8	-11,8	7,2	-12,8	5,8	367	91%
Средне-развитые	Промышленно-аграрные	6,9	-6,0	6,5	-7,7	5,0	293	73%
	Аграрно-промышленные	6,2	-8,5	6,9	-8,1	8,9	252	62%
Менее развитые	Менее развитые сырьевые	6,5	-6,2	6,5	-6,9	0,6	294	73%
	Менее развитые аграрные	5,9	+2,2	6,1	-5,1	1,2	155	38%
Россия, в среднем/всего		7,6	-9,0	8,0	-11,3	58,9	403	100%

Источник — Росстат, расчеты Аналитического центра

Различные категории расходов реагируют на кризис неоднородно. Наибольшему спаду подвергаются, как обычно в кризисных ситуациях, дискреционные расходы⁶², а доля продовольствия в покупках растет, особенно у бедных слоев населения. При этом потребление платных услуг отличается впечатляющей стабильностью на фоне сжатия спроса на товары: в 2014 году оно выросло на 1,3%, а в 2015 году упало на 2%.

В 2013-2014 годах доля продовольственных товаров в розничных продажах в России составляла 47,0% (что по мировым меркам много для среднеразвитой страны), а в 2015 году выросла до 48,7%. Рост показателя в 2015 году отмечен во всех типах регионов, но самый сильный — в развитых регионах с диверсифицированной экономикой (с 45,2% до 47,9%) и с опорой на обрабатывающую промышленность (с 45,1% до 47,4%), а также в менее развитых аграрных регионах (с 46,8% до 49,3%). При этом в менее развитых аграрных регионах еще в 2013 году доля продовольствия в розничных продажах была самой низкой по России (менее 45%), но за два года текущего кризиса выросла сильнее, чем в других группах регионов — на 4,4 п.п., то есть кризис привел к сближению значений показателя по типам регионов. Наименьшее значение остается у Адыгеи (26% в 2015 году) и Ингушетии (31%), а также Санкт-Петербурга (36%), хотя по разным причинам. Показатели других столичных регионов — Москвы (53%) и Московской области (49%) близки к среднему по России. Максимум зафиксирован в относительно богатых регионах с суровыми природными условиями — Чукотском (75%) и Ненецком автономных округах (68%), Камчатском крае (62%) и Мурманской области (61%).

Структура розничных продаж изменилась и внутри отдельных товарных групп. Так, при схожем росте цен номинальные расходы на женскую одежду в 2015 году уменьшились, на мужскую — не изменились, а на детскую — выросли. Продовольственная корзина стала менее диверсифицированной, роль основных товаров в ней выросла: так, в группе товаров «мясо животных и домашней птицы» россияне в 2015 году стали покупать больше птицы (67,6% против 66,3% в 2014 году) и меньше говядины (6,0% против 7,3%), которая приобретает свойства нишевого дорогого продукта⁶³.

⁶² Подробнее см. Бюллетень социально-экономического кризиса в России № 4, август 2015 г. <http://ac.gov.ru/files/publication/a/6157.pdf>

⁶³ Подробнее см. Продовольственное эмбарго: итоги 2015 года // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, апрель 2016 г. <http://ac.gov.ru/files/publication/a/8972.pdf>

Гендерное неравенство

Несмотря на то, что проблема гендерного неравенства для России стоит не так остро, неравенство средних заработных плат по-прежнему характерно для нашей страны

Гендерное неравенство — это проблема, знакомая даже самым экономически развитым странам. ЦУР 5 «Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек» направлена в первую очередь на создание равных возможностей на получение образования, устройства на работу, на преодоление любых видов дискриминации, в том числе религиозного характера.

В России вопрос равенства мужчин и женщин стоит не так остро, а равенство прав и свобод мужчин и женщин гарантируется конституционально⁶⁴. Исторически в нашей стране права женщин и мужчин были уравнены в начальные годы СССР, а в середине 20 века условия для женщин улучшились — в связи с указами Президиума Верховного Совета СССР об охране материнства и разрешением аборт. Существовал также Комитет по делам женщин, охране семьи, материнства и детства, что отчасти может рассматриваться как пример позитивной дискриминации. В руководящих органах предусматривалось соотношение служащих женщин и мужчин, которое должно было неукоснительно соблюдаться (обычно от трети до половины). Женщины были главами Украинской и Узбекской СССР, а также членами Верховного Совета СССР. Сформировавшаяся в СССР структура равенства мужчин и женщин была унаследована Россией.

В настоящий момент в России неравенство мужчин и женщин проявляется в основном в виде более низкой оплаты труда, несмотря на то, что в последние годы заработные платы относительно выравниваются (по данным Росстата, среднее значение отношения заработных плат мужчин и женщин растет: с 60,7% в 2005 году до 74,2 % в 2013 году, но в 2015 году оно несколько снизилось, до 72,6 %). В большей степени это связано с неравномерностью карьерных позиций и заработных плат сотрудников — мужчин и женщин — особенно на руководящих должностях. В современной России неравенство существует, хотя оно, в том числе, объясняется во многом сохранившимися элементами патриархального уклада жизни, а не неравенством возможностей. Отчасти это объясняется тем, что женщины чаще мужчин работают неполную рабочую неделю.

В России сохраняются региональные различия по относительному уровню женских зарплат. Данные Росстата показывают, что наиболее равные заработные платы получают женщины и мужчины в Республике Ингушетия. Москва попадает в первую

⁶⁴ Ст. 19, п. 3 Конституции Российской Федерации.

десятку по соотношению заработных плат мужчин и женщин, а наименее справедливые регионы в этом отношении — Амурская область и Еврейская автономная область.

Несмотря на то, что уровень образования у женщин стабильно выше⁶⁵, существуют профессии, которые женская половина населения выбирает чаще. Как показывает статистика студенчества в России большую часть мест по одному из самых популярных направлений — экономика и управление — занимают женщины. Это направление уже не первый раз замыкает пятерку более традиционных женских «вотчин»: культура, общественные науки, образование, здравоохранение. Наконец, около двух третей мест по естественнонаучным направлениям также занимают женщины.

Число женщин на руководящих постах в России сопоставимо с показателями развитых стран. Так, например, среди тринадцати российских министров четыре — женщины (31%), при этом в Испании среди министров 28% женщин, а в Польше — 7%. Доля женщин в парламенте несколько ниже — 14% в нижней и 17% в верхней палате, в то время как доля женщин в парламенте Испании превышает 54%, а в Польше — 30%.

Обсуждая вопрос о возможных целях российского общества, нам не хотелось бы предвосхищать более широкую дискуссию в рамках программ реформ. Но некоторые очевидные, на наш взгляд, цели можно сформулировать. Нужен рост роли женщин в гражданском обществе и политическом процессе, выборных органах. В интеллектуальных сферах и бизнесе женщины продвигаются вперед постепенно, благодаря более высокому образованию. Но это — при значительном социальном неравенстве — предполагает помощь в воспитании детей со стороны государства, особенно для работающих женщин в городах, то есть качественное (доступное фактически и по стоимости) дошкольное образование, программы развития детей. Работающие женщины с высшим образованием дают своим детям огромные знания и воспитание, которое, надо полагать, превосходит общественные службы. Но им нужно помочь, разгрузив их максимально, если общество хочет преодолеть демографический кризис и сохранить высокий уровень интеллектуального развития.

В то же время для мужчин характерны другие проблемы, например демографические. По данным Росстата за 2015 год, средняя фактическая продолжительность жизни женщин более чем на 10 лет больше, чем у мужчин (76 и 65 лет), что можно считать главной гендерной проблемой России, причем эта проблема — уникальна для мира⁶⁶.

⁶⁵ См. главу 9 данного доклада «Образовательная политика: вызовы и перспективы».

⁶⁶ См. главу 8 данного доклада «Содействие благополучию для всех в любом возрасте».

Выводы

Характер неравенства в мире определяется историческими факторами, которые ряду стран удастся преодолеть с помощью интенсивного развития (Китай и Индия) на базе институтов, адекватных сложившейся структуре экономики. В этом отношении России важно закрепиться в группе стран, активно приближающихся к ведущим странам мира не только по уровню ВВП на душу, но и по качественным показателям развития: институты, технологии, качество жизни (второй кластер по нашей классификации и третья группа по Давосскому форуму⁶⁷).

Гендерное равенство в России гораздо ближе к передовым образцам, по сравнению с большинством стран мира, но можно многое сделать в области помощи работающим женщинам, улучшить непосредственно само положение женщин в обществе и в политике.

В отношении внутреннего социального неравенства важно иметь в виду, что оно не исчезает само собой при экономическом росте и требует специального внимания. Рост бедности в условиях рецессии является тревожным признаком⁶⁸ — и без сокращения бедности проблему неравенства не удастся решить. Высокое неравенство ограничивает потребительский рынок и сдерживает внутренний спрос. Сокращение неравенства необходимо учитывать в стратегиях развития страны (по примеру Китая). В России после трансформации сложилась очень высокая ригидность социальной структуры, но эту проблему пора начать обсуждать на предмет смягчения ситуации в будущем.

Снижение степени социального неравенства окажет важное воздействие на достижение ЦУР 1 «Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах». А снижение неравенства, в свою очередь, будет зависеть от социальной политики, но, главным образом, от успехов реализации задач, описанных в главе 4 данного доклада «Проблемы перехода России к постиндустриальному этапу развития».

⁶⁷ См. главу 4 данного доклада «Проблемы перехода России к постиндустриальному этапу развития».

⁶⁸ См. главу 6 данного доклада «Ликвидация нищеты — мировая цель, которая важна и для России».

Приложение 1. Изменение паритета покупательной способности

В 2011 году МВФ провел обследование по Программе международных сопоставлений (ПМС) относительно новых контрольных показателей паритета покупательной способности. После этого в 2014 году были обновлены оценки весов по паритету покупательной способности и ВВП, оцениваемого по паритетам покупательной способности. Изменения в ПМС 2011 года указывают на значительно более высокий вес по паритету покупательной способности (по сравнению с весом по обследованию 2005 года) стран с формирующимся рынком и развивающихся стран в совокупности и многих стран в отдельности. МВФ в своем бюллетене «Перспективы развития мировой экономики» (июль 2014 г.) продемонстрировал на примере данных за 2013 год различия в долях ВВП по ППС, рассчитанного по ПМС-2011 и ПМС-2005 (Таблица 16).

Таблица 16

Доли отдельных стран и групп стран в агрегированном ВВП, % от суммы по соответствующей группе или по всему миру, 2013 год

	Число стран	ПМС 2011 года		ПМС 2005 года		Разность (2011-2005)	
		Развитые страны	Весь мир	Развитые страны	Весь мир	Развитые страны	Весь мир
Развитые страны, в т.ч.:	36	100,0	43,6	100,0	49,4	0,00	-5,82
США		37,8	16,5	38,7	19,1	-0,91	-2,65
Зона евро	18	28,0	12,2	26,6	13,1	1,48	-0,90
		Развивающиеся страны	Весь мир	Развивающиеся страны	Весь мир	Развивающиеся страны	Весь мир
Развивающиеся страны, в т.ч.:	153	100,0	56,4	100,0	50,6	0,00	5,82
Страны Азии	29	50,8	28,7	51,3	26,0	-0,50	2,70
СНГ	12	8,6	4,9	8,2	4,2	0,37	0,69
Страны Европы	13	6,0	3,4	6,6	3,3	-0,58	0,06
Страны БРИКС:							
Бразилия		5,2	3,0	5,5	2,8	-0,23	0,19
Китай		28,1	15,9	30,6	15,5	-2,49	0,38
Индия		11,8	6,7	11,5	5,8	0,30	0,84
<i>Россия</i>		<i>6,1</i>	<i>3,4</i>	<i>5,8</i>	<i>2,9</i>	<i>0,32</i>	<i>0,51</i>
ЮАР		1,2	0,7	1,3	0,7	-0,19	-0,03

Источник — МВФ

Приложение 2. Распределение стран мира по кластерам по ВВП на душу населения по ППС, 2015 год

1-й кластер	2-й кластер	3-й кластер	4-й кластер	5-й кластер	6-й кластер	7-й кластер
Исландия, Канада, Дания, Австралия, Австрия, Германия, Швеция, Нидерланды, Саудовская Аравия, США, Гонконг (Китай), Швейцария, Норвегия, ОАЭ, Сингапур, Люксембург, Макао (Китай), Ирландия	Италия, Франция, Финляндия, Великобритания, Бельгия, Япония, Мальта, Чехия, Кипр, Израиль, Испания, Словения, Словакия, Тринидад и Тобаго, Республика Корея, Эстония, Словакия, Литва, Малайзия, Польша	Багамские острова, Россия, Греция, Венгрия, Хорватия, Габон, Турция, Уругвай, Чили, Казахстан, Болгария, Маврикий, Румыния, Панама, Латвия, Беларусь, Азербайджан	Венесуэла, Мексика, Ливан, Бразилия, Ямайка, Фиджи, Намибия, Иордания, Египет, Индонезия, Доминика, Эквадор, Тунис, Перу, ЮАР, Македония, Колумбия, Доминиканская Республика, Алжир, Коста-Рика, <i>среднемировое значение ВВП на душу населения по ППС</i> , Ботсвана, Таиланд, Туркменистан, Сербия, Албания, Шри-Ланка, Монголия, Китай, Парагвай, Грузия	Украина, Свазиленд, Белиз, Сальвадор, Армения, Республика Конго, Гватемала, Молдова, Пакистан, Гондурас, Никарагуа, Нигерия, Узбекистан, Боливия, Филиппины, Ангола, Гайана, Марокко, Бутан, Лаос, Вьетнам, Индия, Кабо-Верде, Судан, Гана	Йемен, Мавритания, Таджикистан, Камерун, Кыргызстан, Кот-д'Ивуар, Сенегал, Непал, Танзания, Лесото, Папуа — Новая Гвинея, Кения, Бангладеш, Замбия, Мали	Соломоновы острова, Коморские острова, Гвинея-Бисау, Мадагаскар, Гамбия, Бенин, Центрально-Африканская Республика, Бурунди, ДР Конго, Либерия, Нигер, Малави, Мозамбик, Гвинея, Того, Сьерра-Леоне, Эфиопия, Буркина-Фасо, Руанда, Уганда, Чад

Источник — Всемирный банк, расчеты авторов

Григорьев Л.М., Голяшев А.В., Лобанова А.А.⁶⁹

Глава 4. Проблемы перехода России к постиндустриальному этапу развития

Развитие России к 2030 году — это не просто экономический рост и набор реформ при жестких ограничениях со стороны геополитики и колебаний экспортных цен. За четверть века трансформации страна видела и кризисы, и нестабильность нефтяных цен, и много программ реформ. Достигнут уровень ВВП страны со средним уровнем развития порядка 24-25 тыс. долл. по ППС на душу населения (по данным Всемирного банка за 2011-2015 годы). Но динамика развития неустойчивая, неравенство очень высокое, и общество ждет качественных изменений и устойчивых перспектив роста благосостояния. В качественном плане речь идет о завершении перехода к постиндустриальному обществу, от сырьевой (энергетической) зависимости к опоре на собственный интеллектуальный потенциал, выходу из «ловушки среднего уровня развития». После четверти века трансформации страны следующие годы могут стать периодом решения многих проблем. Мир будет уходить вперед несмотря на существующие проблемы, так что нужно не только достичь определенных рубежей в социально-экономических показателях, но и отладить механизм развития вместе с наиболее динамичной частью мирового сообщества.

Рассматриваемые в данной главе ЦУР ООН весьма масштабны по охвату проблем и требуют серьезного шага вперед для любой страны (прежде всего развивающейся). По сути, ООН объединила в нескольких ЦУР повышение уровня развития стран и их продвижение по лестнице. Но для России эти цели во многом связаны с проблемами завершения фазы индустриализации и перехода в постиндустриальное развитие:

- ЦУР 9 — «Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям»;
- ЦУР 11 — «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов»;
- ЦУР 12 — «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства».

⁶⁹ Григорьев Леонид Маркович — ординарный профессор, к.э.н., главный советник руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации; Голяшев Александр Валерьевич — к.г.н., заместитель начальника Управления научно-исследовательских работ Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации; Лобанова Анна Андреевна — научный сотрудник отдела мониторинга перспективных проектов Управления научно-исследовательских работ Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Для России «переход к рациональным моделям потребления и производства» мы понимаем как приближение структуры личного потребления к уровню среднеразвитых стран⁷⁰, а производства — к такой структуре экономики, где развиты не только отрасли, в которых та или иная страна имеет значительные природные, географические или иные преимущества, но и более широкий набор современных, инновационных отраслей товаров и услуг, и в которой обеспечена устойчивость по отношению к внешним шокам, ценовым колебаниям, фазам делового цикла, сдвигам в структуре мирового спроса на товары и услуги.

Комплексность и масштабы этих трех Целей устойчивого развития настолько велики, что применительно к нашей стране их конкретизация связана с определением стадии развития страны. Для завершающей стадии развития экономики СССР была характерна, по всей видимости, чрезмерная индустриализация в условиях, когда развитые рыночные экономики-конкуренты переходили к постиндустриальному развитию. Постреформенное развитие России за четверть века дало сложные эффекты, которые мы здесь подробно обсуждать не можем, так что сосредоточимся только на очевидных: заметная деиндустриализация; при этом рост эффективности за счет рыночной организации, импорта и частично производства современного оборудования; недостаточное развитие экономики инноваций и эмиграция высококвалифицированных кадров. Переход в постиндустриальную фазу применительно к России означает переход к экономике, основанной на высокой эффективности и производительности, высоких технологиях, активном внедрении инноваций. Ключевым фактором развития постиндустриального общества является человеческий капитал и его эффективное использование. Но остаются нерешенными задачи индустриального этапа: развитие инфраструктуры, транспортно-логистических систем и городов. Завершение индустриального этапа развития российской экономики и ее переход к постиндустриальному этапу, по сути, начался еще в 1980-е годы, но из-за кризиса периода трансформации 1990-х годов многие аспекты этого перехода так и не были доведены до своего логического завершения. Создав потенциал для изменений, страна в эту четверть века не смогла его реализовать.

В современных условиях, когда после Великой рецессии 2008-2009 годов изменяются механизмы роста мировой экономики и формируется «новая нормальность», странам мира и России в том числе необходимо «выработать политику роста, отвечающую новым вызовам»⁷¹. Ведущие экономисты прямо указывают, что России требуется не

⁷⁰ См. главу 3 данного доклада «Социальное неравенство — в мире и в России».

⁷¹ Медведев Д.А. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 5-30.

просто найти новый подход к экономическому росту, а решить проблему «формирования социально-экономических основ постиндустриального общества»⁷².

Утверждение российским правительством «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» в ноябре 2008 г.⁷³ — в момент развертывания мирового экономического кризиса — подчеркивало завершение перехода России к рыночной экономике, ее дальнейшее развитие и готовность к мировым вызовам. Переход к инновационному развитию ставился как задача неоднократно, в частности, в «Прогнозе научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁷⁴, где были отмечены приоритетные направления исследований, выделена необходимость расширения использования информационных технологий и повышение эффективности производств. Предполагается, что новый российский стратегический прогноз до 2035 года также будет охватывать многие аспекты проблем, обсуждаемых в рамках данных ЦУР ООН.

Предположение о том, что значительный потенциал человеческого капитала России «обрекает» страну на успех инновационного развития, не реализуется само по себе, во всяком случае, этого не произошло за четверть века после распада СССР⁷⁵. Оценки реального состояния и относительной динамики экономического развития и инновационной компоненты в России неоднократно предпринимались, но пока указывают на сложность такого типа развития в стране с серьезным неравенством и доминированием сырьевого сектора⁷⁶.

Всемирный экономический форум в Давосе, который в известной мере стал референтной точкой для обсуждения характера и стадий развития мировой и национальных экономик, в своем последнем докладе (сентябрь 2016 г.) в классификации стран по этапам развития поставил Россию в промежуточную группу на переходе от 1-й стадии развития ко 2-й, то есть от основы на факторах производства к факторам эффективности, а до 3-й стадии, основанной на инновациях, еще остается долгая дорога (Таблица 17)⁷⁷. Попадание России в промежуточную группу (между 1-й и

⁷² Мау В.А. От перестройки к радикальным реформам: к двадцатилетию начала посткоммунистических преобразований // Экономическая политика. — 2012. — № 1. — С. 5-20.

⁷³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/

⁷⁴ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Минобрнауки России, 2013. <http://government.ru/media/files/41d4b737638b91da2184.pdf>

⁷⁵ Четверть века после СССР. Люди, общество, реформы // Составители: Петр Дуткевич, Ричард Саква, Владимир Куликов. МГУ, 2015.

⁷⁶ Доклад о перспективах инновационной экономики России // РСПП, 2007.

⁷⁷ The Global Competitiveness Report 2016–2017 / World Economic Forum. P. 38. *Методология распределения стран по этапам развития (и роли различных факторов в их конкурентоспособности) в*

2-й), тогда как Аргентина, Турция и Саудовская Аравия отправлены в более прогрессивную группу (между 2-й и 3-й), связано с текущим кризисом (технически — с резкой девальвацией рубля), под влиянием которого позиции России в различных индексах существенно понизились. Но ведь внутренняя критика нашего развития и недостатков гораздо серьезнее, чем значение внешних имиджевых индексов. Наша задача действительно состоит в том, чтобы перейти на 3-ю стадию, где сейчас находятся 37 стран, развитие которых основывается на инновациях.

Таблица 17

Давосский форум: распределение стран по стадиям развития в 2015 году

Стадия 1: основа на факторах производства	Переход от стадии 1 к стадии 2	Стадия 2: основа на эффективности	Переход от стадии 2 к стадии 3	Стадия 3: основа на инновациях
Индия	Россия	Китай	Мексика	США
Пакистан	Нигерия	Бразилия	Сауд. Аравия	Япония
Бангладеш	Филиппины	Индонезия	Турция	Германия
	Алжир	Иран	Польша	Великобритания
	Вьетнам	Таиланд	Аргентина	Франция
	Венесуэла	Египет	Малайзия	Италия
	Казахстан	ЮАР	Чили	Респ. Корея
	Украина	Колумбия		Канада
		Румыния		Испания
		Перу		Австралия

Примечание: приведены страны, у которых ВВП по ППС в 2015 году превысил 300 млрд долл., по убыванию величины их ВВП по ППС. Полужирным шрифтом выделены члены Группы 20.

Источник — The Global Competitiveness Report 2016-2017

В данной главе мы в сжатом виде рассмотрим реальную ситуацию в России, которая нуждается в реализации ЦУР ООН в своей национальной интерпретации. Отдельно отметим, что использование имеющегося у России потенциала развития: природных ресурсов и человеческого капитала, — должно опираться на совершенствование институтов рынка, конкуренции, устойчивости прав собственности, надежности правовой системы и снижении коррупции, что охватывается ЦУР 16 «Содействие

первую очередь учитывает величину ВВП на душу в долларах по текущему курсу, при этом показатели ресурсных стран корректируются в сторону понижения, поскольку величина их ВВП во многом обеспечена именно ресурсами, а не развитием. Россия в последнем докладе откатилась назад: в предыдущем докладе она находилась на переходе между стадиями 2 и 3, — из-за девальвации рубля.

построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях»⁷⁸.

В контексте накопления и продуктивного использования человеческого капитала проблема экономического развития, тем более инновационного, сильно зависит от уровня общественных институтов. Так что условием достижения Целей устойчивого развития к 2030 году будет институциональная составляющая основ роста. И это крайне важно в условиях значительного прогресса технологий последнего десятилетия — перехода мира к 4-й промышленной революции⁷⁹. Как бы ни развивалась геополитическая ситуация в мире, ее составной частью, скорее всего, станет усиление роли новых научных принципов, постоянные инновации. Не исключено, что догоняющее развитие для развивающихся стран окажется перед новым технологическим барьером, который нельзя просто воспроизвести, купить и установить — потребуются институты, основанные на гибкости человеческого интеллекта, новых технологиях и инновационном развитии как постоянном факторе, а не смене основного капитала раз в несколько поколений. Мир в 2030 году будет иным, более инновационным, и России потребуются серьезные усилия, чтобы перейти на 2-ю стадию и двигаться к 3-й — не в отдельных отраслях, а в целом. Россия в перспективе до 2030 года имеет предпосылки для перехода в постиндустриальную фазу, выход из зависимости от ресурсов и «ловушки среднего уровня развития», но это во многом и есть цель современных стратегий трансформации России⁸⁰.

Дальнейшее развитие народного хозяйства России и его отдельных сфер как отражение Целей 9, 11 и 12 ООН должно фокусироваться на ряде важных, но нерешенных пока задач индустриального этапа роста, завершении создания инфраструктуры обеспечения населения и промышленности. Среди них естественным порядком выделяются:

- преодоление инвестиционного спада;
- трансформация производственного сектора (развитие обрабатывающей промышленности, нахождение оптимального баланса с добывающей, рациональное использование ресурсов, развитие эффективных и чистых технологий);
- комплексное развитие современной транспортной инфраструктуры;
- укрепление городской структуры и повышение качества жизни в городах страны;
- стимулирование разработки и использования инноваций;

⁷⁸ См. главу 5 данного доклада «Обеспечение мира, правосудия и эффективных институтов».

⁷⁹ Schwab К. The Fourth Industrial Revolution / World Economic Forum, 2016.

⁸⁰ См. главу 3 данного доклада «Социальное неравенство — в мире и в России».

- трансформация структуры личного потребления, снижение зависимости малообеспеченных слоев населения от расходов на продовольствие⁸¹, формирование современного сектора высококачественных платных услуг⁸².

Преодоление инвестиционного спада

Проблема трансформации системы накопления и обновления основного капитала (в рамках ЦУР 9 и 12) в постреформенный период во много осталась нерешенной как по масштабам, так и по структуре: недостаточное обновление производственного оборудования, увлечение дорогостоящими строительными проектами, отставание производственного машиностроения⁸³. Сдвиги в экономической структуре в направлении развития услуг дают определенные возможности снижения уровня нормы накопления в развитых странах на постиндустриальной стадии развития. России еще предстоит много (и эффективно) инвестировать в свои инфраструктурные отрасли, машиностроение, социальные объекты, жилищную сферу.

В этом плане каждая новая программа развития, каждая постановка вопроса о стратегических целях страны включает в себя пункт о динамике накопления. II квартал 2016 г. стал десятым подряд кварталом падения реального объема инвестиций в основной капитал (в сопоставимых ценах по полному кругу организаций) в России. Спаду предшествовала почти нулевая динамика инвестиций в реальном выражении на протяжении 2013 года, по итогам которого их рост составил лишь 0,8%. Это принципиально важное обстоятельство для развития страны: инвестиционный спад начался до падения цен на нефть, девальвации, удорожания кредита и введения санкций — это во многом внутренний спад, который, по всей видимости, обусловлен институциональными причинами.

В 2014 году объем инвестиций упал на 1,5%, в 2015 году — на 8,4% (что вернуло показатель на уровень 2008 года), в I полугодии 2016 г. — на 4,3% в годовом выражении. Темпы спада постепенно замедляются, и в целом за 2016 год Минэкономразвития России ожидает снижение объема инвестиций на 3,7%, а в 2017 году — на 0,5%⁸⁴. В предыдущий кризис 2008-2009 гг. объем инвестиций в стране упал

⁸¹ См. главу 7 данного доклада «Обеспечение продовольственной безопасности и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства».

⁸² См. главу 3 данного доклада «Социальное неравенство — в мире и в России».

⁸³ Григорьев Л.М. Инвестиционный процесс: накопленные проблемы и интересы // Вопросы экономики, № 4, 2008, стр. 44-60; Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики № 17 — сентябрь 2016 г. <http://ac.gov.ru/files/publication/a/10337.pdf>

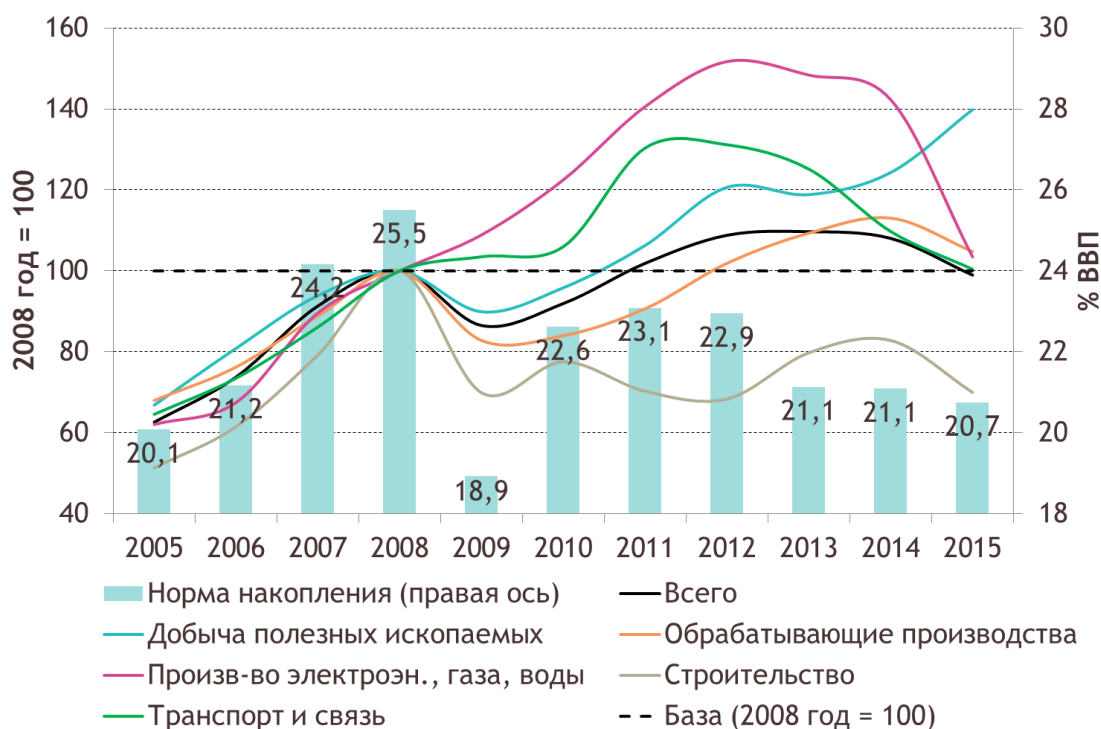
⁸⁴ Прогноз роста экономики на 2017 год увеличен по поручению правительства // Ведомости, 18.10.2016 <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/10/18/661348-minekonomrazvitiya-skorrektirovalo-dinamiku>

резко и на большую величину, а в настоящее время идет затяжное снижение, связанное с ухудшением возможностей для вложения капитала по широкому кругу отраслей и регионов. Выход на рост не решает долгосрочных проблем страны.

Отраслевая структура накопления остается относительно стабильной в 2015 г.: транспорт и связь — 21,4% в текущих ценах (26,5% в 2012 году), добыча полезных ископаемых — 18,5% (14,8%), операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг — 18,0% (15,6%), обрабатывающие производства — 15,7% (13,4%), а также производство и распределение электроэнергии, газа и воды — 6,8% (9,3%). Наиболее значимое падение инвестиций в 2015 году по сравнению с 2012 годом (Рисунок 8) зафиксировано в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды (-31,8%), а также в транспорте и связи (-23,4%). Это может быть связано как с высокой базой прошлых лет и достижением определенного насыщения предложения в данных отраслях (объем инвестиций в производство и распределение электроэнергии, газа и воды за 2009–2012 годы вырос в 1,5 раза), так и с общими кризисными факторами.

Рисунок 8

Динамика инвестиций в основной капитал по видам деятельности в 2005-2015 годах (по полному кругу организаций), 2008 год = 100



Источник — Росстат, расчеты Аналитического центра

В 2015 году главный вклад в текущий спад инвестиций в основной капитал внесли операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (снизившиеся на 14,3%), производство и распределение электроэнергии, газа и воды (-27,3% к 2014 году). В то же время транспорт и связь (-8,5%) и обрабатывающие производства (-7,3%) показали спад, близкий к среднему по экономике уровню. По сравнению с 2014 годом в 2015 году объем инвестиций вырос только в одной крупной отрасли — в добыче полезных ископаемых (+12,5%). Практически структура экономики сделала очередной шаг к доминированию добычи сырья. Вместе с рекордным урожаем зерна 2016 года страна скорее закрепляется на индустриальной фазе (аграрно-энергетической), чем сдвигается в постиндустриальную фазу.

Учитывая тот факт, что инвестиции в энергетику составляют традиционно примерно 6% ВВП (из всех 18-24%, приходящихся на норму накопления в зависимости от фазы цикла), на все остальные цели и сектора хозяйства остается меньшая доля, чем у большинства наших конкурентов и соседей, у которых при сходных общих нормах накопления энергетика значительно менее развита. По оценкам Международного энергетического агентства, вклад России в прошлом и в будущем до 2035 года составляет 6% мировых капиталовложений в энергетику. Этот гигантский размер вложений соответствует необходимости поддерживать почти 10% мирового производства первичной энергии: примерно 5 п.п. на экспорт и 5 п.п. для внутреннего потребления, включая энергоемкий экспорт продукции металлургии, химической и бумажной промышленности (в основном в ЕС), содержащий 1% мировых выбросов CO₂⁸⁵. Недавний «Прогноз развития энергетики мира и России 2016»⁸⁶ показывает большие сложности для нашей энергетики в новых условиях мирового развития.

Не пытаясь определить в одной работе все сложные параметры и условия развития сферы накопления, отметим, что на нашей стадии развития весь неэнергетический сектор нуждается по самым общим соображениям в 18-20% ВВП для эффективного инвестирования и модернизации технологической базы, дорожного и жилищного строительства. Пока норма накопления (Рисунок 8) является довольно неустойчивой, а продолжающиеся дебаты по поводу инвестиционного климата и условий работы бизнеса в стране до сих пор не принесли радикального улучшения ситуации. Так что в качестве индикатора устойчивого развития в период до 2030 года норма накопления в среднем должна составлять порядка 25% ВВП⁸⁷.

⁸⁵ Макаров И. А., Соколова А. К. Оценка углеродоемкости внешней торговли России // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2014. Т. 18. № 3.

⁸⁶ Прогноз развития энергетики мира и России 2016 / М.: ИНЭИ РАН и Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2016. <http://ac.gov.ru/files/publication/a/10585.pdf>

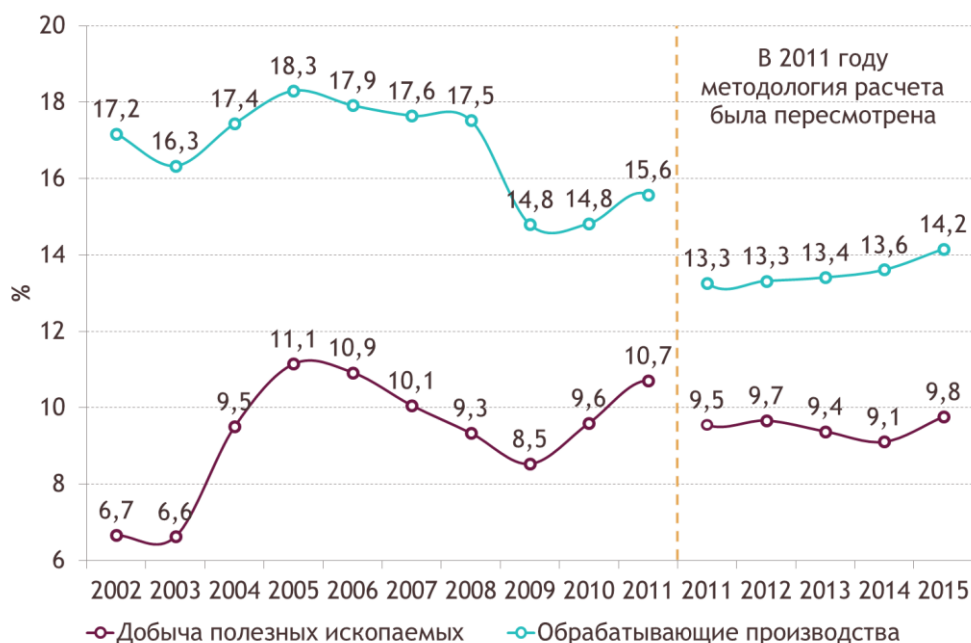
⁸⁷ См. главу 2 данного доклада «Макроэкономические условия развития России до 2030 года».

Трансформация производственного сектора

Сдвиги к устойчивому развитию предполагают среди целей развития страны приоритет обрабатывающей промышленности и нахождение оптимального баланса с добывающими производствами, рациональное использование ресурсов и развитие эффективных и чистых технологий (ЦУР 9 и 12 и отчасти ЦУР 8, в которой есть задача «На протяжении всего срока до конца 2030 года постепенно повышать глобальную эффективность использования ресурсов в системах потребления и производства»). Мы не можем в данной работе подробно рассмотреть структуру экономики и ее роста и отсылаем, например, к Концепции долгосрочного развития 2008 года, в которой были обозначены достаточно амбициозные планы на этот счет⁸⁸. Тенденции последних лет указывают на рост добывающей промышленности, которая увеличивает выпуск с целью компенсации снижения доходов из-за падения цен и ослабления курса национальной валюты (Рисунок 9). При этом общая стратегия развития подразумевает постепенное снижение зависимости от добывающих производств до 2030 года.

Рисунок 9

Доля обрабатывающей и добывающей промышленности в валовой добавленной стоимости ВВП России, 2002-2015 годы



Источник — Росстат, расчеты Аналитического центра

⁸⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/

Развитие национальных производств, использующих собственные технологии, которые могут конкурировать на мировых рынках (в том числе за счет девальвации рубля), является одним из приоритетов страны. В новой стратегии государства будут выделены основные отрасли, развитие которых считается наиболее перспективным. Важно сокращение зависимости экономики страны и госбюджета от добывающего сектора, особенно нефтегазового, попутно с повышением его эффективности, включая, например, сокращение субсидирования энергетики⁸⁹, снижение выбросов CO₂, поднятие роли и качества обрабатывающей промышленности, в том числе развитие современных высокоэффективных производств.

Между тем, за последнее десятилетие обрабатывающие производства потеряли часть своего веса в выпуске продукции, при этом выиграли в основном государственные услуги и операции с недвижимостью (Таблица 18).

Таблица 18

Структура экономики России по видам деятельности, %, 2002-2015 годы

	2002	2007	2010	2015
Валовая добавленная стоимость в основных ценах	100	100	100	100
Сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство, рыболовство	6,3	4,4	3,9	4,6
Добыча полезных ископаемых	6,7	10,1	9,6	9,8
Обрабатывающие производства	17,2	17,6	14,8	14,2
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,6	3,0	3,8	2,8
Строительство	5,4	5,7	6,5	5,9
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	22,9	20,2	20,0	15,8
Гостиницы, рестораны, транспорт, связь	11,1	10,7	10,2	8,2
Финансовая деятельность	2,9	4,4	4,4	4,3
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	10,6	10,9	12,2	17,4
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование, образование, здравоохранение, коммунальные услуги, деятельность домашних хозяйств	13,3	13,0	14,6	17,1

Источник – Росстат, расчеты Аналитического центра

Как и в случае с инвестициями, структура экономики пока сдвигается в пользу госуслуг, добывающей промышленности, стало возвращаться сельское хозяйство. Основная проблема заключается в том, что обрабатывающая промышленность, наука, иные сложные виды деятельности и бизнеса остаются замкнутыми в ограниченных областях (включая производство вооружений), где не утрачен потенциал мировой конкурентоспособности, тогда как новый инновационный бизнес отстает.

⁸⁹ Энергетические субсидии в современном мире. Страны «Группы двадцати» /Под ред. Л.М.Григорьева, А.А.Курдина. — М., 2014. <http://ac.gov.ru/files/publication/a/4811.pdf>

Развитие современной транспортной инфраструктуры

В истории развития рыночной экономики мира создание физической инфраструктуры: транспортно-логистических систем (один из индикаторов Цели 9 звучит как «Объем пассажирских и грузовых перевозок в разбивке по видам транспорта»), инфраструктуры социальной сферы, развитие системы крупных городов (важный аспект ЦУР 11 — см. ниже), — обычно происходило на стадии индустриализации. В настоящее время многие страны (включая Китай и Бразилию) и в целом Азия, Африка и Латинская Америка находятся на различных этапах индустриализации — в них не завершено создание многих элементов инфраструктуры, в частности, транспортных и энергетических, особенно континентального характера, в отличие от Европы.

Россия — самая большая по площади страна мира и развитие транспорта для нее очень важно, особенно с учетом исторически высокой неравномерности расселения людей, размещения природных ресурсов и производств⁹⁰. На данный момент транспортная система страны не полностью удовлетворяет потребности народного хозяйства и населения, что «требует от российского транспорта существенной перестройки». Для этого разработаны соответствующие планы, хотя финансирование их затруднено⁹¹.

В последние годы возник вопрос активного участия в китайском проекте Нового Шелкового пути. В 2013 году в Астане глава Китая Си Цзиньпин впервые представил концепцию «Экономического пояса Шелкового пути» и «Морского Шелкового пути», затрагивающих более 60 стран, на которые приходится более 60% мирового населения и 30% ВВП. Развитие торговли и экономического сотрудничества вдоль Шелкового пути — это постепенное развитие физической инфраструктуры, которой пока далеко до уровня, достигнутого в Европе или в Северной Америке. Фактически это не просто транспортный проект через весь Евразийский континент, это и важная платформа для развития международного сотрудничества в разных сферах.

В части развития грузопассажирских перевозок в стране можно предвидеть вполне естественные программы:

- развитие скоростных железнодорожных маршрутов в Европейской части России, которые частично запланированы к Чемпионату мира по футболу в 2018 году (Москва — Нижний Новгород — Казань);
- создание транспортно-пересадочных узлов и альтернатив в использовании различных видов транспорта по одному маршруту;

⁹⁰ См. главу 14 данного доклада «Развитие человеческого потенциала на Дальнем Востоке».

⁹¹ Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года
<http://rosavtodor.ru/storage/b/2014/03/23/strategia.pdf>

- обустройство системы шоссе, которые не уступают европейским стандартам и позволяют продуктивно использовать огромную территорию страны для нужд расселения, производства и рекреации;
- возрождение внутрироссийской межрегиональной авиации для повышения связности страны⁹² по примеру Бразилии и Китая;
- автомобильные дороги вдоль Волги и вдоль западной границы страны;
- городские и пригородные магистрали для разгрузки «дачных маятников»;
- развитие экспортной портовой и трубопроводной инфраструктуры.

Роль транспортно-логистического комплекса в российской экономике довольно велика — он дает 5,4% ВВП, что выше, чем у других членов БРИК и таких развитых стран, как Германия и США (Таблица 19). Душевые показатели добавленной стоимости данного сектора в России (489 долл./чел.) существенно выше, чем в других странах БРИК, но в три с лишним раза уступают показателям США и Германии.

По длине сети железнодорожных путей Россия находится на третьем месте в мире, по состоянию на конец 2015 года в 2,6 раза уступая США и на 35% — Китаю, который обогнал Россию по итогам 2009 года. При этом Россия использует свои железные дороги в разы интенсивнее, чем многие другие страны: удельный грузооборот⁹³ равен 27 млн т в год — это чуть больше, чем в Китае, примерно в 2,5 раза больше, чем в США, Бразилии и Индии, и почти в 8 раз больше, чем в Германии. По средней дальности перевозки 1 тонны груза по железной дороге Россия находится примерно на одном уровне с США, существенно опережая другие страны БРИКС.

Основу грузовых перевозок в России составляют три ключевых вида транспорта: трубопроводный, железнодорожный и автомобильный. Возможность конкуренции между различными видами грузового транспорта сильно зависит от особенностей разных категорий грузов и специфики конкретных видов транспорта. Так, для транспортировки газа в больших объемах бессмысленно использовать какие-либо виды транспорта, кроме трубопроводного. И наоборот, по трубопроводам технологически и экономически предпочтительна транспортировка массовых жидких и газообразных грузов. В то же время перевозка нефти и особенно нефтепродуктов (в силу их видовой разнообразия) возможна практически всеми видами транспорта: трубопроводным, железнодорожным, автомобильным, водным.

⁹² Тархов С.А. Изменение связности пространства России (на примере авиапассажирского сообщения). — М.-Смоленск: Ойкумена, 2015. — 154 с.

⁹³ Удельный грузооборот — средняя нагрузка на единицу пути (независимо от ее длины), рассчитанная как частное от деления грузооборота (в тонно-километрах) на длину пути (в километрах).

Таблица 19

Показатели транспортного сектора стран БРИКС, США и Германии, 2015 год

	Россия	Бразилия	Китай	Индия	США	Германия
Добавленная стоимость транспортно-логистического сектора, долл./чел.	489	372	144	74	1555	1532
Добавленная стоимость транспортно-логистического сектора, % ВВП	5,4	4,4	1,8	4,5	2,8	3,7
Грузооборот ж/д, млрд т-км	2306	332	2794	704	2530	117
Длина ж/д путей, тыс. км	86	31	115	66	226	33
Удельный грузооборот ж/д путей, млн т (млн т-км/км)	27	11	24	11	11	3
Перевозки ж/д, млрд т	1,2	0,5	3,9	1,1	1,6	0,4
Средняя дальность ж/д перевозок для 1 т груза, км	1893	676	716	626	1611	318
Грузооборот авто, млрд т-км	232		6224	1485	1984	317
Перевозки авто, млрд т	5,0		33,7			3,1
Средняя дальность авто перевозок для 1 т груза, км	46		185			102
Грузооборот авиа, млрд т-км	4,8	1,5	19,8	1,8	37,2	7,0
Перевалка контейнеров в морских портах, млн TEU	3,9	10,7	186,1	12,1	47,6	21,3

Источник — Euromonitor (данные по России несколько отличаются от данных Росстата)

Транспортная составляющая в конечной стоимости товаров важна своей относительной величиной, поэтому дорогие товары (электроника) могут транспортироваться в том числе и воздушным транспортом, хотя применительно к России речь идет в первую очередь об импортных поставках товаров с высокой добавленной стоимостью. В случаях, когда конкуренция возможна, борьба за соответствующие грузы идет в первую очередь в области ценообразования⁹⁴.

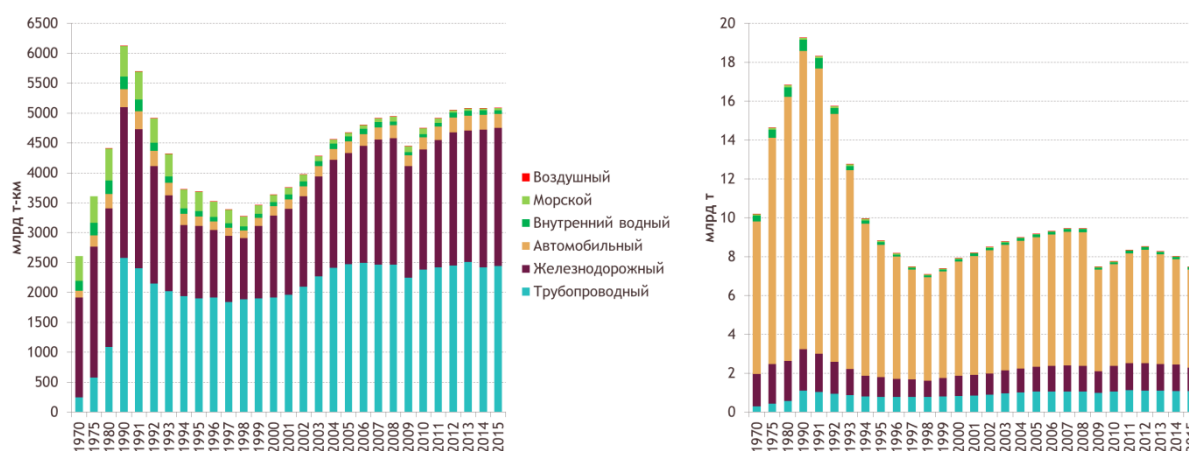
Структура перевозки грузов (*тоннаж перевезенных грузов*) существенно отличается от структуры грузооборота (*измеряется в тонно-километрах*). В России по тоннажу перевезенных грузов с большим отрывом лидирует автомобильный транспорт, на который приходится 68% всех перевезенных грузов. В тройку входят железнодорожный (16%) и трубопроводный (14%) виды транспорта. На остальные виды транспорта суммарно приходится менее 2% тоннажа перевозок.

⁹⁴ Подробнее см., например, Бюллетень о развитии конкуренции, выпуск № 10, апрель 2015 г.

За 1990-е годы общий грузооборот в России упал почти вдвое — с 6,1 трлн т-км в 1990 году до 3,3 трлн т-км в 1998 году (Рисунок 10). К 2008 году грузооборот восстановился до 4,9 трлн т-км, после чего за кризисный 2009 год сократился на 10%. В 2012–2015 годах рост грузооборота в России остановился на отметке в 5,1 трлн т-км, что все еще на 11% ниже показателя 1991 года. В структуре грузооборота в России доминируют трубопроводный (48% грузооборота в 2015 году) и железнодорожный (45%) транспорт.

Рисунок 10

Структура грузооборота (млрд т-км) и перевозки грузов (млрд т), 1970-2015



Источник — ЕМИСС по данным Росстата, Росморречфлота, Росавиации, ОАО «РЖД», «Газпрома», «Транснефти», «Транснефтепродукта»

При переходе к интенсивному, инновационному, социально ориентированному типу развития страна стремится стать одним из лидеров глобальной экономики, что требует принятия адекватных стратегических решений по развитию транспортного комплекса.

Устойчивые города

Реализация ЦУР 11 «Обеспечение безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов» связана с улучшением жизни большей части человечества. Уже более половины населения мира проживает в городах, и эта доля только возрастет: на города будет приходиться до 90% роста мирового населения, в результате чего, по оценке экспертов ООН, к 2050 году в городах будет проживать около 70% мирового населения; в них же будет сосредоточено 80% мирового богатства и 60% потребления энергии⁹⁵. Несмотря на многочисленные сложности развития

⁹⁵ Massachusetts Institute of Technology, MIT City Science at: <http://cities.media.mit.edu/about/cities>; Global Cities 2016. A.T. Kearney, 2016. (www.atkearney.com)

городов, урбанизированные территории потенциально позволяют добиться высокого качества жизни за счет эффекта масштаба, в том числе за счет обеспечения товарами и услугами, объектами социальной инфраструктуры, организации транспортного сообщения, культурной деятельности и т.д. При наличии учитывающих риски систем планирования и управления города могут стать инкубаторами инноваций и роста, а также движущей силой устойчивого развития⁹⁶.

Доля городского населения в России достигла 74%, но система расселения страны пока не преодолела последствия советского этапа развития и кризиса 1990-х годов. В 2005 году группа экспертов Всемирного банка опубликовала доклад об экономическом развитии России, где отдельно анализировалось «географическое перераспределение населения» в стране после распада СССР⁹⁷ — отмечалось, что в результате различных по силе и направленности потоков внутренней миграции населения происходила «корректировка структуры, сложившейся в рамках централизованного планирования».

Одной из важных особенностей российской городской структуры является ее отклонение от распределения Парето (и его частного случая — правила Ципфа), описывающего закономерности распределения населения между городами страны (население города N стремится к численности населения самого крупного города системы, деленной на номер города N в ранжированном ряду)⁹⁸ и, соответственно, перспективы существенных изменений в ее структуре. Ситуация в России далека от нормы: Москва и Санкт-Петербург «вырываются вперед» (Рисунок 11), а следующий за ними Новосибирск значительно отстает по численности населения, то есть в России «не хватает» городов с населением от 1,5 до 4 млн человек⁹⁹. Можно ожидать, что рост агломераций на базе больших советских промышленных городов будет продолжаться, так что ЦУР ООН будут актуальными в течение всего периода до 2030 года. Всего в России насчитывается 15 городов-миллионников — это 4-е место в мире после Китая (по разным оценкам, от 50-60 до 200), Индии (54) и Бразилии (17). Отсутствие в России сравнимых со столичными регионами крупных развитых городов создает проблему излишней концентрации населения в столице и замедляет развитие регионов.

Определенные успехи России в жилищном строительстве и развитие огромной системы (необычной для остального мира) загородных коттеджей и дач — 17 млн юридических

⁹⁶ Доклад о Целях в области устойчивого развития, 2016 год. ООН, Нью-Йорк, 2016.

⁹⁷ От экономики переходного периода к экономике развития. Меморандум об экономическом положении Российской Федерации / Подготовлен под руководством К.Рюля // Всемирный банк, 2005. Стр. 39-60. http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/cem_rus_29062005.pdf

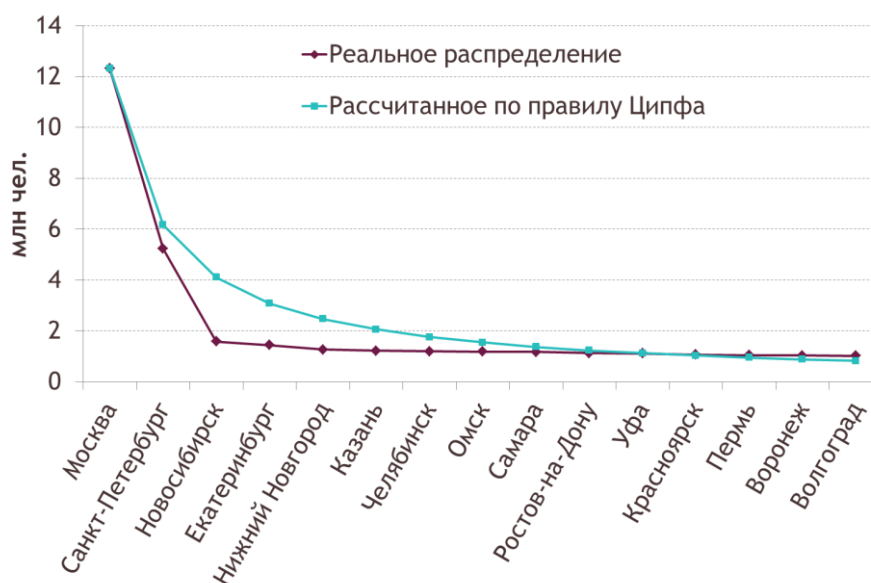
⁹⁸ Фаттахов Р.В., Строев П.В. Пространственное развитие России, 22.06.2015 <http://www.fa.ru/projects/forum24/discussion/Pages/Prostranstvennoe-razvitie-Rossii-vyzovy-sovremenno.aspx>

⁹⁹ Справедливости ради отметим, что в Царской России и СССР правило Ципфа естественным образом соблюдалось (третьим городом был Киев), но при распаде СССР было нарушено.

единиц — сформировали образ жизни массы горожан, включающий постоянные еженедельные маятниковые переезды за город и обратно¹⁰⁰. Это, видимо, несколько улучшает положение горожан в отношении экологии среды, но не снимает проблем неравномерности расселения и размещения предприятий, перегрузки дорог и пр.

Рисунок 11

Численность населения городов России, млн чел.



Источник — Росстат, расчеты авторов

Оценка качества жизни городского населения требует исследования всех факторов, определяющих такое качество: экономических, социальных и экологических, которые тесно взаимосвязаны. Для этого необходима разработка соответствующих задач и индикаторов устойчивого развития городов. Из семи задач ООН для городов, на наш взгляд, наиболее адекватны российским приоритетам и адаптируемы четыре: обеспечение доступного жилья, развитие общественного транспорта, улучшение городской экологии и увеличение/сохранение зеленых зон (Таблица 20). Для этих задач можно идентифицировать шесть ключевых индикаторов, которые есть в российской или международной статистике для России.

С улучшением условий жизни человека связана задача 11.1. Для России может быть информативным показателем «Доля ветхого и аварийного жилищного фонда». Также важными для городских условий могут быть два индикатора, связанные с реализацией

¹⁰⁰ Разумова Е.А. Положение сельского населения // Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2015 год / под ред. Л.М.Григорьева и С.Н.Бобылева. — М.: Аналитический центр, 2015. — С. 136—160.

ЦУР 6 по водным ресурсам¹⁰¹ : благоустройство городского жилищного фонда водопроводом и водоотведением (канализацией). Сейчас в стране 86% площадей городского жилищного фонда оборудовано водопроводом и 84% — водоотведением.

Таблица 20

Задачи и индикаторы ЦУР 11 «Обеспечение безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов» для России

Задачи	Индикаторы
11.1. К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасному и недорогому жилью и основным услугам	11.1.1. Доля городского населения, проживающего в неудовлетворительных жилищных условиях
11.2. К 2030 году обеспечить, чтобы все могли пользоваться безопасными, недорогими, доступными и экологически устойчивыми транспортными системами, на основе повышения безопасности дорожного движения	11.2.1. Пассажирооборот общественного транспорта
11.3. К 2030 году уменьшить негативное экологическое воздействие городов, в том числе при особом внимании к качеству воздуха и удалению городских отходов	11.3.1. Количество населения, проживающего в городах с высоким и очень высоким уровнями загрязнения 11.3.2. Среднегодовой уровень содержания мелких твердых частиц (например, класса PM2.5 и PM10) в атмосфере городов 11.3.3. Процентная доля твердых бытовых отходов, которые регулярно собираются и надлежащим образом удаляются, в общей массе городских отходов
11.4. К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасным, доступным и открытым для всех зеленым зонам	11.4.1. Доля озелененных зон в городской территории (площадь ООПТ и озелененных территорий на душу населения, кв. м /чел)

Источник — ООН

Значительное влияние на здоровье городского населения оказывает состояние окружающей среды. Для увеличения экологической устойчивости городов к 2030 году необходимо уменьшить негативное экологическое воздействие автомобильного транспорта за счет увеличения доли общественных перевозок (задача 11.2), улучшить качество воздуха и снизить объемы отходов (задача 11.3) и увеличить площадь озелененных зон (задача 11.4). В 2014 году около половины городского населения по всему миру подвергалось воздействию загрязнения воздуха на уровнях, которые по меньшей мере в 2,5 раза превышали предельно допустимый уровень, установленный Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ)¹⁰².

¹⁰¹ См. главу 13 данного доклада «Цели устойчивого развития в сфере экологии».

¹⁰² Доклад о Целях в области устойчивого развития, 2016 год. ООН, Нью-Йорк, 2016.

В России в 123 городах (57% городов) степень загрязнения воздуха оценивается как очень высокая и высокая и только в 22% городов — низкая¹⁰³. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 54,2 млн. человек, или 52% городского населения России. В 204 городах (81% городов, где ведутся наблюдения) с общим населением в 66,6 млн. чел. средняя за год концентрация одного или нескольких загрязняющих веществ превышает предельно допустимые концентрации.

Среди конструктивных глобальных международных разработок в области построения индикаторов устойчивого развития для городов можно выделить интегральный Индекс городского процветания, предложенный Программой ООН по поселениям (The UN-Habitat City Prosperity Index)¹⁰⁴. Индекс агрегирует пять групп показателей: качество жизни, продуктивность, развитие инфраструктуры, экологическая устойчивость, равенство (Таблица 21). Наивысшие значения Индекса процветания у Вены, Токио и Лондона, наиболее низкие — у Москвы и Сан-Паулу, прежде всего из-за отставания от лидеров по субиндексу социального равенства, хотя у Москвы он выше, чем в Нью-Йорке. Экологический субиндекс Москвы имеет примерно среднее значение по отношению к сравниваемым мегаполисам, обгоняя, например, Париж и Милан.

Таблица 21

Индекс городского процветания ООН для некоторых мегаполисов мира, 2013 год

	Индекс процветания	Индекс продуктивности	Индекс качества жизни	Индекс инфраструктуры	Экологический индекс	Индекс равенства
Вена	0,925	0,939	0,882	0,996	0,932	0,883
Нью-Йорк	0,825	0,940	0,866	0,994	0,941	0,502
Лондон	0,904	0,923	0,898	0,997	0,920	0,793
Париж	0,897	0,895	0,925	0,996	0,895	0,788
Токио	0,905	0,850	0,931	0,989	0,936	0,828
Амстердам	0,895	0,866	0,872	0,995	0,933	0,818
Барселона	0,876	0,829	0,912	0,995	0,908	0,755
Милан	0,870	0,868	0,895	0,997	0,876	0,733
Варшава	0,883	0,846	0,864	0,990	0,911	0,817
Сеул	0,861	0,801	0,903	0,989	0,822	0,807
Москва	0,793	0,806	0,813	0,960	0,908	0,550
Сан-Паулу	0,757	0,742	0,803	0,918	0,894	0,507

Источник — ООН

¹⁰³ О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 году / Государственный доклад. М.: Минприроды России, 2014.

¹⁰⁴ UN-Habitat (2013). State of the World's Cities 2012/2013. New York: United Nations. 152 p.

Стимулирование разработки и использования инноваций

Развитие инноваций и их внедрение — важный аспект Цели 9 (задачи 9.5, 9.b и 9.c). В январе 2014 г. Правительством Российской Федерации был утвержден «Долгосрочный прогноз научно-технического развития Российской Федерации на период до 2030 года». В нем определены наиболее перспективные области развития науки и технологий, обеспечивающие реализацию конкурентных преимуществ страны. Данный прогноз не содержит количественных ориентиров, он направлен исключительно на определение направлений развития. Целевые показатели обозначены в утвержденной в декабре 2011 г. Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, в которой предполагается «повышение внутренних затрат на исследования и разработки до 2,5-3% ВВП к 2020 году (в 2010 году — 1,3% ВВП), из них больше половины — за счет частного сектора»; но фактические значения к плану пока не приблизились, поэтому предполагаем, что до 2030 года цель остается та же.

Важный индикатор — доля высокотехнологичных товаров (авиационно-космической продукции, фармацевтики, научных приборов, компьютеров и прочей электроники) в экспорте страны (Таблица 22). В России этот показатель крайне низок — всего 2% по данным Всемирного банка за 2014 год, хотя в 2000 году (на фоне низких мировых цен на углеводородное сырье) он достигал 4%. Показателен опыт Польши, которая за 15 лет увеличила долю высокотехнологичных товаров в своем экспорте с 3% до 7%.

Таблица 22

Международные сопоставления некоторых индикаторов инновационного развития и потенциала в странах мира и России

	Год	Рос-сия	Бра-зилия	Китай	Индия	США	Гер-мания	Испа-ния	Поль-ша
ВВП на душу по ППС (тыс. межд. долл. в ценах 2011 г.)	2000	14	11	4	3	46	37	31	15
	2015	24	14	13	6	53	44	33	25
Норма накопления, % ВВП	2000	19	19	35	24	24	24	27	25
	2015	21	18	46 (2014)	34 (2014)	20	19	21	21
Доля высокотехнологичных товаров в экспорте, %	2000	3,8	10,9	16,7	4,9	28,0	15,6	6,2	2,7
	2015	2,0 (2014)	4,7	23,8 (2014)	5,3	12,2	13,9	5,1	6,9
Расходы на НИОКР, % ВВП	2000	1,0	1,0	0,9	0,7	2,6	2,4	0,9	0,6
	2014	1,2	1,2 (2013)	2,0	0,8 (2011)	2,7 (2013)	2,9	1,2	0,9
Занятые в НИОКР, на 1 млн жителей страны	2000	3 459	420	547	110	3 476	3 149	1 881	1 434
	2014	3 102	698 (2010)	1 113	157 (2010)	4 019 (2012)	4 381	2 642	2 036
Число научных и технических публикаций, тыс.	2000	26	12	47	21	278	64	23	11
	2013	36	49	401	93	413	101	53	29

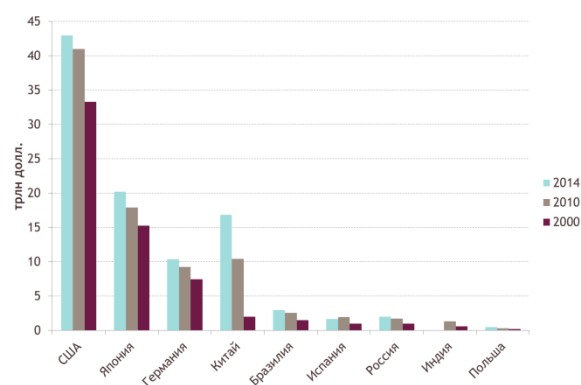
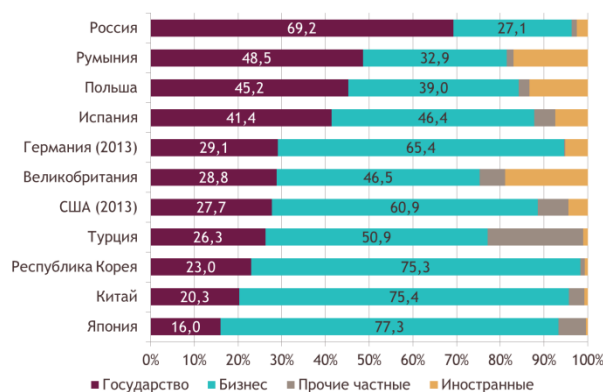
Источник — Всемирный банк

В рамках задачи 9.5 ООН выделяет такие индикаторы как «Расходы на НИОКР в процентном отношении к ВВП» (Россия с 1% ВВП находится на уровне Испании и Бразилии, но сильно отстает от Германии и США, где показатель приближается к целевым для России 3% ВВП) и «Количество исследователей (в эквиваленте полной занятости) на миллион жителей» (удельное число занятых в НИОКР в России велико, но сокращается: в 2000 году показатели России были примерно на уровне США и Германии, но к настоящему моменту Россия существенно отстает от данных стран).

В России существует несколько проблем с инновациями. Во-первых, это недостаток финансирования. В США и европейских странах в инновационном развитии заинтересованы сами компании, они и вкладываются в разработки (Рисунок 12). В России данная практика мало развита — в пореформенный период новые компании решали свои проблемы путем закупок товаров и оборудования. Во-вторых, инновационная система так и не была отлажена: талантов и идей много, инновации обычно есть на уровне образцов, но массового производства и экспорта крайне недостаточно. Ситуация носит застойный характер и значительные финансовые ресурсы страны недавних лет не смогли изменить ситуацию десятилетней давности¹⁰⁵.

Рисунок 12

Структура затрат на НИОКР по источникам финансирования, 2014 год **Расходы на НИОКР по странам мира, трлн долл., 2000-2014* годы**



* Данные по Бразилии и США даны за 2013 год.

Источник — Всемирный банк

Источник — ОЭСР

Фактически именно отставание в инновационной активности препятствует освобождению экономики страны от зависимости от «нефтяной иглы», переходу к постиндустриальной структуре экономики.

¹⁰⁵ Доклад о перспективах инновационной экономики России // РСПП, 2007.

Для реализации задачи 9.с ООН необходимо «существенно расширить доступ к информационно-коммуникационным технологиям и стремиться к обеспечению всеобщего и недорогого доступа к Интернету в наименее развитых странах к 2020 году». Процент населения с доступом к Интернету, а также наличие мобильного телефона и персонального компьютера напрямую связаны с уровнем развития страны (Таблица 23). Эти показатели достигают высоких значений в развитых странах Европы (Германии, Испании и Польше), Россия за последние годы сильно к ним приблизилась и по-прежнему обгоняет другие страны БРИКС (показатели которых также быстро растут).

Таблица 23

Доступ к Интернету, наличие мобильного телефона и персонального компьютера, % домохозяйств, 2010 и 2015 годы

	Доступ к Интернету		Наличие мобильного телефона		Наличие персонального компьютера	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Германия	72,9	85,6	93	99,1	80,8	88,3
Испания	59,1	77	94,6	96,6	69	79,1
Польша	63,4	76,8	91,8	96,4	68,7	75,2
Россия	41,3	72	85,8	96,2	55	72,8
Бразилия	27,1	50,6	88,8	94,9	34,9	54,2
Китай	23,7	50,3	88,9	94	35,4	48,1
ЮАР	10,1	39,5	89,8	93,9	18,3	29,7
Индия	4,2	17,1	55,7	76,2	6,1	14,2

Источник – Euromonitor

Данные индикаторы, как это видно из самой формулировки задачи ООН, относятся в первую очередь к наименее развитым странам, которые быстро вовлекаются в единое информационное пространство мира. Даже пираты в Сомали пользуются (в своей «работе») космическими телефонами, а в трущобах многих стран есть доступ к Интернету, что существенно влияет на миграционные процессы. Но это относительно дешевые новые технологии, от них еще далеко до нынешнего уровня развития информационно-коммуникационной сферы ведущих стран мира, на который следует ориентироваться России. С другой стороны, даже такие простые индикаторы хорошо отражают текущее состояние и развитие данной сферы в нашей стране.

Выводы и рекомендации

В сводном виде сумма ЦУР ООН, рассмотренных кратко в данной главе, представляет собой сжатое выражение сдвигов в структуре экономики страны, рост инноваций и вложений в обрабатывающую промышленность и сферу НИОКР. Важно подчеркнуть, что в главе представлено видение конкретных целей применительно к России по мнению авторов исходя из того, на какой стадии развития находится Россия.

К 2030 году страна должна окончательно выйти в постиндустриальное развитие: не в смысле отказа от естественных ресурсных преимуществ, а в отношении использования интеллектуального и инновационного потенциала, усложнения рабочих мест. Если говорить об индикаторах, то важнее постоянные сдвиги в «правильном направлении», которые можно было бы наблюдать и учитывать при коррекции экономической политики, а не просто ставить высокие цели и ждать пятнадцать лет.

Для успеха трансформации к постиндустриальному обществу (при российской специфике) нужна будет устойчивая норма накопления около 25% ВВП. Расширение финансирования и развитие инноваций и науки, внедрение новых технологий, а также развитие бизнеса инноваций, в том числе малого и среднего, должны давать постоянный прирост нормы расходов на науку и образование после текущего кризиса, постепенно приближаясь к амбициозным показателям КДР 2008 года.

Среди задач, которые стоят перед Россией до 2030 года, выделим следующие:

А. Решить проблему эффективного использования человеческого капитала в части инноваций, для чего потребуются соответствующие институциональные и структурные реформы. Это можно будет наблюдать по созданию высокотехнологичных рабочих мест, развитию науки, росту рейтингов университетов и ученых.

Б. Продвинуться в формировании физической инфраструктуры (и более долгосрочных планов ее развития): скоростные магистрали, внутренняя авиация, энергоснабжение, жилищный фонд, — для обеспечения выхода на постиндустриальное развитие. Такие масштабные задачи, как формирование транспортной инфраструктуры, будут решаться в России еще долгий период, прежде чем она приблизится к европейским странам. К 2030 году важно решить задачи доступа жителей к транспортной инфраструктуре, создания новых и альтернативных маршрутов. Важно повышение эффективности работы сектора, развитие внутренней авиации и скоростных поездов. Повышение мобильности внутри страны совместно с развитием инфраструктуры будет способствовать развитию и росту популярности внутреннего туризма.

В. В развитии городов — создать точки роста на Дальнем Востоке (развернуть поток миграции)¹⁰⁶. Создать привлекательные условия жизни в больших и малых городах с усложнением производств и снизить интенсивность потока миграции в Москву и в целом в Центральный и Северо-Западный федеральные округа. Улучшить экологию города, в основном ликвидировав ветхое жилье.

Г. В сфере промышленности:

- снизить зависимость от добывающей промышленности, увеличить долю и повысить эффективность обрабатывающих производств. Это можно будет наблюдать по росту доли науки и обрабатывающей промышленности в выпуске продукции и капиталовложениях;
- развивать собственные технологии и следовать политике импортозамещения в области машиностроения, особенно в нефтегазовой сфере;
- разработать эффективные программы поддержки научных исследований, стимулировать развитие университетов и инновационного бизнеса, а также возвращение студентов после окончания обучения за рубежом, что стало бы явным доказательством успеха создания условий для развития человеческого капитала в России.

Суммарный уровень сдвигов в этих направлениях будет показывать успех правительственной политики реформ, эффективного использования национальных финансовых ресурсов, в особенности человеческого капитала. В этом случае к 2030 году можно будет говорить о завершении перехода к постиндустриальному развитию. От успехов модернизации экономики и повышения качества рабочих мест будет также зависеть снижение социального неравенства в стране.

¹⁰⁶ См. главу 14 данного доклада «Развитие человеческого потенциала на Дальнем Востоке».

Курдин А.А.¹⁰⁷

Глава 5. Обеспечение мира, правосудия и эффективных институтов

Одна из новых целей, провозглашенных ООН в контексте обеспечения устойчивого развития в 2015 году и ранее не фигурировавших в составе Целей развития на пороге тысячелетия, объединяет в себе решение проблем преодоления насилия, предоставления всеобщего доступа к правосудию и повышения эффективности институтов — ЦУР 16 «Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях»¹⁰⁸. Такая комбинация, на первый взгляд, представляется весьма эксцентричной, хотя все эти аспекты, несомненно, важны и для устойчивого развития, и для повышения человеческого потенциала.

Внутренняя взаимосвязь этих проблем находится в плоскости создания благоприятной институциональной среды для развития человека и общества. Решение указанных проблем позволит гарантировать неприкосновенность личности и собственности человека, а, следовательно, создаст стимулы для осуществления инвестиций в человеческий капитал, дающих отдачу на длительном временном горизонте.

Механизмы взаимосвязи насилия, преступности, низкокачественных институтов и человеческого развития

Направление и степень взаимного влияния человеческого капитала, институтов и экономического развития интерпретируются экономистами по-разному. Так, Д. Аджемоглу и соавторы в своей самой известной работе о роли европейских колонистов в траектории развития стран отдают безоговорочный приоритет институциональному фактору как ключевому детерминанту, но указывают на человеческий капитал как важный элемент механизма действия: страны с более качественными институтами будут обеспечивать более высокие инвестиции в

¹⁰⁷ Курдин Александр Александрович — к.э.н., зам. зав. кафедрой конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова, руководитель по исследованиям Управления по ТЭК Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

¹⁰⁸ В этой главе под институтами понимаются нормы (законы, правила, традиции и т. п.), снабженные механизмом принуждения к исполнению.

человеческий и физический капитал и впоследствии использовать эти факторы более эффективно¹⁰⁹. Напротив, Э. Глэзер и соавторы ставят на первый план человеческий капитал, утверждая, что его количество оказывает решающее влияние как на темпы экономического роста, так и на институциональное развитие¹¹⁰. В ответ на эти утверждения Д. Аджемоглу и соавторы совсем недавно, в 2014 году, опубликовали исследование, подтверждающее, что именно институты влияют на человеческий капитал, а не наоборот¹¹¹. Вряд ли в этом споре будет поставлена точка в ближайшее время, но для целей этой работы важно то, что институты и человеческое развитие связаны друг с другом, их следует рассматривать в комплексе.

Войны, вооруженные конфликты и иные вспышки насилия — крайний пример тяжелых дисбалансов в обществе, для сглаживания которых не удалось выработать соответствующие институты. Безусловно, для России рассмотрение таких конфликтов не слишком актуально, хотя вблизи границ страны и даже внутри этих границ присутствуют очаги насилия.

Мы рассматриваем войны как крайний пример ослабления, разрушения или отсутствия институтов, которые в других странах принимают более мягкие формы. В случае войны зачастую перестают функционировать или неправильно функционируют конституционные институты, определяющие порядок государственного устройства. Отсутствие или неэффективность экономических институтов, определяющих собственно правила хозяйственной деятельности и защищающих права собственности и свободы, обуславливает высокий уровень преступности, приобретающей или насильственный характер, или вид экономических преступлений, в частности коррупции.

Ущерб войны для человеческого развития интуитивно очевиден: это не только сокращение продолжительности жизни людей вследствие гибели по насильственным причинам, но и снижение качества жизни, и образовательных возможностей, и усугубление структурных дисбалансов среди населения страны. Впрочем, губительность именно вооруженных конфликтов, их более тяжелые последствия по сравнению с серьезными экономическими и политическими кризисами для развития страны эмпирически не всегда подтверждаются¹¹². Поэтому нельзя утверждать, что

¹⁰⁹ Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation // *The American Economic Review*. 2001. Vol. 91, № 5. P. 1369–1401.

¹¹⁰ Glaeser E., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. Do institutions cause growth? // *Journal of economic growth*. 2004. Vol. 9, № 3. P. 271–303.

¹¹¹ Acemoglu D., Gallego F., Robinson J. Institutions, Human Capital, and Development // *Annual Review of Economics*. 2014. Vol. 6, № 1. P. 875–912.

¹¹² Cerra V., Saxena S. Growth dynamics: the myth of economic recovery // *The American Economic Review*. 2008. Vol. 98, № 1. P. 439–457; Chen S., Loayza N., Reynal-Querol M. The aftermath of civil war // *The World*

отсутствие войн или иных вооруженных конфликтов, преодоление этих угроз в России делают для страны менее актуальными проблемы насилия и экспроприации собственности.

Роль войн или иных проявлений насилия в экономическом развитии не инвариантна относительно конкретного исторического контекста и целей ведения боевых действий, а также рассматриваемого периода относительно вооруженного конфликта. Примером из российской практики могут быть революция 1917 года и Гражданская война, которые в одном временном периоде обусловили колоссальные потери человеческого капитала за счет жертв вооруженного насилия, эмиграции, распространения эпидемий, голода, возникновения массовой беспризорщины. Но другим результатом этих событий, возникшим в последующем периоде, стали ликвидация безграмотности и создание систем массового образования и здравоохранения в национальном масштабе, внесшие большой вклад в человеческое развитие. Анализ ряда кейсов такого рода подробнее проведен, например, в работе Ф. Стюарта и соавторов, к которой мы рекомендуем обратиться при проведении фундаментальных исследований по взаимосвязи вооруженных конфликтов, экономического и человеческого развития, выходящих за рамки этой работы¹¹³.

Научные работы, направленные непосредственно на исследование взаимосвязи между насилием и экономическим развитием, в том числе в длительном периоде, также приводят к неоднозначным результатам, однако с их помощью можно сделать ряд обобщений, пригодных и для российской практики.

Ключевой проблемой при продолжительных периодах насилия и экспроприации становится снижение стимулов к инвестициям в человеческое развитие со стороны непосредственно самого населения. Так, снижение образовательной активности связывается не только и не столько с разрушением образовательной инфраструктуры, сколько со снижением «инвестиционной привлекательности» человеческого капитала¹¹⁴. Этот подход представляется универсальным и применимым не только к странам «третьего мира», увязшим в череде гражданских или международных войн, но и к широкому спектру стран с менее выраженными, менее радикальными формами институциональных провалов.

Bank Economic Review. 2008. Vol. 22, № 1. P. 63–85; Barro R. Human capital and growth in cross-country regressions // Swedish Economic Policy Review. 1999. Vol. 6, № 2. P. 237–277.

¹¹³ Stewart F., Fitzgerald V. War and Underdevelopment: Volume 1: The Economic and Social Consequences of Conflict. — NY: Oxford University Press, 2001.

¹¹⁴ См., например, Chamarbagwala R., Morán H. The human capital consequences of civil war: Evidence from Guatemala // Journal of Development Economics. 2011. Vol. 94, № 1. P. 41–61.

В случае продолжительных вооруженных конфликтов в стране наблюдаются несколько тенденций:

- снижение жизненных стандартов уязвимых к насилию групп заставляет их отказываться от долгосрочных инвестиций в человеческий капитал в пользу потребления, что вынуждает людей отказываться от образования и жертвовать здоровьем, переходя к низкоквалифицированной и вредной работе;
- снижение ожидаемой отдачи от долгосрочных инвестиций в человеческий капитал из-за высоких рисков и отсутствия возможностей реализации созданного человеческого потенциала на родине (из-за отсутствия капитала и, следовательно, рабочих мест; отсутствия потребности в квалифицированных кадрах, если отрасли, на которых специализируется страна, не являются высокотехнологичными или трудоемкими; низкого уровня защиты прав собственности и высоких рисков экспроприации заработанного) снижает привлекательность таких инвестиций;
- высокие риски подвергнуться насилию снижают относительную ценность инвестиций в человеческий капитал и повышают относительную ценность инвестиций в собственный потенциал насилия (или в специальный, пригодный для этого человеческий капитал), что вынуждает людей отказываться от образования и принимать дополнительные (но в данном случае менее высокие) риски для жизни и здоровья за счет участия в организациях, специализирующихся на применении насилия, или тратить ресурсы на самостоятельную силовую защиту от посягательств.

Все эти факторы способствуют замедлению человеческого развития, которое требует инвестиций в человеческий капитал, в частности расходов на образование и здравоохранение, со стороны индивидов или государства. Вследствие этого факторы привлекательности страны для капиталовложений и факторы человеческого развития в значительной мере схожи.

Те же самые факторы действуют и в том случае, если высокий уровень насилия связан не с войнами, а с высоким уровнем преступности (насильственных преступлений). Отличаются в данном случае масштабы проблемы, но не стимулы и ограничения экономических агентов. Рациональное поведение каждого индивида при высокой преступности останется точно таким же:

- зарабатывать и тратить здесь и сейчас, вместо того чтобы тратить деньги на образование и сохранение здоровья, отказываться от долгосрочных вложений в образование и сохранение здоровья из-за рисков досрочной (до получения отдачи) потери дохода, имущества, здоровья и жизни;

- интегрироваться в государственные или частные организации, связанные с применением насилия, оплачивать их услуги, инвестировать в их развитие. Ярким примером является распространение услуг охранных агентств в России, регулярно упоминаемое российскими экономистами в публицистических текстах¹¹⁵. Для этого, с одной стороны, был необходим спрос на дополнительную частную защиту прав собственности и одновременно, с другой стороны, предложение труда со стороны лиц, готовых и желающих стать именно охранниками.

Рациональное поведение государства как организации находится под влиянием тех же факторов. Государственные инвестиции в человеческий капитал под влиянием высокого уровня насильственной преступности сталкиваются с теми же ограничениями: низкая отдача и высокие риски заставляют задуматься, во-первых, о том, чтобы использовать государственные средства для снятия ограничений по вооруженным конфликтам и преступности, а только затем осуществлять инвестиции в человеческое развитие.

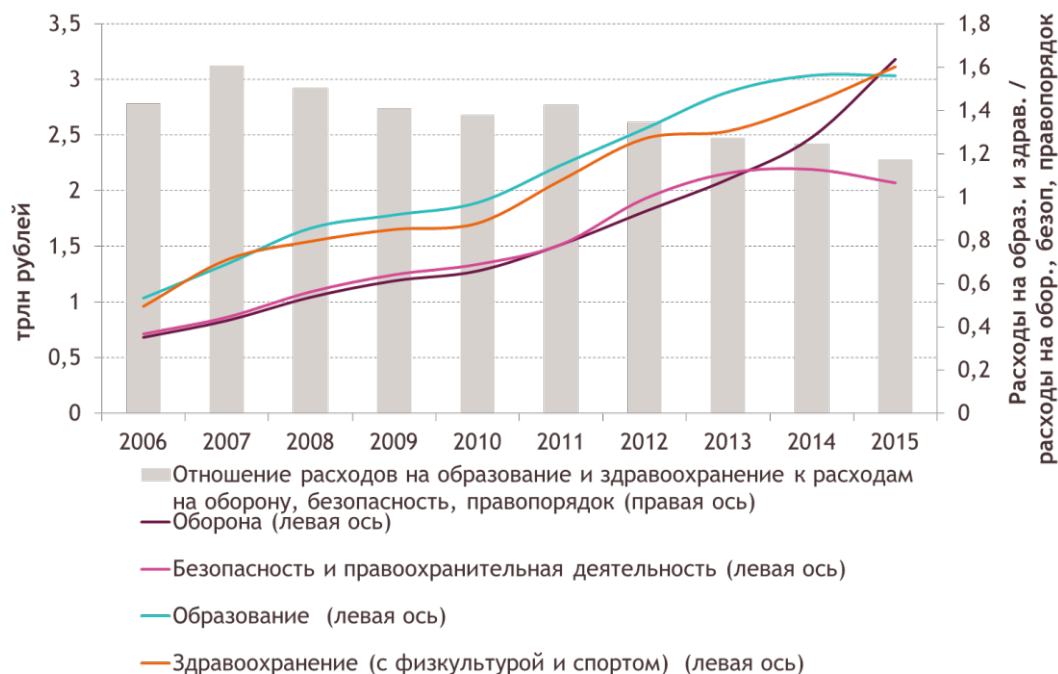
С учетом этих обстоятельств может быть вполне рационально интерпретировано часто критикуемое распределение средств расходной части консолидированного бюджета России, в соответствии с которым на образование и здравоохранение с одной стороны, и на национальную оборону и безопасность с другой, на всех уровнях в 2015 году были израсходованы близкие суммы (5,9 трлн. рублей, или 19,8% всех расходов, или 7,3% ВВП — на образование и здравоохранение; 5,3 трлн. рублей, или 17,6% всех расходов, или 6,5% ВВП — на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, Рисунок 13).

Одновременно настораживает динамика соотношения расходов на вложения в человеческий потенциал (образование и здравоохранение) и на систему принуждения (оборону и безопасность) — оно достаточно устойчиво снижается на протяжении последнего десятилетия. Оптимистические предположения относительно развития экономики могут быть основаны скорее на том, что с учетом постепенного накопления физического капитала в системе принуждения, накопления социального капитала, то есть появления и распространения в стране неформальных правил, укрепляющих формальные институты, потребности в принуждении со временем начнут снижаться, высвобождая средства для инвестиций в человеческое развитие. Впрочем, существенную роль в этой динамике в последние годы играет международная обстановка, которую в этой работе мы предпочли бы оставить за скобками.

¹¹⁵ Григорьев Л. Страна рантье, эмигрантов и охранников // http://slon.ru/russia/strana_rante_emigrantov_i_ohrannikov-259092.xhtml; Сонин К. Какое будущее у российской экономики? // <http://www.colta.ru/articles/specials/6521>.

Рисунок 13

Расходы консолидированного бюджета России по различным направлениям



Источник — Минфин России

В отсутствие высокого уровня насилия в стране способны возникать иные, не менее пагубные для человеческого развития институциональные проблемы: коррупция и неэффективное государственное регулирование. Хотя они и не влияют непосредственно на жизнь и здоровье человека, в части снижения стимулов они могут в целом повторить вышеуказанные эффекты войн и преступности. При большом масштабе коррупции и неэффективности регулирования, тесно связанных между собой, повышение инвестиций в человеческий капитал далеко не всегда обеспечивает повышение итоговой отдачи. Переориентация специфики человеческого капитала также происходит, но несколько в другой форме. Как показали Т. Натхов и Л. Полищук на базе международной выборки (и подтвердили на примере непосредственно России), в странах с высокой степенью верховенства закона студенты предпочитают естественно-научные специальности юридическим, а в странах, где верховенство закона не обеспечивается, наблюдается обратная ситуация. Авторы обоснованно связывают это с попыткой инвестиций в такой специфический человеческий капитал, который позволит получить отдачу не в производительной, а в перераспределительной сфере¹¹⁶.

¹¹⁶ Натхов Т., Полищук Л. Инженеры или юристы? Институты и спрос на высшее образование // Вопросы экономики. 2012. № 10. С. 30–51.

Актуальные проблемы для человеческого развития России в сфере преодоления насилия, обеспечения правосудия и эффективных институтов

При постановке цели достижения мира, правосудия и эффективных институтов ООН выделяет несколько задач, состав которых применительно к рассматриваемой теме человеческого развития в России, конечно же, нуждается в уточнении, но в целом может быть взят за основу для анализа положения в нашей стране.

Задачи ООН¹¹⁷ ориентированы в первую очередь на развивающийся мир, причем на наиболее «проблемные» страны, где государства порой не предоставляют гражданам элементарных услуг. В связи с этим одна из задач — обеспечение «правовой идентичности», то есть, по сути, выдача паспорта или свидетельства о рождении — для России уже неактуальна. Слишком узкой для целей этой главы (хотя в целом очень важной) является отдельная задача, связанная с прекращением насилия и иных злоупотреблений против детей. Задача повышения роли развивающихся стран в международных механизмах глобального регулирования не имеет непосредственного выхода на проблемы человеческого развития, поэтому здесь она также не рассматривается.

ООН использует ряд количественных индикаторов для иллюстрации прогресса в части выполнения тех или иных задач, и эти индикаторы основаны на статистических данных (например, число убийств или преступлений против детей, доля официально зарегистрированных новорожденных), однако в части характеристик институциональной среды статистических показателей недостаточно, и приходится прибегать к опросным показателям. В данной главе для этих целей мы использовали преимущественно результаты опроса руководителей предприятий, проводимого ежегодно Всемирным экономическим форумом в рамках подготовки доклада Global Competitiveness Report (последние данные датированы 2015 годом), а также данные базы данных Всемирного банка Worldwide Governance Indicators, интегрирующей в рамках набора агрегированных показателей ряд опросных индикаторов и экспертных оценок (последние данные датированы 2014 годом).

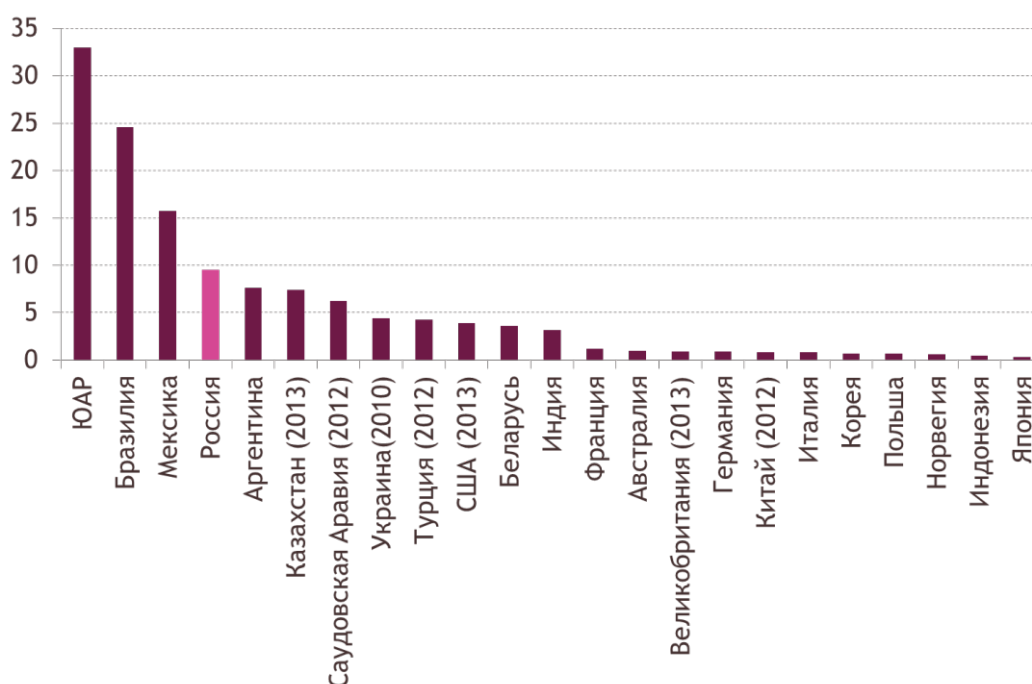
Проблема снижения уровня насилия и сокращения числа насильственных смертей стоит для России весьма остро — по показателю числа умышленных убийств на 100 тыс. чел. населения страна находится на уровне среднего показателя Тропической Африки (Рисунок 14). Этот показатель — первый, которым отчитывалась ООН по

¹¹⁷ Подробнее см. <https://sustainabledevelopment.un.org/>.

данной Цели устойчивого развития в докладе 2016 года¹¹⁸ — в 2014 году в среднем по миру составил 5,3 чел., в развивающемся мире — 5,9 чел., в регионе Тропической Африки — 9,5 чел., в России — также 9,5 чел. Существенно хуже ситуация только в Латинской Америке, где этот показатель превысил уровень — 22 чел.

Рисунок 14

Количество умышленных убийств (число убитых) на 100 тыс. чел. населения в России и странах сопоставления, 2014 год



Источник — United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)¹¹⁹

Ситуация неравномерна по регионам страны: в Москве количество жертв убийства (в расчете на 100 тыс. чел. населения) в 2015 году составило 3,1 — меньше, чем в США. Столица вошла в число пяти лучших регионов России по этому показателю (в их составе также Астраханская область и три республики Северного Кавказа: Кабардино-Балкария, Северная Осетия и Чеченская Республика). Но в Сибири и на Дальнем Востоке положение намного хуже и скорее напоминает Латинскую Америку: так, в ДФО в 2015 году было убито 16 чел. на 100 тыс. жителей.

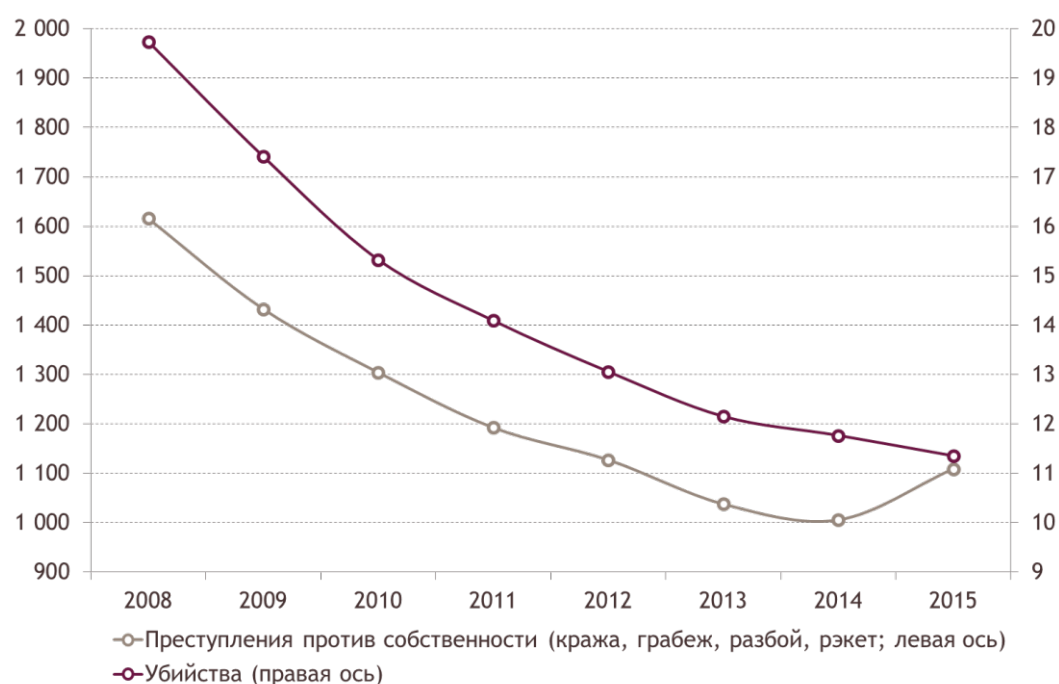
¹¹⁸ United Nations. The Sustainable Development Goals Report 2016. — NY: United Nations, 2016. P. 42.

¹¹⁹ Данные UNODC используются ООН для мониторинга выполнения Целей устойчивого развития по рассматриваемой здесь ЦУР 16; данные российской статистики по количеству убийств несколько отличаются, но тенденции и общие уровни достаточно близки.

Число убийств в России постепенно снижается (Рисунок 15). Однако достигнутый уровень нельзя считать удовлетворительным. На первый взгляд, по числу смертей, то есть по прямым потерям человеческого капитала, умышленные убийства отстают от ряда других причин. Так, в 2015 году примерно вдвое больше людей погибло от ДТП, и также вдвое больше — вследствие самоубийств.

Рисунок 15

Число умышленных убийств и преступлений против собственности в России, тыс.



Источник — Росстат

Вместе с этим высокий уровень именно насилия и насильственных смертей существенно более пагубен для стимулов к инвестициям в человеческое развитие всего населения: рациональный человек способен очень эффективно управлять риском ДТП и, особенно, самоубийства, а от убийства он может застраховаться существенно в меньшей степени, что в наиболее «рискованных» районах страны отчасти обесценивает любые достижения, кроме тех, которые позволят уехать или повисить свой потенциал насилия.

Дестимулирующий эффект для инвестиций в человеческое развитие несут и преступления против собственности. Их число также сокращалось до последнего времени, однако в 2015 году (гипотетически — под влиянием тяжелой экономической ситуации) успехи предыдущих двух лет были элиминированы.

Проблема обеспечения верховенства права и всеобщего доступа к правосудию лежит в основе формирования устойчивой институциональной среды. Степень верховенства закона показывает, в какой мере поведение людей находится под влиянием правовой среды, насколько люди верят в действенность формальных институтов и в связи с этим подчиняются им (в соответствии с определением Всемирного банка), а доступ к правосудию предоставляет инструмент для частной защиты прав.

Динамика этих показателей в России в последние годы свидетельствует о наличии некоторого прогресса, но пока довольно слабого и неустойчивого, не гарантирующего выхода на благоприятную институциональную траекторию (Таблица 24).

Таблица 24

Показатели верховенства права и качества судебной системы, Россия

Индикатор	Ед. изм.	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Верховенство права (Всемирный банк)	Оценка (-2,5 – низшая, 2,5 – высшая)	-0,91	-0,77	-0,74	-0,82	-0,78	-0,71	-
	Положение в рейтинге стран (0 – низшее место, 100 – высшее место)	19,6	26,1	27,2	23,7	24,6	26,4	-
Независимость суда (Всемирный экономический форум)	Оценка (1 – низшая, 7 – высшая)	2,29	2,72	2,6	2,56	2,68	2,9	2,9
	Место среди стран мира*	109	115	123	122	119	109	108

* более высокое место соответствует большей степени независимости.

Источник – Всемирный банк, Всемирный экономический форум.

Проблема борьбы со всеми формами организованной преступности (включая сокращение незаконных потоков финансов и вооружений и сбыта краденого) в России также сохраняется, но в этой сфере наблюдается прогресс, соответствующий общемировым тенденциям (Таблица 25).

С одной стороны, в первой половине 2010-х годов зафиксирован существенный прогресс относительно середины 2000-х годов по оценке ущерба от организованной преступности, которую дали руководители предприятий, — этот ущерб снизился. С другой стороны, позиции России в мировом рейтинге остались почти прежними, что косвенно свидетельствует о подобных изменениях, произошедших в других странах мира с относительно высоким уровнем организованной преступности.

На достигнутые результаты указывает и отмеченное в российской статистике снижение числа предварительно расследованных преступлений, совершенных организованной группой, — как в абсолютном, так и в относительном выражении. Следует, правда, сделать оговорку о том, что под квалификацию организованных групп могут попадать совершенно разные сообщества — от вооруженных банд до обычных сотрудников одного и того же предприятия, обвиненных в преступлении экономической направленности. Позитивным фактором может считаться и то, что в числе регионов с относительно высоким уровнем организованной преступности (в расчете на 100 тыс. человек населения) происходит активная ежегодная ротация, свидетельствующая об отсутствии регионов с укоренившейся высокой преступностью. Отчасти это касается и Москвы, постоянно входящей в верхнюю двадцатку по числу преступлений, совершенных организованной группой (в расчете на 100 тыс. человек населения), но, во-первых, в 2009–2010 годах Москва и вовсе стабильно находилась на втором месте среди всех регионов России, во-вторых, это можно объяснить значительной долей преступности экономической направленности в столице.

Таблица 25

Показатели организованной преступности, Россия

Индикатор	Ед. изм.	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ущерб от организованной преступности (Всемирный экономический форум)	Оценка (1 — высокий ущерб, 7 — ущерб отсутствует)	3,7	4,3	4,0	4,2	4,2	4,2	4,2
	Место среди стран мира*	98	112	119	114	111	101	102
Предварительно расследовано преступлений, совершенных организованной группой	Тыс. преступлений	-	21,0	16,4	17,2	15,9	12,4	12,2
Доля предварительно расследованных преступлений, совершенных организованной группой	%	-	1,47	1,25	1,38	1,29	1,05	0,99
Выявлено лиц в составе организованной группы или преступного сообщества	Человек	-	8770	7487	7444	8086	8363	9622

* более высокое место соответствует более низкому ущербу от организованной преступности

Источники — Всемирный экономический форум, Генеральная прокуратура Российской Федерации

Настораживает сохранение и даже повышение числа лиц, вовлеченных в организованные преступные группы. С 2011–2012 годов отсутствует тенденция по снижению их числа (конечно же, речь идет только о выявленных в течение года членах группы). Этот результат может быть интерпретирован по-разному, но одной из интерпретаций является сохранение для человека привлекательности участия в организованных преступных группах, позволяющей этим группам поддерживать численность, вследствие рассмотренных выше институциональных проблем — угрозы насилия и недостаточной защищенности прав собственности в российском обществе.

Проблема снижения коррупции во всех проявлениях традиционно занимает в России важное место на повестке дня как политиков, так и экономистов. Коррупция является ключевым элементом рентоориентированного равновесия, препятствующего человеческому развитию — возможности получения распределительных преимуществ за счет злоупотребления общественным положением существенно снижают стимулы к инвестициям в человеческий капитал. Позиции России в течение 2010-х годов по этому показателю продолжают оставаться достаточно непростыми — Россия находится, как правило, во второй сотне стран по оценкам распространенности коррупции (Таблица 26).

В то же время все ведущие исследования показывают некоторый прогресс: в 2014–2015 годах ситуация улучшилась по сравнению с 2010–2011 годами, однако темпы этого прогресса трудно назвать удовлетворительными. Этим оценкам соответствует и официальная статистика: с 2010 года заметна тенденция к снижению числа зарегистрированных преступлений, связанных с получением взятки, однако среднегодовые темпы (100–200 преступлений в год по сравнению с 6–7 тыс. зарегистрированных преступлений) являются более чем скромными. В то же время в России все чаще регистрируются преступления, связанные с дачей взятки: если ранее сообщения о преступлении в виде получения взятки наблюдались гораздо чаще, чем сообщения о даче взятки (взятодатели ожидаемо более активно обращались в органы правопорядка, чем взятополучатели), то теперь количество таких сообщений почти сравнялось.

Интересно, что в составе регионов-лидеров по числу взяток (дачи или получения) регулярно фигурируют одни и те же субъекты Российской Федерации. Среди регионов, которые два или более раз входили в пятерку лидеров по даче взяток (на 100 тыс. чел. населения) с 2009 по 2014 годы: Кировская область (6 раз), Сахалинская область и ЯНАО (по 3 раза), Республика Алтай, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Мордовия, Волгоградская, Вологодская, Магаданская области (по 2 раза); по получению взяток: Тюменская область (6 раз), Челябинская область (4 раза), Ивановская, Новгородская, Омская, Тамбовская области и Забайкальский край (по 2

раза). Более полусотни регионов России ни разу не попадали в эту пятерку ни в том, ни в другом списке. Такая статистика косвенно свидетельствует о возможном наличии «очагов» коррупции в стране, хотя фактическое подтверждение этой гипотезы потребует детального анализа учета коррупционных преступлений.

Таблица 26

Показатели коррупции, Россия

Индикатор	Ед. изм.	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Контроль коррупции (Всемирный банк)	Оценка (-2,5 – низшая, 2,5 – высшая)	-0,85	-1,06	-1,04	-1,02	-1,00	-0,87	-
	Положение в рейтинге стран (0 – низший рейтинг, 100 – высший рейтинг)	21,0	14,3	16,1	16,7	16,7	19,7	-
Распространенность взятки (Всемирный экономический форум)	Оценка (1 – случаются часто, 7 – случаются редко)	-	3,2	3,1	3,1	3,2	3,4	3,4
	Место среди стран мира*	-	111	115	120	109	102	98
Индекс восприятия коррупции (Transparency International)	Оценка (0 – высокая коррупция, 100 – низкая коррупция)	25	21	24	28	28	27	29
	Место среди стран мира*	121	154	143	133	127	136	119
Регистрация преступления: дача взятки	Преступления, ед.	-	4265	4005	3182	4811	5886	6771
Регистрация преступления: получение взятки	Преступления, ед.	-	7747	6947	6576	6710	5945	6399

* – более высокое место соответствует более низкому ущербу от организованной преступности

Источники – Всемирный банк, Всемирный экономический форум, Transparency International, Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Проблема развития эффективных, подотчетных и прозрачных институтов на всех уровнях, а также проблема обеспечения ответственного, инклюзивного и репрезентативного принятия решений на всех уровнях сформулированы ООН

довольно обобщенно; для конкретизации мы интерпретируем это, как наличие эффективных с точки зрения общественного благосостояния институтов правоприменения и нормотворчества в государстве.

Влияние этих проблем на человеческий капитал тесно связано с рассмотренными выше последствиями преступности и коррупции, ведь отсутствие эффективно работающих государственных институтов является важным коррупциогенным фактором.

Оценки произошедших за последнее время изменений в этих аспектах институциональной среды не всегда просто интерпретировать на базе распространенных индексов качества институтов, поскольку концепции, лежащие в основе этих индексов — например, эффективность или качество регулирования — могут быть истолкованы неоднозначно.

Индекс эффективности правительства от Всемирного банка, подразумевающий оценку государственной политики в целом и качества услуг государства, свидетельствует, что Россия приблизилась к среднемировому уровню по этому показателю. Но скачок в 2014 году подсказывает, что это улучшение может быть связано с искажением из-за внешнеполитических обстоятельств, выразившихся в общем росте одобрения политики российского правительства населением, не связанном непосредственно с поддержкой благоприятных для развития человека институтов внутри страны. Оценки качества регулирования от Всемирного Банка и от Всемирного экономического форума показывают, что в этой сфере ситуация также не ухудшилась, и, вероятно, произошло некоторое повышение качества государственного регулирования, но оно не превышало темпы среднемирового прогресса в этой сфере. Оценка прозрачности государственной политики в России в последние годы значительно повысилась, и это вполне соответствует интуитивным предположениям: развитие механизмов широкого общественного и экспертного обсуждения проектов нормативно-правовых актов, более полное раскрытие статистических данных дают четкое представление о политике государства. В результате Россия в соответствующем рейтинге в 2014–2015 годах приблизилась к среднемировому показателю. В то же время оценки подотчетности государства — то есть, в том числе, реального влияния проводимых обсуждений на политику — наоборот, скорее снизились за последние годы (Таблица 27).

Таким образом, при значительном росте одобрения политики государства в целом реальный прогресс в части улучшения регулирования оценивается достаточно скромно, а существенный рост прозрачности механизмов государственной политики в России не привел к росту возможности влияния на эти механизмы.

Таблица 27

Показатели эффективности, прозрачности и подотчетности органов власти, Россия

Индикатор	Ед. изм.	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Эффективность правительства (Всемирный банк)	Оценка (-2,5 – низшая, 2,5 – высшая)	-0,45	-0,45	-0,45	-0,43	-0,36	-0,08	-
	Положение в рейтинге стран (0 – низший рейтинг, 100 – высший рейтинг)	39,5	39,7	40,8	40,7	43,1	51,4	-
Качество государственного регулирования (Всемирный банк)	Оценка (-2,5 – низшая, 2,5 – высшая)	-0,41	-0,37	-0,36	-0,36	-0,37	-0,40	-
	Положение в рейтинге стран (0 – низший рейтинг, 100 – высший рейтинг)	38,7	40,2	38,9	38,8	37,8	36,5	-
Подотчетность государственных органов гражданам (Всемирный банк)	Оценка (-2,5 – низшая, 2,5 – высшая)	-0,90	-0,88	-0,87	-0,98	-1,01	-1,04	-
	Положение в рейтинге стран (0 – низший рейтинг, 100 – высший рейтинг)	23,6	25,1	25,4	19,4	19,0	20,2	-
Бремя государственного регулирования для бизнеса (Всемирный экономический форум)	Оценка (1 – тяжелое, 7 – легкое)	2,2	2,5	2,4	2,6	2,9	2,9	2,9
	Место среди стран мира*	117	128	132	130	120	111	116
Прозрачность политики правительства (Всемирный экономический форум)	Оценка (1 – низкая, 7 – высокая)	2,9	3,9	3,7	3,6	3,8	4,0	4,0
	Место среди стран мира*	111	105	115	124	101	68	77

* – более высокое место соответствует более высокой прозрачности и более низкому бремени регулирования

Источники – Всемирный банк, Всемирный экономический форум.

Проблему обеспечения защиты фундаментальных свобод и доступа к информации еще сложнее объективно оценить, поскольку она чаще, чем остальные аспекты, интерпретируется с политических позиций. Собственно говоря, даже состав фундаментальных свобод по-разному излагается в различных государствах, в том числе и в развитых. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в России

защищены свобода совести и вероисповедания, свобода мысли, свобода слова (и близкая к ней свобода массовой информации), свобода деятельности общественных объединений и свобода творчества. Недостаточная защита этих свобод обуславливает высокие риски для личности, существенно снижает отдачу от инвестиций в человеческий капитал за счет ограничения сфер его применения.

Отдавая отчет в возможности политических искажений проводимых оценок, отметим, что в соответствии с рейтингами одного из ведущих исследовательских центров в этой области — Freedom House, — ситуация в России в течение длительного времени оценивалась стабильно низко. В составе рейтинга гражданских свобод Freedom House учитываются свобода слова и совести, свобода собраний, верховенство права, личная свобода и иные индивидуальные права (включая свободу перемещения, гендерное равенство, защиту прав меньшинств), что в значительной мере соответствует российскому законодательству.

Рейтинговая оценка России на протяжении последних 15 лет находилась на уровне 5 баллов (ниже среднего; 1 — самая высокая оценка, 7 — самая низкая). Она была понижена с 4 до 5 баллов еще в 1999 году на фоне контртеррористической операции в Чеченской Республике и роста вмешательства государства в деятельность СМИ. В 2015 году оценка была вновь понижена — до 6 баллов — по мотиву нового усиления влияния государства на СМИ и ограничения (в том числе непрямого) выезда некоторых категорий граждан (связанных с госслужбой) за рубеж.

Защита фундаментальных свобод, включая свободу слова, в контексте рассматриваемой цели по преодолению насилия и преступности отнюдь не является красивой фигурой речи или данью абстрактным ценностям — все эти свободы важны для снижения потенциала гражданских конфликтов на национальном или местном уровне, для подавления коррупции. Свобода слова сильно облегчает решение агентской проблемы за счет выявления недобросовестных госслужащих, а всеобщая защита набора базовых свобод предотвращает конфликты между группами с неравным потенциалом насилия.

Сценарии развития ситуации в перспективе до 2030 года

Возвращаясь к рассмотрению взаимосвязей институтов и человеческого развития с учетом рассмотренных характеристик российской ситуации, обратимся к довольно распространенной концепции двух возможных институциональных равновесий:

производительного и рентоориентированного¹²⁰. Сложившиеся в стране «правила игры» в рамках как правовой системы, так и неформальных норм могут в перспективе до 2030 года (хотя все сроки в этой сфере весьма приблизительны) обеспечить одну из двух альтернативных систем стимулов: одна из них будет способствовать высоким инвестициям в человеческий капитал и позволяет рассчитывать на существенное повышение уровня человеческого развития, другая, ориентированная скорее на теневую экономику — не позволяет.

Производительное равновесие предполагает, что в России в обозримой перспективе будет достигнуто снижение уровня насилия до показателей, характерных хотя бы для развивающегося мира в среднем, и с карты страны исчезнут существующие очаги высокой преступности с применением насилия, в том числе убийств. Иными словами, в стране в этом случае будет обеспечено восстановление полноценной монополии на насилие со стороны государства. Произойдет повышение защиты прав личности и собственности на основе формальных, установленных государством институтов вследствие:

- сокращения числа преступлений против личности и собственности как за счет реформирования правоохранительной системы, так и за счет распространения неформальных институтов уважения к правам собственности и свободы, роста социального капитала;
- сокращения численности членов и влияния организованных преступных сообществ;
- снижения уровня коррупции, достигнутого как за счет традиционных мер ее преследования и наказания, так и за счет сокращения коррупциогенных зон в институциональной среде, в том числе за счет обеспечения контроля общества над властью.

Рентоориентированное равновесие предполагает обратную ситуацию: сворачивание даже тех ограниченных успехов в сфере борьбы с преступностью и коррупцией, повышения эффективности и прозрачности государственного аппарата, которые были достигнуты до сих пор, а также отказ от контроля общества над государственной властью.

Производительное равновесие способно максимизировать стимулы для инвестиций в человеческий капитал (со стороны отдельных граждан, а также со стороны государства) за счет снижения рисков для личности и собственности на долгосрочном временном горизонте и повышения ожидаемой отдачи. Благодаря этим инвестициям

¹²⁰ См., например, Mehlum H., Moene K., Torvik R. Institutions and the resource curse // The economic journal. 2006. № 116. P. 1–20.

следует ожидать повышения эффективности применения человеческого капитала за счет его перераспределения в сферу производства товаров и услуг из сферы применения насилия (включая преступность и защиту от нее, в том числе частную охрану прав собственности).

Рентоориентированное равновесие, не обеспечивающее выполнения основных задач ЦУР 16, сильно ограничит эти стимулы.

Выводы и рекомендации

Для перехода к производительному институциональному равновесию, позволяющему рассчитывать на достаточно высокие темпы человеческого развития даже в условиях жестких финансовых ограничений, необходимо развивать политику создания благоприятной институциональной среды, обеспечивающей в первую очередь защиту прав личности и собственности.

Среди важнейших составляющих такой политики можно выделить следующие приоритетные элементы:

- искоренение коррупции во всех ее проявлениях в правоохранительной и судебной системе, исключение принятия неправовых судебных решений по любым мотивам за счет создания системы сильных позитивных и негативных стимулов для работников правоохранительных и судебных органов;
- проведение политики развития неформальных институтов, способствующих укоренению ценностей прав человека и прав собственности в России, в частности в системе образования и в средствах массовой информации, борьба за снижение влияния преступных групп и преступной культуры в молодежной среде;
- развитие механизмов общественного контроля над властью и вовлечения общества в принятие и реализацию решений в сфере государственной политики, в том числе за счет использования средств «электронной демократии» и поддержки общественных инициатив.

Малева Т.М., Гришина Е.Е.¹²¹

Глава 6. Ликвидация нищеты — мировая цель, которая важна и для России

«Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах» определена как первая среди Целей устойчивого развития (ЦУР 1). Несмотря на то, что в период с 1990 по 2015 год численность населения, живущего в крайней нищете, в мире сократилась более чем в два раза — с 1,9 млрд чел. до 836 млн чел., — проблема крайней нищеты продолжает оставаться очень существенной. Миллионам людей в мире не хватает средств к существованию, они испытывают голод и недоедание, ограничения в доступе к различным социальным услугам и дискриминацию.

Адаптация ЦУР 1 «Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах» к условиям и приоритетам развития России

В российских условиях проблемы бедности и крайней бедности выглядят, естественно, иначе, чем в большинстве развивающихся стран (при ВВП на душу в 24 тыс. долл.). В докладе Межучрежденческой группы экспертов по показателям достижения целей в области устойчивого развития Экономического и социального совета ООН (далее — Доклад Межучрежденческой группы)¹²² сформулирована система задач устойчивого развития и индикаторов, из которых в данной главе мы будем использовать несколько ключевых (имея в виду, что другие главы охватывают иные проблемы и задачи):

- К 2030 году ликвидировать крайнюю нищету для всех людей во всем мире.
- К 2030 году сократить долю лиц, живущих в нищете, по крайней мере наполовину.

Для оценки достижения отмеченных задач устойчивого развития предложены следующие показатели:

- Доля населения, живущего за международной чертой бедности.
- Доля населения страны, живущего за национальной чертой бедности.
- Доля лиц, живущих в нищете во всех ее проявлениях, по национальным определениям.

¹²¹ Малева Татьяна Михайловна — к.э.н., директор Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, Гришина Елена Евгеньевна — зав лабораторией Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС.

¹²² Доклад Межучрежденческой группы экспертов по показателям достижения целей в области устойчивого развития. ООН, Статистическая комиссия. Сорок седьмая сессия. 8–11 марта 2016 г. 77 с. <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-R.pdf>

- Доля ресурсов, выделенных правительством на программы по сокращению нищеты.
- Доля государственных расходов на услуги образования, здравоохранения и социальную защиту.

Эти задачи и показатели для достижения ЦУР 1 нуждаются в адаптации к условиям и приоритетам развития России, и в этом контексте немаловажный вопрос состоит в методике определения уровня бедности. В России на национальном уровне применяется абсолютная концепция бедности, а в качестве черты бедности используется величина прожиточного минимума¹²³. Помимо этого, в целях сравнительного анализа органами государственной статистики России рассчитывается уровень относительной монетарной бедности с использованием медианного дохода. Таким образом, учитывая специфику измерения бедности в России, а также доступности данных, характеризующих различные показатели бедности и нищеты, можно сформулировать следующие задачи и показатели для мониторинга достижения ЦУР 1 в ее адаптации к российским условиям (Таблица 28).

Таблица 28

Задачи и показатели ЦУР 1 в России

Задачи	Показатели
К 2030 году ликвидировать в России крайнюю нищету	<ul style="list-style-type: none"> • Доля населения России, живущего менее чем на 1,9 долл. США в день (по ППС на 2011 год), %
К 2030 году сократить долю населения, живущего в крайней бедности в России, по крайней мере наполовину	<ul style="list-style-type: none"> • Доля населения России, имеющего денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, % • Доля населения России, имеющего денежные доходы ниже половины величины прожиточного минимума, % • Доля населения России, имеющего денежные доходы ниже половины медианного дохода, %
Достижение к 2030 году в России существенного охвата социальной поддержкой уязвимых слоев населения	<ul style="list-style-type: none"> • Доля населения России, охваченного социальной поддержкой, % • Доля государственных расходов на социальную политику, % ВВП

Источник – ООН, адаптация автора

Предложенная система показателей адаптирована к условиям социально-экономического развития России и возможностям доступа к статистическим данным, отражающим динамику бедности.

¹²³ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2010 год / Под общ. ред. С.Н.Бобылева. М., 2010.

Оценка продвижения в решении задач по достижению ЦУР по ликвидации нищеты

Уровень бедности — абсолютная концепция

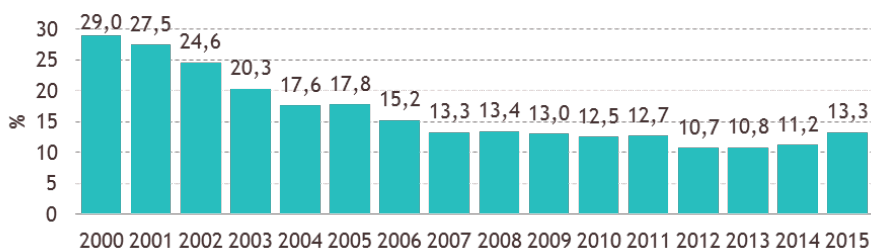
В период с 2000 по 2015 год в России произошло снижение уровня абсолютной монетарной бедности с 29,0% до 13,3%, и это снижение следует считать весьма значительным (Рисунок 16). Самое существенное снижение уровня бедности наблюдалось с 2000 по 2007 год. При абсолютной монетарной методологии измерения бедности этот факт являлся естественным результатом увеличения реальных денежных доходов населения в период экономического роста.

Кризис 2008–2010 годов, который являлся реакцией российской экономики на мировой финансовый кризис, замедлил сокращение уровня бедности, но тем не менее предпринятые правительством меры — увеличение МРОТ, размера пособий по безработице и уровня пенсий — позволили избежать роста уровня бедности и даже несколько снизили их значения: к 2012 году доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума снизилась до 10,7%.

Последующий кризис, который наблюдается с 2014 года и сопровождается снижением реальных денежных доходов населения, привел к росту уровня бедности. К 2015 году уровень бедности составил 13,3%, что выше показателей, наблюдавшегося в период с 2009 по 2014 год. Это означает, что результат борьбы с бедностью, достигнутый за последние 8 лет, во многом потерян.

Рисунок 16

Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в России, 2000–2015 годы, %



Источник — данные Росстата

Анализ также показывает очевидный прогресс в ликвидации крайней нищеты в России: доля населения, живущего на 1,9 долл. США в день (по ППС на 2011 год) в период с 2005 по 2012 год сократилась с 0,66% до 0,04%. Тем не менее и сегодня есть социальные группы населения, которые живут в состоянии крайней бедности (2,2%

населения, или 16,5% от численности бедных), т. е. имеют денежные доходы ниже половины величины прожиточного минимума. В этом смысле проблему крайней нищеты в России нельзя считать решенной.

Данные Росстата дают возможность выделить социально-демографические группы населения России, обладающие высокими рисками бедности. Так, риски абсолютной монетарной бедности в России высоки для сельских жителей и жителей небольших городов с численностью населения менее 100 тыс. человек. Уровень бедности сельских жителей в 1,42–2,53 раза выше уровня бедности среди всего населения в целом, а уровень бедности жителей небольших городов — в 1,15–1,21 раза¹²⁴.

Также высокие риски абсолютной монетарной бедности имеют дети до 16 лет: уровень их бедности в 1,48 раза выше уровня бедности среди всего населения в целом. В то же время лица старше трудоспособного возраста, напротив, имеют более низкие риски абсолютной монетарной бедности, чем все население в целом. Так, уровень детской бедности в 2014 году составил 18,5% (для сравнения, в 2006 году — 19,0%), а уровень бедности среди лиц старше трудоспособного возраста — 5,3% (для сравнения, в 2006 году — 10,4%).

Уровень бедности среди женщин в России выше, чем среди мужчин: в 2013 году среди женщин в возрасте 16–30 лет уровень бедности составлял 11,3% (среди мужчин данного возраста — 10,2%), среди женщин трудоспособного возраста старше 30 лет — 11,9% (среди мужчин — 10,5%), среди женщин старше трудоспособного возраста — 5,2% (среди мужчин — 4,6%)¹²⁵.

Как динамика сокращения бедности в России соотносится с мировыми тенденциями? Наибольший интерес представляет сравнение со странами с сопоставимым уровнем экономического развития. Однако следует отметить, что концепции и методы измерения бедности существенно различаются по странам. В том числе именно по этой причине методологически строгое сравнение России, применяющей абсолютную монетарную концепцию бедности, со странами Европейского союза, использующими преимущественно относительную монетарную концепцию бедности, затруднено. Так, например, в Испании мониторинг уровня бедности на национальном уровне проводится на основе показателя, отражающего долю населения, имеющего располагаемый эквивалентный средневзвешенный доход ниже 60% от общенационального медианного значения располагаемого дохода, а также показателя, характеризующего риски бедности и социального исключения (AROPE).

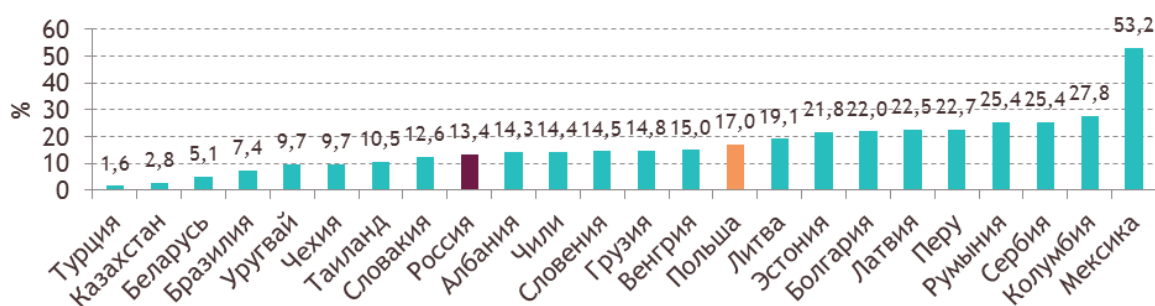
¹²⁴ Росстат, Росстат, Социально-экономические индикаторы бедности в 2011–2014 годах, 2015 г.

¹²⁵ Росстат, Женщины и мужчины России — 2014 год.

Если опираться на данные по странам с сопоставимой методологией измерения бедности, основанной на сравнении с абсолютной чертой бедности, то в России доля населения, живущего за национальной чертой бедности, в 2015 году составила 13,4%, в то время как во многих странах Восточной Европы, а также отдельных странах Латинской Америки эта доля была выше — например, в Польше, Литве, Эстонии, Болгарии, Латвии, Румынии и Сербии, Перу, Колумбии и Мексике (Рисунок 17).

Рисунок 17

Доля населения страны, живущего за национальной чертой бедности в России и отдельных зарубежных странах, %, 2015 год или последний доступный год



Примечание — последний год 2014 — для стран: Болгария, Бразилия, Казахстан, Латвия, Мексика, Перу, Сербия, Таиланд, Турция, Уругвай, 2013 год — для Венгрии, Литвы, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Чехии, Чили и Эстонии, 2012 год — для Албании и Грузии.

Источник — World Bank, World Development Indicators

При этом если до 2015 года Россия двигалась по траектории снижения уровня бедности, то в некоторых странах это движение не было столь однозначным, например в Польше, где уровень бедности был подвержен колебаниям как в сторону снижения (с 2004 по 2007 год), так и роста (с 2000 по 2004 год и после 2007 года). В итоге с 2000 по 2015 год уровень бедности в Польше, наоборот, возрос с 14,8 до 17%, а в отдельные годы превышал 20%. Начиная с высоких показателей уровня бедности, России удалось более последовательно реализовать политику преодоления бедности, чем стране — члену Евросоюза, изначальный уровень бедности в которой был существенно ниже, но экономика которой оказалась более подвержена колебаниям, в том числе неблагоприятным в отношении доходов населения.

Что касается показателя крайней нищеты (доля населения, живущего на сумму менее чем 1,9 долл. в день по ППС 2011 года), то в России эта доля составляла в 2012 году 0,04%. Это существенно ниже, чем в среднем по странам со средним уровнем дохода (12,5%), а также ниже, чем в ряде стран со сходным уровнем ВВП на душу населения, но выше, чем, например, в Польше (0,02%) и Словении (0,03%) (Таблица 29).

Таблица 29

Доля населения, живущего на сумму менее чем 1,9 долл. в день, % (по ППС-2011)

	2005	2012
Россия	0,66	0,04
Бразилия	9,55	4,59
Венгрия	0,00	0,26
Мексика	8,66	2,68
Польша	0,95	0,02
Румыния	2,15	0,00
Словакия	0,05	0,24
Словения	0,10	0,03
Турция	2,48	0,26
Чехия	0,00	0,06
Страны со средним уровнем дохода	23,00	12,53

Источник — World Bank, World Development Indicators

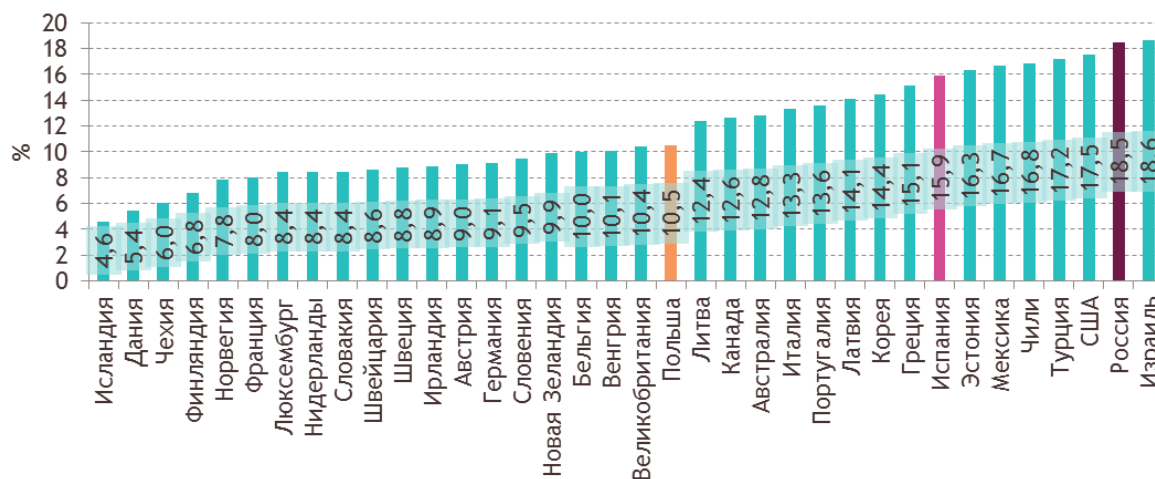
Если учесть, что крайняя нищета в начале тысячелетия в России составляла более 2%, то столь выраженную положительную динамику этого показателя следует считать безусловным успехом. Так, в Польше уровень нищеты изначально не был высоким — в 2000 году он составлял 0,13%, и ей было значительно легче, чем России, двигаться к исполнению Целей развития на пороге тысячелетия в отношении крайней бедности. Россия добилась значительных позитивных результатов в преодолении крайней нищеты. Однако было бы неверным считать, что данная проблема в России полностью решена. Так, например, в 2015 году 2,2% населения России (или 16,5% от численности бедных) имели денежные доходы ниже половины величины прожиточного минимума, т. е. являются крайне бедными, причем в период с 2014 по 2015 год под влиянием экономического кризиса и снижения реальных доходов доля крайне бедного населения в России возросла на 0,5 п.п. от численности населения (на 1,3 п.п. от численности бедных).

Уровень бедности — альтернативные подходы

Если воспользоваться относительной концепцией бедности, принятой в европейских странах, и оценить ее уровень на основе медианного дохода, то уровень относительной монетарной бедности в России, характеризуемый долей населения, имеющего денежные доходы ниже половины медианного дохода, составил в 2015 году 18,2%. В 2014 году уровень относительной монетарной бедности в России был выше, чем в подавляющем большинстве стран ОЭСР, включая Польшу (10,5%) и Испанию (15,9%), причем это превышение весьма существенно (Рисунок 18).

Рисунок 18

Доля населения с денежными доходами ниже половины медианного дохода, Россия и страны ОЭСР, 2014 или последний доступный год*



* последний год 2012 — для Новой Зеландии, 2014 год — для России, Австралии, Финляндии, Венгрии, Израиля, Р. Кореи, Мексики, Нидерландов, США; для остальных стран — 2013 год.

Источник — OECD (2016), Poverty rate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en

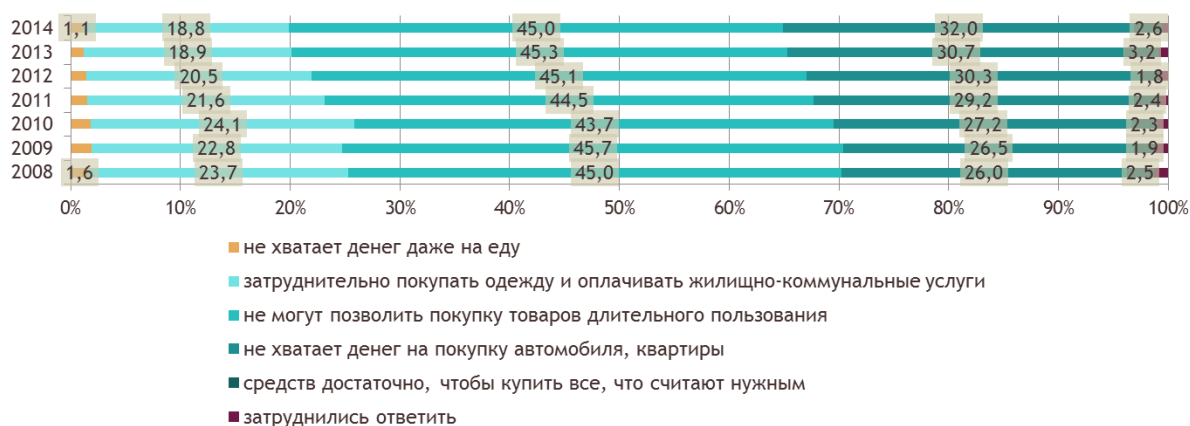
В целом уровень относительной монетарной бедности менялся в России в период с 2001 по 2015 год не столь существенным образом, как уровень абсолютной монетарной бедности. Но если в период с 2001 по 2007 год уровень абсолютной бедности, как было уже показано, снижался, то уровень относительной бедности, напротив, увеличился с 17,2% до 18,9%. Это свидетельство того факта, что в период экономического роста снижение монетарной бедности происходило на фоне усиления доходного неравенства. На фоне же кризиса 2014–2015 годов наблюдалось снижение уровня относительной бедности и сокращение доходной дифференциации. Вообще уровень доходного неравенства в России выше, чем во многих зарубежных странах: коэффициент Джини в России в 2012 году составлял 0,420 (в 2013 году — 0,419, в 2015 году — 0,412), и он существенно выше, чем, например, в Польше (0,324), Франции (0,331), Испании (0,359) и США (0,411 на 2013 год).

Коэффициент фондов, равный отношению доли доходов лиц, принадлежащих 10-й децильной группе к доле доходов тех, кто принадлежит 1-й децильной группе, также подтверждает высокий уровень доходного неравенства в России (16,3 — в 2013 году, 15,6 — в 2015 году). В соответствии с ним в 2013 году уровень неравенства по доходам был выше, чем в России, только в некоторых странах Латинской Америки, например Мексике (21,0), Перу (21,7), Чили (24,1), Колумбии (38,5) и Бразилии (43,1).

В последние годы общая экономическая эволюция и, в частности, вступление развитых стран в постиндустриальную стадию развития ставит под сомнение адекватность оценки бедности лишь на основе абсолютных и монетарных подходов к ее измерению. В мире складывается понимание, что оценка бедности — это мультифакторное измерение, среди которых весомое место занимает субъективная оценка населения своего материально-экономического положения. Если рассматривать самооценку домохозяйствами своего финансового положения, то доля домохозяйств, которым, по их мнению, не хватает денег даже на еду, сократилась в период с 2008 по 2014 год с 1,6% до 1,1%, однако не снизилась до нуля (Рисунок 19). Этот индикатор можно рассматривать как признак крайней бедности. В целом, исходя из самооценки домохозяйствами финансового положения, можно сделать вывод о том, что в 2014 году 19,9% домохозяйств могут быть отнесены к категории субъективно бедных, т. к. им не хватает средств на товары и услуги первой необходимости (еду, одежду и оплату жилищно-коммунальных услуг).

Рисунок 19

Оценка домохозяйствами своего финансового положения, Россия, 2008-2014, %



Источник — Росстат, Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств, 2008-2014 годы

Таким образом, доля субъективно бедных домохозяйств в России значительно превосходит долю бедных в соответствии с абсолютной монетарной концепцией бедности. Это подтверждает тот факт, что в современном постиндустриальном обществе абсолютная монетарная концепция бедности исчерпывает свои возможности и не может быть единственным надежным показателем для оценки уровня, профиля и динамики бедности. Для объективной и всесторонней оценки ситуации с бедностью в стране необходим переход к использованию комбинированного подхода в оценке бедности, в том числе включая субъективные и деривационные оценки бедности.

Существуют оценки, основанные на следующей комбинации различных критериев социального положения домохозяйств¹²⁶:

- материально-имущественные признаки — уровень доходов, уровень имущественной обеспеченности (движимое и недвижимое имущество), объем накопленных сбережений;
- социально-профессиональные признаки — уровень образования, наличие регулярной занятости;
- признаки социального самочувствия (самоидентификация) — субъективные оценки положения в обществе и комфортности жизни.

В соответствии с этим методологическим подходом можно выделить не просто бедные слои населения по монетарной концепции, но и те социальные группы, у которых нет и других значимых экономических и социальных активов — так называемый низший класс. Этот анализ показывает, что начиная с 2000-х годов доля низшего класса в России практически неизменна и составляет 10–11%¹²⁷. Эта оценка оказывается ниже, чем показывают абсолютные и относительные показатели бедности, и это «хорошая новость». Вместе с тем есть и «плохая новость» — доля «низших классов» демонстрирует высокую инерционность, которая практически не зависит от этапа экономического цикла и его характера: даже при экономическом росте повышение денежных доходов не позволяет отдельным социальным группам преодолеть дефицит прочих ресурсов, не улучшает положения населения на рынке труда и не повышает его социальной самооценки.

Доступность базовых услуг

Высокий уровень доходного неравенства в России усугубляется неравенством доступа населения к базовым услугам. Это хорошо видно на примере водоснабжения и водоотведения (канализации), задача развития которых также актуальна для ЦУР 6, связанной с водными ресурсами¹²⁸. На сегодняшний день в России не полностью решена задача обеспечения доступа населения к источникам качественной питьевой воды. Доля населения, имеющего доступ к источникам качественной питьевой воды, в России на 2015 год составляла 96,9%, в то время как, например, в Польше — 98,3%, а в Испании — 100%. Кроме того, в России не полностью обеспечен доступ населения к усовершенствованным системам канализации. Так, в 2015 году доля населения,

¹²⁶ Малева Т.М. Анализ спада производства и проблем бедности населения // Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2015 год / под ред. Л.М.Григорьева и С.Н.Бобылева. С. 161–186.

¹²⁷ Там же.

¹²⁸ См. главу 13 данного доклада «Цели устойчивого развития в сфере экологии».

Цели устойчивого развития ООН и Россия

имеющего доступ к усовершенствованным системам канализации, в России составляла 72,2%, в то время как, например, в Бразилии — 82,8%, Польше — 97,2%, Испании — 99,9% и США — 100%.

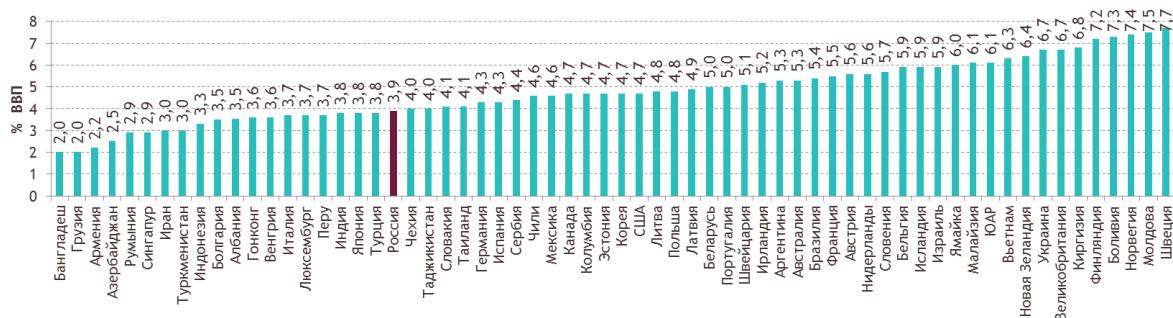
В целом, если говорить об уровне благоустройства жилья в России, то можно отметить наличие потенциала для его повышения. Так, по данным международных сравнений Росстата, доля жилых помещений, оборудованных водопроводом, в 2014 году составляла 77% (для сравнения: в 2013 году в Польше, Венгрии и Казахстане — 97%), доля жилых помещений, оборудованных ванной или душем, — 65% (для сравнения: в 2013 году в Польше и Венгрии — 91 и 94% соответственно), а доля жилых помещений, оборудованных центральным отоплением, — 82% (для сравнения: в 2013 году на Украине — 64%, в Польше — 81% и Финляндии — 94%).

Государственные расходы на образование, здравоохранение и социальную политику

Государственные расходы на образование в России ниже, чем во многих зарубежных странах мира. Так, если в России в 2014 году государственные расходы на образование составляли 3,9% ВВП (в 2012 году — 3,82% ВВП, в 2013 году — 4,07% ВВП), то, например, в Польше — 4,8% ВВП (в 2012 году), а в Испании — 4,3% ВВП (в 2013 году) (Рисунок 20).

Рисунок 20

Государственные расходы на образование в России и отдельных странах мира, 2014 год или более ранний доступный год, % ВВП



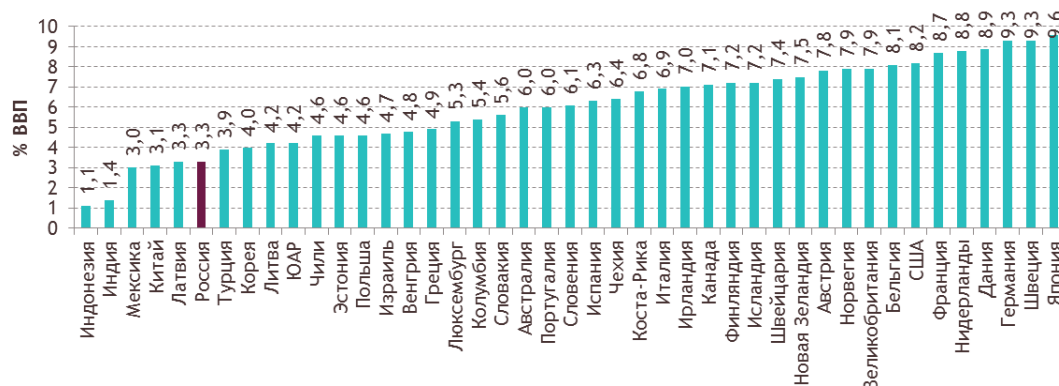
Примечание: данные за 2012 год – Бельгия, Болгария, Бразилия, Венгрия, Вьетнам, Германия, Грузия, Индия, Ирландия, Исландия, Италия, Канада, Р. Корея, Литва, Люксембург, Мексика, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Словения, США, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Франция, Чехия, Швейцария, Эстония; данные за 2013 год – Австралия, Австрия, Азербайджан, Албания, Аргентина, Бангладеш, Великобритания, Израиль, Испания, Киргизия, Латвия, Малайзия, Нидерланды, Сингапур, Словакия, Таиланд, Украина, Финляндия, Чили, Швеция.

Источник – OECD (2016), Public spending on education (indicator). doi: 10.1787/f99b45d0-en; The World Factbook, public education expenditures

Государственные расходы на здравоохранение в России (3,3% ВВП в 2014 году) также низки по сравнению со многими странами ОЭСР, например по сравнению с Польшей (4,6% ВВП), и Испанией (6,3% ВВП) (Рисунок 21).

Рисунок 21

Государственные расходы на здравоохранение в России и отдельных странах мира, 2014 год, % ВВП



Источник — OECD (2016), Health spending (indicator); расчеты на данных Казначейства России

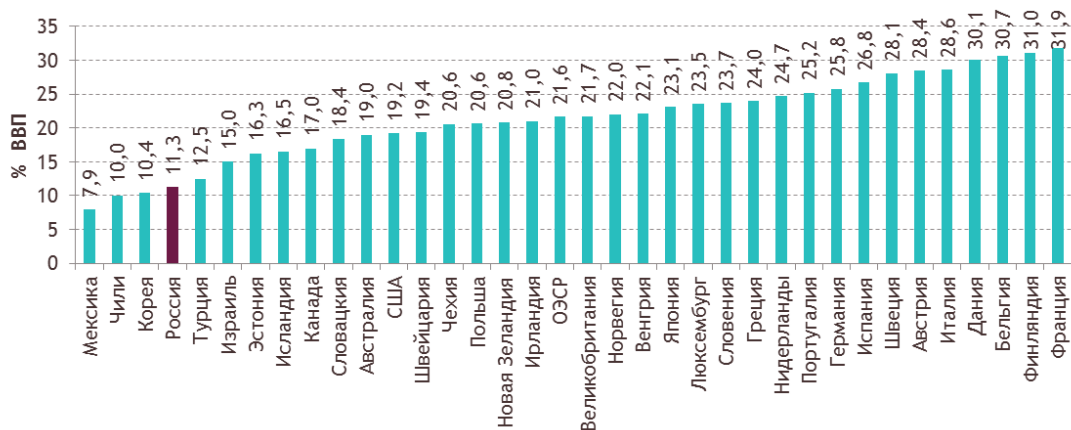
Расходы по направлению «Социальная политика» в России на 2014 год составили 11,3% ВВП. В то же время социальные расходы, включающие в себя расходы на денежные пособия, предоставление социальных и налоговых льгот, в среднем по странам ОЭСР составили в 2014 году 21,6% ВВП, в том числе в Польше и Испании соответственно 20,6% ВВП и 26,8% ВВП (Рисунок 22).

К 2015 году расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на социальную политику и в том числе пенсионное обеспечение возросли по сравнению с 2005 годом в как в процентах ВВП, так и в процентах от общих расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов (Рисунок 23). Расходы по разделу «Социальная политика» в 2015 году составили 12,97% ВВП, из которых более двух третей (8,67% ВВП) приходилось на пенсионное обеспечение. Общий объем государственных социальных расходов, включая расходы на образование, здравоохранение и социальную политику, составил в 2015 году 20,3% ВВП, или 55,1% от общих расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Цели устойчивого развития ООН и Россия

Рисунок 22

Государственные социальные расходы в различных странах, 2014 год или более ранний доступный год, % ВВП

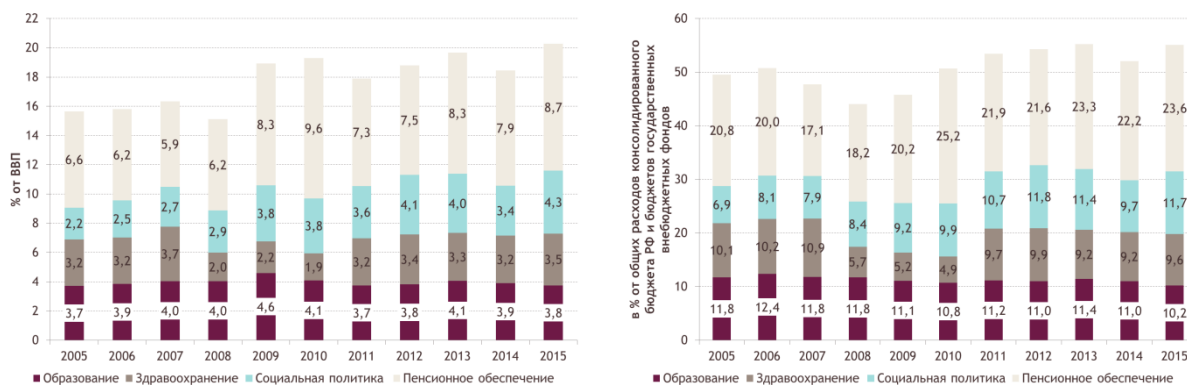


Примечание: Япония – данные за 2011 год; Мексика – 2012 год; Чили, Турция, Израиль – 2013 год; данные за 2014 год для стран ОЭСР являются оценочными, для России – данные расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов по разделу «Социальная политика» за 2014 год.

Источник – OECD (2014), расчеты на данных Казначейства России

Рисунок 23

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на образование, здравоохранение и социальную политику, 2005-2015 годы



Примечание: Данные по разделу «Здравоохранение» с 2005 по 2010 год даны без учета объема расходов по подразделам «Прикладные научные исследования в области здравоохранения» и «Другие вопросы в области здравоохранения». Социальная политика учитывается без пенсионного обеспечения

Источник – данные Росстата и Казначейства России

При этом расходы на социальные пособия, предоставляемые с учетом нуждаемости, т. е. на пособия, направляемые непосредственно малоимущим, в России в 2013 году

было потрачено лишь 0,38% ВВП, или 3,36% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на социальную политику¹²⁹. Для сравнения, в среднем по странам Европейского союза на социальные льготы и пособия, предоставляемые с учетом нуждаемости, в 2012 году было потрачено 3,1% ВВП, в том числе в Польше — 0,7% ВВП, Словакии — 0,9% ВВП, Италии — 1,6% ВВП, Португалии — 2,2% ВВП, Испании — 3,7% ВВП, Великобритании — 4,2% ВВП, Дании — 11,1% ВВП¹³⁰.

Региональные различия в решении задач по достижению ЦУР по ликвидации нищеты

Россия — страна с существенными межрегиональными различиями. С этой точки зрения представляется важным проанализировать, насколько регионы с различным уровнем социально-экономического развития продвинулись в решении задач по ликвидации нищеты.

В 2015 году доля населения, имеющего среднедушевые доходы ниже величины прожиточного минимума, варьировалась по субъектам Российской Федерации от 7,6% в Республике Татарстан до 38,8% в Республике Тыва (Рисунок 24). При этом если в одних регионах уровень абсолютной монетарной бедности ниже среднероссийского уровня — например, в Санкт-Петербурге (8,1%), Москве (9,2%) и Свердловской области (9,7%), — то в других регионах уровень бедности выше среднероссийского, например — в Самарской области (14,2%), Новосибирской области (18,8%) и Псковской области (19,5%).

В период с 2000 по 2015 год более чем в 80% регионов уровень бедности снизился более чем в два раза, причем основное снижение уровня бедности произошло под влиянием экономического роста до 2007 года. В период с 2005 по 2015 год снижение уровня бедности в большинстве регионов замедлилось: лишь в 46% регионов произошло снижение бедности более чем в полтора раза. Причем в отдельных регионах, например, в Томской и Кемеровской областях, произошло повышение уровня бедности в 2015 году относительно уровня 2005 года. В целом, несмотря на значительное снижение уровня бедности, он остается достаточно высоким в некоторых слаборазвитых и депрессивных регионах (например, в республиках Калмыкия, Ингушетия, Тыва — 33,6–38,8%).

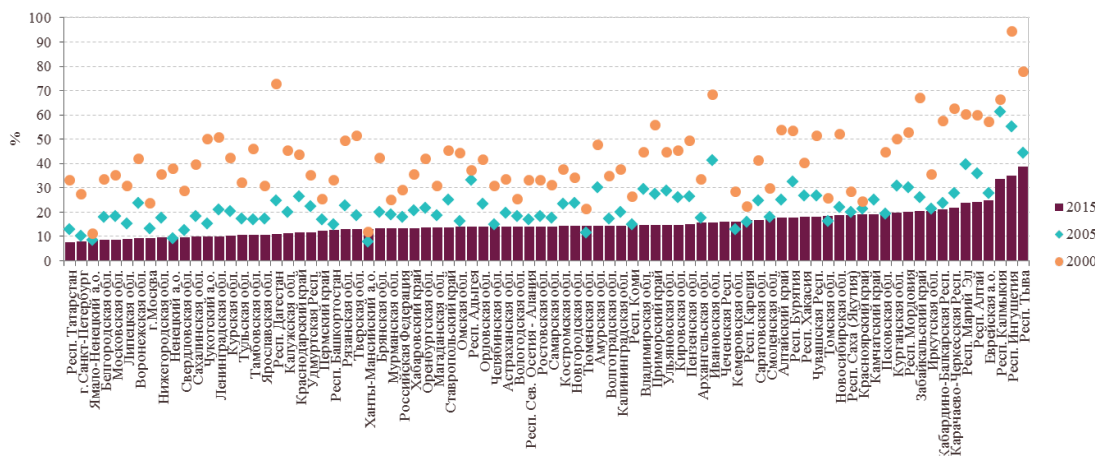
¹²⁹ Оценка на данных Росстата.

¹³⁰ Данные Eurostat, Social protection.

Цели устойчивого развития ООН и Россия

Рисунок 24

Доля населения, имеющего среднедушевые доходы ниже величины прожиточного минимума, 2000, 2005 и 2015 годы, %

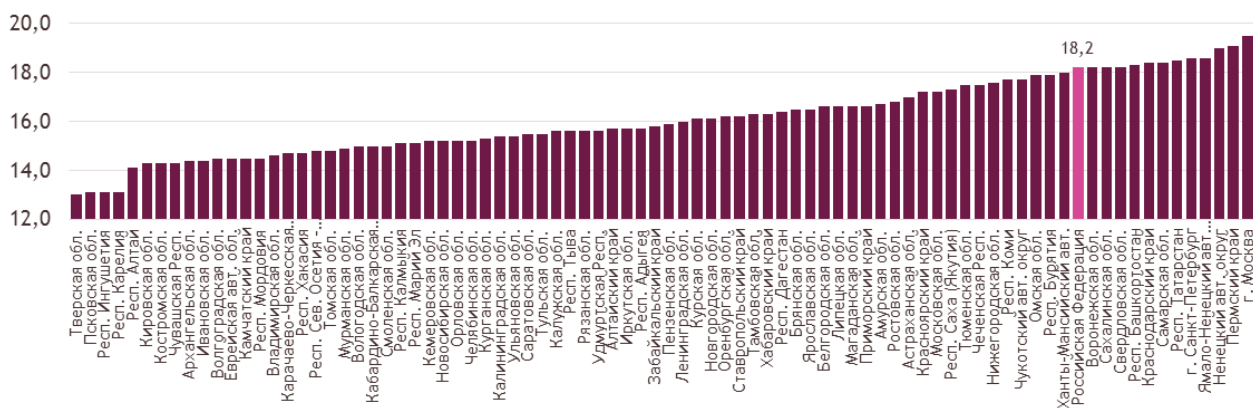


Источник — Росстат, Центральная база статистических данных

Различия между регионами в уровне крайней бедности также велики: доля крайне бедных домохозяйств от численности бедных варьировалась в 2015 году от 9,2% в Тверской области до 25,3% в Республике Тыва. При этом уровень крайней бедности в большинстве регионов (в 85% регионов) был ниже среднероссийского уровня (16,5%). При переходе к сравнению регионов по уровню относительной монетарной бедности межрегиональные различия несколько сглаживаются. Доля населения, имеющего денежные доходы ниже половины медианного дохода, наиболее низкая — 13% в Тверской области (Рисунок 25).

Рисунок 25

Уровень относительной монетарной бедности (50% медианного дохода), 2015



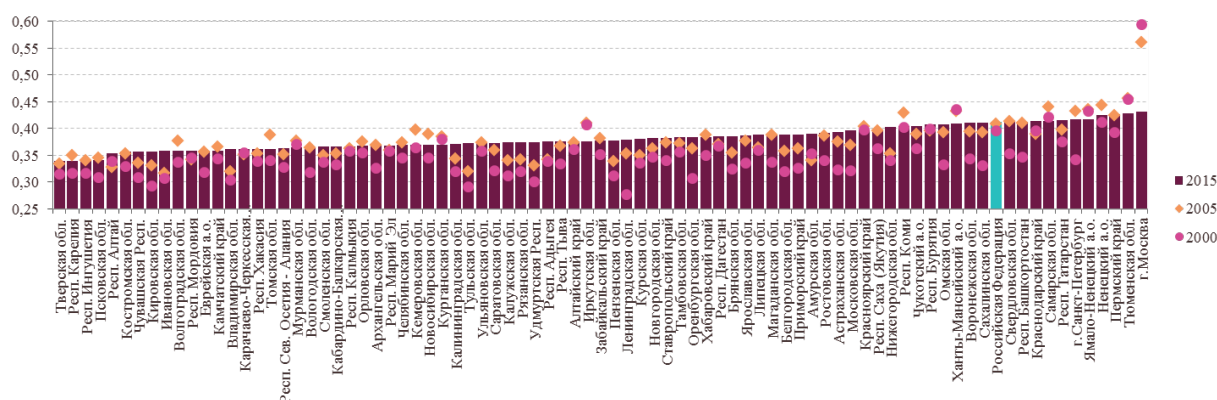
Источник — Росстат, Неравенство и бедность

При этом в подавляющем большинстве регионов уровень относительной монетарной бедности ниже среднероссийского уровня (18,2%), например в Псковской области (13,1%), Новосибирской области (15,2%), Ярославской области (16,5%). В 15% регионов уровень относительной монетарной бедности выше среднероссийского, в том числе в Самарской области (18,4%), Санкт-Петербурге (18,6%), Пермском крае (19,1%) и до 19,5% в Москве.

Межрегиональные различия в уровне доходного неравенства в России также относительно невысоки: коэффициент Джини варьировался в 2015 году по регионам от 0,339 в Тверской области до 0,432 в Москве (Рисунок 26). С 2000 по 2005 год в период экономического роста уровень доходного неравенства увеличился практически во всех регионах, за исключением Москвы. В период с 2005 по 2015 год рост уровня неравенства в большинстве регионов замедлился, а в 17% регионов произошло снижение доходного неравенства, в том числе, как под влиянием экономических кризисов, так и в результате предпринятых государством мер по повышению МРОТ, размеров социальных выплат, пенсий и заработных плат работников бюджетного сектора.

Рисунок 26

Коэффициент Джини, 2000, 2005 и 2015 годы



Источник — Росстат, Центральная база статистических данных

Социальные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, включающие расходы на образование, здравоохранение и социальную политику, составили в 2014 году в среднем 56,3%: от общих расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации — от 37,6% в Чукотском автономном округе до 73,0% в Республике Крым (Рисунок 27). В подавляющем большинстве регионов социальные расходы превышают половину общих расходов консолидированного

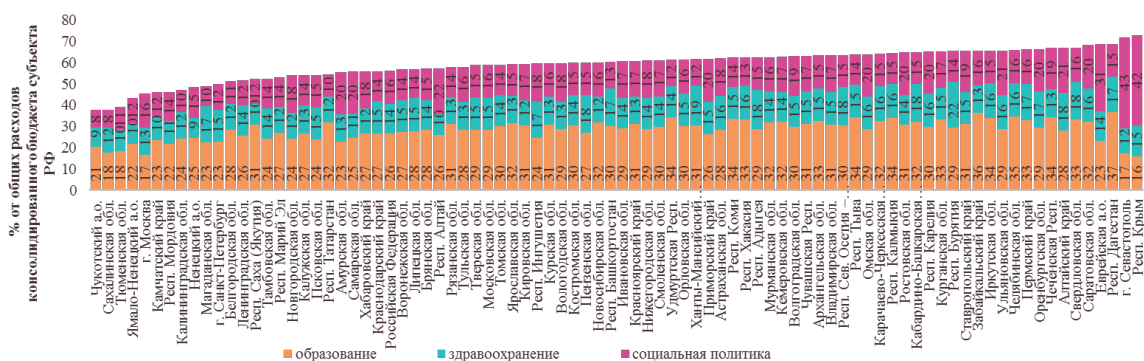
Цели устойчивого развития ООН и Россия

бюджета субъекта Российской Федерации, например в Псковской области (54,2%), Самарской области (55,7%), Новосибирской области (60,0%), Республике Тыва (63,8%) и Свердловской области (67,1%). В то же время Москве и Санкт-Петербурге уровень социальных расходов несколько ниже (соответственно 45,2% и 49,8%).

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на образование в среднем составляют 26,5% от общих расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, а расходы на здравоохранение и социальную политику — соответственно 14,1% и 15,8%. Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на социальную политику существенно варьируется по регионам: от 8,1% в Чукотском автономном округе до 42,7% в Севастополе. Если одни регионы близки по уровню расходов на социальную политику к среднероссийскому уровню — например, Республика Тыва (14,3%), Псковская область (15,4%), Москва (15,9%), Свердловская (16,0%) и Новосибирская области (16,1%), — то в других регионах наблюдается более высокий уровень расходов на социальную политику, например в Самарской и Ульяновской областях (соответственно 19,7% и 21,0%).

Рисунок 27

Социальные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, 2014 год, % от общих расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации



Источник — Росстат, Регионы России. Социально-экономические показатели — 2015 год

Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки малоимущих граждан в общих расходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на социальную поддержку составила в 2015 году в среднем по регионам лишь 2,8% (для сравнения, в

2011 году — 1,8%)¹³¹. В целом более чем в 70% регионов доля расходов на социальную поддержку малоимущих не превышает 5% от общих расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на социальную поддержку. Относительно высокая доля расходов на социальную поддержку малоимущих наблюдалась в 2015 году, например в Калининградской и Томской областях (13,8% и 13,9% соответственно), в то время как Псковской (0,7%), Самарской (1,3%) и Свердловской (2,9%) областях доля расходов на социальную поддержку малоимущих была относительно низкой. Таким образом, можно сделать вывод, что в целом доля расходов на адресные социальные программы в России невелика и имеет существенный потенциал для повышения.

Программы социальной поддержки — сдвиги к адресности

Необходимо отметить, что адресные программы социальной поддержки, направленные на оказание помощи малоимущему и малообеспеченному населению, существуют в России достаточно давно. В период экономических реформ в 90-е годы на фоне неблагоприятной экономической ситуации Россия столкнулась с необходимостью реформирования системы социальной защиты, основанной на универсальном подходе к предоставлению социальной поддержки, путем введения механизмов адресности.

Унаследованная с советских времен система социальных льгот и выплат была очень обширна. Льготы предоставлялись различным профессиональным и социально-демографическим группам населения, а также категориям граждан с особыми заслугами перед государством. Средства на выплату пособий и предоставление льгот тратились крайне неэффективно, поскольку предоставлялись, как правило, без учета материального положения семей. Социальная помощь зачастую предоставлялась в натуральной форме, а не в виде денежных выплат.

В 2015 году в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2015 № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» для регионов была введена возможность установления критериев нуждаемости при предоставлении компенсации родительской платы за детский сад.

¹³¹ Здесь и далее оценка расходов на реализацию мер социальной поддержки малоимущих граждан проведена по данным Росстата. Расходы на социальную поддержку малоимущих и общие расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации рассматривались без учета расходов на предоставление пособий на ребенка до 18 лет из малоимущей семьи и расходов на предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг малоимущим семьям.

Однако, несмотря на введение в систему социальной поддержки социальных пособий, предоставляемых с учетом нуждаемости, в настоящее время указанные пособия составляют менее 7% от общего объема расходов на выплату пособий и социальную помощь¹³². Кроме того, вклад большинства адресных пособий в доходы их получателей невысок. Так, по данным Росстата, средний размер регулярной выплаты малоимущим гражданам, предоставляемой за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, составил в 2015 году 679 рублей, или в среднем 7% от величины прожиточного минимума.

Анализ изменений, произошедших в региональных системах социальной защиты населения после 2013 года, показывает, что регионы стали активнее использовать механизм адресности при предоставлении мер социальной поддержки. В то же время введение учета доходов чаще используется регионами при предоставлении социальной поддержки детям и семьям с детьми, а не пожилым гражданам. В половине случаев введение учета доходов получателей при назначении мер социальной поддержки становится инструментом сокращения бюджетных расходов регионов. Размер предоставляемой социальной поддержки при этом сокращается, снижая эффективность меры относительно влияния на глубину бедности получателей. В трети всех случаев в регионах наблюдается противоречивая политика, когда введение учета доходов не дает эффекта концентрации ресурсов на самых нуждающихся: продолжается рост охвата получателей той или иной мерой, а также рост бюджетных расходов. В то же время в отдельных случаях регионы демонстрируют примеры более эффективного введения адресности, сопровождая введение порогов нуждаемости увеличением размеров выплат.

Сегодня наблюдаются определенные сдвиги системы социальной поддержки в сторону адресности, что может способствовать более эффективному снижению уровня бедности в России. При этом принципиально важно, чтобы применение адресности при предоставлении мер социальной поддержки не сводилось к простому сокращению бюджетных расходов, что имеет место в ряде регионов страны¹³³, а служило действенным инструментом повышения уровня благосостояния малоимущих граждан.

¹³² Всемирный банк, Научно-исследовательский финансовый институт, Эффективная социальная поддержка населения. Версия 3.0: адресность, нуждаемость, универсальность. 2016.

¹³³ Малева Т.М., Гришина Е.Е., Цацура Е.А., Региональные системы социальной защиты: как и зачем вводится адресность? // Регион: экономика и социология, № 4, 2016.

Возможности достижения ЦУР до 2030 года и оценки возможных сценариев сокращения бедности и преодоления нищеты

Поскольку есть тенденции сокращения уровня бедности в России за последние 15 лет, возникает вопрос, реалистично ли полное ее искоренение в соответствии с теми целями, которые сформулированы международным сообществом под эгидой ООН. Для современной России эта проблема приобретает особую остроту в связи с неопределенностью экономических перспектив, вызванных продолжающимся с 2014 года экономическим кризисом.

Как следует из ретроспективного анализа, масштабы абсолютной бедности в России, измеряемой текущими доходами и их сравнением с величиной прожиточного минимума, будут прямо зависеть от макроэкономической динамики (Таблица 30).

Таблица 30

Отдельные показатели мониторинга достижения ЦУР 1

	2005	2015	Оценки на 2030 год, Россия		
			Сценарий экономической стагнации	Сценарий воспроизводства прежней экономической модели	Модернизационный сценарий экономического развития
Доля населения, имеющего денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, % (доля населения, живущего за национальной чертой бедности, %)					
Россия	17,8	13,4	10-15	10-12	5
Польша	19,1	17,0 (2013)			
Доля населения, имеющего денежные доходы ниже 1/2 величины прожиточного минимума, %					
Россия	-	2,2	2,0	1,5	1,0
Уровень относительной монетарной бедности (50% медианного дохода), %					
Россия	18,0	18,5 (2014)	20 и выше	18-19	15-16
Польша	12,3	10,5 (2013)			
Испания	15,0	15,9 (2013)			
Доля государственных расходов на социальную политику, % ВВП					
Россия	8,7	13,0	13-15	15-17	22-25
Польша	20,7	20,6 (2014)			
Испания	20,9	26,8 (2014)			
Страны ОЭСР	19,4	21,6 (2014)			

Источник — Росстат, Всемирный банк, ОЭСР, Казначейство России

В случае длительных низких темпов роста экономики риски увеличения бедности будут нарастать, а тема борьбы с бедностью станет одной из важнейших социально-

экономических задач. Успех такой политики будет зависеть от бюджетных возможностей по финансированию программ социальной поддержки и от их эффективности. При подобном сценарии уровень бедности удастся в лучшем случае удержать на достигнутом уровне или незначительно снизить его до 10–12%. Переход к адресным социальным программам позволит смягчить социальные последствия снижения доходов у беднейших слоев населения, однако полностью ликвидировать бедность, как это предусмотрено в перечне ЦУР ООН, не удастся, особенно учитывая значительную региональную дифференциацию, которая характерна для современной России и которую в ближайшей перспективе, видимо, не удастся преодолеть. Уровень относительной монетарной бедности (доля населения с денежными доходами ниже половины медианного дохода) в условиях длительной экономической стагнации может возрасти до 20% или превысит этот уровень, что еще сильнее ухудшит положение России по данному показателю относительно большинства стран Европейского союза, включая Польшу и Испанию.

Выход России на траекторию экономического роста возможен по разным сценариям¹³⁴. В случае восстановления высоких цен на нефтяном мировом рынке и воспроизводства прежней экстенсивной экономической модели показатели бедности, основанные на абсолютно-монетарном методе ее измерения, могут принять слабо выраженную, но позитивную тенденцию к понижению. Это мало изменит альтернативные оценки бедности — как относительную, так и субъективную, — прежде всего, в силу сохранения высокой социальной и доходной дифференциации российского общества. Уровень относительной монетарной бедности в условиях воспроизводства прежней российской экономической модели останется на уровне 18–19% и не сможет достигнуть текущих значений соответствующих показателей Испании и Польши.

Более радикальное снижение бедности возможно в случае реализации модернизационного сценария экономического развития, в ходе которого будут созданы новые высокотехнологичные рабочие места с высоким уровнем оплаты труда, повышена экономическая и предпринимательская активность населения, возрастет возможности для финансирования различных отраслей социальной сферы и, в том числе, более значимой по размерам социальной поддержки уязвимых слоев населения. Такой сценарий способен сократить бедность в группе «работающих бедных» и среди семей с детьми (пересекающиеся группы), которые составляют главную особенность профиля бедности в России, и приблизиться к верхней границе уровня относительной монетарной бедности стран Европейского союза.

¹³⁴ См. главу 2 данного доклада «Макроэкономические условия развития России до 2030 года».

Выводы и рекомендации

Каким бы ни был сценарий будущего экономического развития страны, уже сегодня очевиден ряд направлений в социальной политике, нацеленный на сокращение масштабов бедности населения.

Для преодоления нищеты в России необходимо достижение баланса между категориальной и адресной системами социальной поддержки. Полный отказ от категориальной системы в стране с населением свыше 145 млн человек невозможен, однако широкое применение адресных принципов социальной защиты, предусматривающих концентрацию усилий на беднейших слоях населения, на современном этапе социально-экономического развития становится императивом. При этом относительная экономия бюджетных средств, возникающая при введении адресности (порога нуждаемости), должна направляться на рост объема социальной поддержки для наиболее нуждающихся получателей.

Необходимо обеспечить увеличение объема социальной поддержки семей с детьми, как группы, имеющей высокие риски абсолютной монетарной бедности. А для усиления эффективности адресной социальной поддержки необходимо продолжить совершенствование программ государственной социальной помощи на основании социального контракта, в том числе расширить направления указанных программ, а также повысить охват данными программами нуждающихся групп граждан.

Для повышения доступности данных для мониторинга прогресса в сфере снижения бедности и преодоления нищеты необходимо создать единую информационную систему социального обеспечения, содержащую сведения о доходах, имуществе и составе домохозяйств получателей помощи. Кроме того, необходимо продолжить совершенствование системы статистического учета бедности и неравенства.

Серова Е.В.¹³⁵

Глава 7. Обеспечение продовольственной безопасности и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства

Одной из Целей устойчивого развития ООН до 2030 года стала ЦУР 2 «Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства». Данная цель намного более амбициозна по своим масштабам, чем аналогичная цель мирового развития за предыдущие полтора десятилетия. Цели развития на пороге тысячелетия предполагали сокращение доли голодающего населения вдвое между 1990 и 2015 годами. На Всемирном продовольственном саммите 1996 года страны договорились сократить в половину численность голодающего населения до 2015 года. К сожалению, сегодня почти 800 млн человек на Земле недоедают; почти 100% этого населения находится в развивающемся мире. В этих странах недоедание — главный фактор основных болезней; около трети населения страдает от дефицита микронутриентов, что ведет к слепоте, умственной отсталости и ранней смерти, до 5 млн. детей в возрасте младше 5 лет умирают от голода. Генеральная ассамблея ООН в 2015 году признала подобное положение дел неприемлемым и поставила цель искоренить голод на Земле к 2030 году.

Однако сегодня задача не только в искоренении голода, но и в создании устойчивого производства продовольствия для всего мира, чтобы проблемы недоедания не было вообще. К 2050 году в мире, согласно прогнозам ООН, будет проживать около 9 млрд. человек, и хотя темпы роста населения снижаются, но доходы этого населения, и — что особенно важно, доходы в наименее бедных странах — растут, а, следовательно, растет и спрос на продовольствие. По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), для того чтобы обеспечить это население адекватным продовольствием, необходимо увеличить его производство на 60%¹³⁶. При ограниченности, а в условиях меняющегося климата, еще и при сокращении основных ресурсов — плодородной земли, воды и, главное, энергии — такой рост производства на старой технологической основе просто невозможен. А это значит, что в глобальную

¹³⁵ Серова Евгения Викторовна — д.э.н., руководитель московского офиса ФАО по связям с Российской Федерацией.

¹³⁶ Food and Agriculture. Key to achieving the 2030 Agenda for Sustainable Development. FAO, 2016, P.10.

систему производства продовольствия и развития сельского хозяйства необходимо вносить кардинальные изменения: найти новые подходы, эффективней использовать природные ресурсы, бережнее относиться к тому, что уже произведено. В этом суть проблемы устойчивого развития сельского хозяйства (в широком смысле — включая лесное и рыбное хозяйство и смежные отрасли продовольственного сектора).

Но и это не исчерпывает продовольственной проблемы современного мира. Уже сегодня по всем континентам, включая большинство стран Африки, число людей с ожирением превосходит число людей, хронически недоедающих¹³⁷. А ожирение — это ключевой показатель качества питания. Также об этой проблеме свидетельствует и рост смертности от неинфекционных заболеваний, напрямую связанных с качеством питания — таких, как диабет, сердечно-сосудистые заболевания. Возникают новые проблемы безопасности пищи, например, возрастающая с каждым днем угроза для здоровья людей — устойчивость к противомикробным препаратам¹³⁸.

В этом новое содержание цели обеспечения продовольственной безопасности мира в ближайшие 15 лет.

Что такое продовольственная безопасность

По определению ФАО, продовольственная безопасность включает в себя физическую и экономическую доступность достаточного для поддержания жизни объема и качественного продовольствия для всего населения¹³⁹.

Физическая доступность зависит от внутреннего производства и возможности импорта продовольствия. Внутреннее производство определяется сравнительными преимуществами страны в производстве базовых продовольственных продуктов, эффективностью этого производства. При этом часто упускается из вида, что в современном мире продовольствие — это не продукция на ферме или в поле. Там производится только сырье. Доля собственно сельского хозяйства в конечной стоимости продовольственных товаров становится все меньше — основная часть

¹³⁷ Bringing Agriculture to the Table. How Agriculture and Food Can Play a Role in Preventing Chronic Disease. The Chicago Council on Global Affairs. 2011, P.19.

¹³⁸ 21 сентября 2016 г. главы государств-членов ООН приняли обязательство предпринять масштабные и координированные действия по борьбе с первопричинами развития устойчивости к противомикробным препаратам сразу в целом ряде секторов, прежде всего, в секторах здравоохранения, охраны здоровья животных и сельском хозяйстве. Председатель 71 сессии Генассамблеи ООН г-н Томсон отметил: «Устойчивость к противомикробным препаратам угрожает достижению Целей устойчивого развития» — <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/commitment-antimicrobial-resistance/ru/>.

¹³⁹ Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), «Состояние продовольственной небезопасности в мире 2001» (The State of Food Insecurity in the World 2001) (Рим: ФАО, 2002).

стоимости формируется в сфере переработки, упаковки, хранения, транспортировки и торговли. Поэтому даже если страна в состоянии самостоятельно произвести существенный объем аграрной продукции, но не имеет достаточно развитой рыночной инфраструктуры, физическая доступность продовольствия будет все равно низкой.

Устойчивость импорта продовольствия в значительной мере определяется положительностью платежного баланса страны: если у страны есть деньги, она может себе позволить приобретать необходимые продовольственные товары на мировом рынке. Однако в последние годы резко увеличилась волатильность мировых цен на продовольствие. То есть, импорт становится негарантированным, и в этих условиях страны с хорошими финансовыми возможностями, но ограниченными природными ресурсами стремятся гарантировать себе поставки продовольствия. При этом оказывается, что собственное производство — не всегда оптимальный путь обеспечения таких гарантий. В этих условиях появились специфические формы ввоза продовольствия: так, Китай организует производства во многих странах Африки, а также в Таджикистане¹⁴⁰. Аналогично организуют производство на арендованных землях страны Персидского залива (например, на Украине). Это позволяет сделать импорт наиболее гарантированным. Более бедные страны, а также страны, которые своими крупными закупками могут влиять на мировые цены, должны иметь некоторые буферные объемы производства и запасов — для гарантирования физической доступности продовольствия.

Экономическая доступность продовольствия — функция доходов населения и равномерности их распределения. Чем выше в стране уровень бедности, тем шире группа голодающего и недоедающего населения. Поскольку обычно сельская бедность превалирует над городской, а довольно внушительная часть сельского населения — нетто покупатель продовольствия, то было бы ошибкой считать, что и решение проблемы экономической доступности продовольствия лежит в сфере увеличения доходов сельского населения — за счет роста сельскохозяйственных цен. Это ведет к усилению недоедания в городах. Рост доходов аграрного населения может также происходить за счет роста эффективности их производства, но это неизбежно влечет за собой высвобождение сельского населения из аграрного сектора. Есть определенный потенциал для роста неаграрной сельской занятости, но обычно основная часть высвобожденного населения направляется в города. Если для него там нет источников дохода, то проблема голода просто перемещается из села в город. Поэтому основное и кардинальное решение проблемы экономической доступности продовольствия заключается в экономическом росте и справедливом распределении доходов от него.

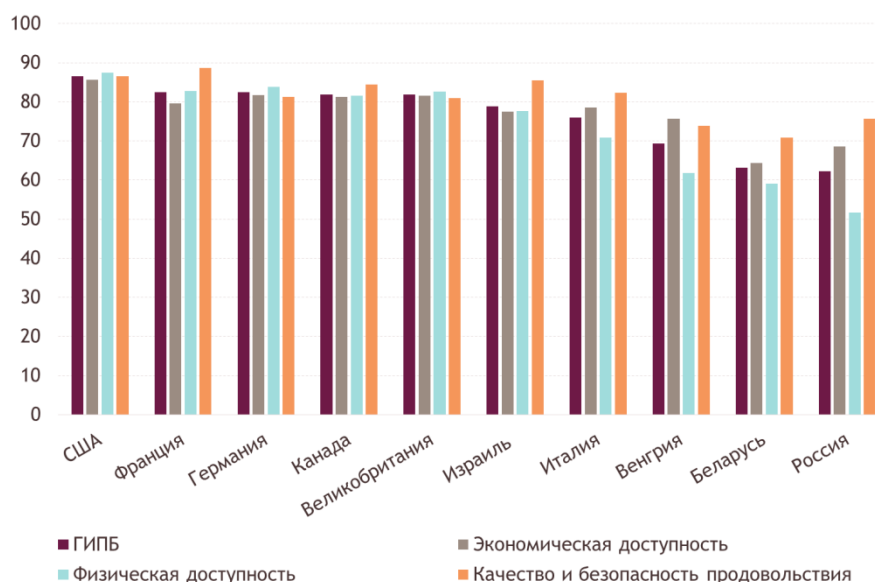
¹⁴⁰<http://www.ucentralasia.org/downloads/UCA-IPPA-WP16-FoodSecurity-Rus.pdf>.

Наконец, никакой рост физической и экономической доступности продовольствия не поможет, если продовольствие низкого качества. Повышение качества и безопасности продовольственных товаров — это еще одна критическая составляющая роста продовольственной безопасности нации.

Исследовательский центр журнала «Экономист» на основе данных ФАО разработал индекс продовольственной безопасности, который он рассчитывает для 114 стран мира¹⁴¹. Индекс отражает три составляющие продовольственной безопасности, по каждой из составляющих рассчитывается самостоятельный индекс, как композит из нескольких параметров. Так, физическая доступность продовольствия оценивается по таким параметрам, как достаточность внутреннего производства, государственные вложения в аграрную науку, развитие аграрной инфраструктуры, политическая стабильность и некоторым другим. Экономическая доступность — доля расходов на питание в общих расходах домохозяйств, уровень бедности, наличие программ социальной помощи в стране и так далее. Качество и безопасность питания — уровень белков, микроэлементов в диете, разнообразие диеты, наличие в стране системы контроля безопасности пищевых продуктов и др. (Рисунок 28 и Таблица 31).

Рисунок 28

Глобальный индекс продовольственной безопасности (ГИПБ): составляющие индекса (от 0 до 100), избранные страны, 2015 год



Источник — <http://foodsecurityindex.eiu.com/>

¹⁴¹<http://foodsecurityindex.eiu.com/>.

Цели устойчивого развития ООН и Россия

Таблица 31

Глобальный индекс продовольственной безопасности (ГИПБ), 2015 год

№	Страна	ГИПБ	№	Страна	ГИПБ	№	Страна	ГИПБ
1	США	86,6	39	Мексика	68,1	77	Гондурас	48,2
2	Ирландия	84,3	40	Словакия	67,7	78	Гана	47,8
3	Сингапур	83,9	41	Бразилия	67,6	79	Пакистан	47,8
4	Австралия	82,6	42	Китай	65,5	80	Мьянма	46,5
5	Нидерланды	82,6	43	Румыния	65,5	81	Уганда	44,2
6	Франция	82,5	44	Панама	64,4	82	Непал	42,9
7	Германия	82,5	45	Турция	63,6	83	Кения	42,7
8	Канада	81,9	46	Беларусь	63,1	84	Кот-д'Ивуар	42,3
9	Великобритания	81,9	47	ЮАР	62,9	85	Камерун	41,6
10	Швеция	81,3	48	Россия	62,3	86	Сенегал	41
11	Новая Зеландия	81,1	49	Колумбия	61	87	Руанда	40,7
12	Норвегия	81	50	Болгария	60,6	88	Бенин	40,2
13	Швейцария	80,9	51	Таиланд	59,5	89	Камбоджа	39,8
14	Дания	80	52	Сербия	59,4	90	Нигерия	39,4
15	Португалия	80	53	Тунис	57,9	91	Мали	39,3
16	Австрия	79,3	54	Ботсвана	57,8	92	Таджикистан	38,6
17	Финляндия	78,9	55	Перу	57,7	93	Того	37,9
18	Израиль	78,9	56	Эквадор	57,5	94	Танзания	36,9
19	Испания	77,7	57	Азербайджан	57,1	95	Бангладеш	36,8
20	Катар	77,5	58	Египет	57,1	96	Сирия	36,3
21	Бельгия	77,4	59	Вьетнам	57,1	97	Гвинея	35
22	Италия	75,9	60	Иордания	56,9	98	Эфиопия	34,7
23	Япония	75,9	61	Венесуэла	56,9	99	Судан	34,7
24	Чили	74,4	62	Марокко	55,5	100	Йемен	34
25	Чехия	73,9	63	Украина	55,2	101	Ангола	33,7
26	Оман	73,6	64	Доминиканская р-ка	55,1	102	Замбия	33,3
27	Кувейт	73,5	65	Шри-Ланка	54,8	103	Лаос	32,7
28	Республика Корея	73,3	66	Алжир	54,3	104	Мадагаскар	31,6
29	Польша	72,4	67	Парагвай	54,2	105	Малави	31,4
30	ОАЭ	71,8	68	Казахстан	53,7	106	Буркина-Фасо	31
31	Греция	71,5	69	Сальвадор	53,3	107	Конго (ДР)	30,5
32	Саудовская Аравия	71,1	70	Боливия	51,6	108	Гаити	29,4
33	Бахрейн	70,1	71	Индонезия	50,6	109	Мозамбик	29
34	Венгрия	69,3	72	Узбекистан	49,8	110	Нигерия	28,6
35	Малайзия	69	73	Гватемала	49,6	111	Чад	28,6
36	Уругвай	68,4	74	Филиппины	49,5	112	Сьерра-Леоне	26,1
37	Аргентина	68,3	75	Индия	49,4	113	Бурунди	24
38	Коста-Рика	68,3	76	Никарагуа	49,4			

Источник — <http://foodsecurityindex.eiu.com/>

Что такое устойчивое развитие сельского хозяйства

ФАО уже несколько лет до принятия Целей устойчивого развития работала над концепцией устойчивости агропродовольственных систем. После широких международных консультаций были приняты пять принципов такого развития¹⁴².

Во-первых, необходимо резко увеличить эффективность использования природных и трудовых ресурсов для производства продовольствия. Это предполагает использование принципиально новых технологических подходов к производству, но также и сокращение потерь продовольствия на всем пути «от поля до тарелки». Необходимо получать больше конечной продукции с единицы ресурсов.

Во-вторых, необходимо сохранить и улучшить состояние природных ресурсов, используемых для производства продовольствия. Мир серьезно озабочен тенденциями снижения плодородия почв — базового ресурса для растениеводства. Аграрный сектор является основным потребителем водных ресурсов, а при нарастании засухливости в ключевых сельскохозяйственных регионах спрос на воду будет только увеличиваться.

В-третьих, устойчивость сельского хозяйства требует социального развития сельских местностей, инклюзивного развития аграрного сектора, при котором все экономически состоятельные производители имеют доступ к природным и финансовым ресурсам.

В-четвертых, устойчивость сельского хозяйства предполагает повышение устойчивости человеческих сообществ и экосистем к внешним воздействиям, в особенности к изменению климата и волатильности рынков. Нужны политико-социальные механизмы и новые технологические подходы и практики, которые позволяли бы справляться с природными и антропогенными катаклизмами, с резкими колебаниями мировых рынков.

В-пятых, нужна устойчивая система управления агропродовольственных комплексов, опирающаяся на прозрачное и эффективное законодательство, соблюдающая рациональный баланс частной инициативы и государственного регулирования.

Как будут измерять достижение цели

Для мониторинга и оценки достижения Целей устойчивого развития и детализирующих их задач странами — членами ООН были также разработаны индикаторы. Цели, задачи и индикаторы в своей совокупности призваны помочь странам разработать национальные стратегии выполнения Повестки 2030, а также служат «учетными карточками прогресса» в достижении Целей.

¹⁴² <http://www.fao.org/3/a-i3941r.pdf>.

Для Цели 2 разработаны 12 показателей (Таблица 32). Для большей полноты картины мы добавили бы в рассмотрение проблемы устойчивости аграрного сектора также индикатор, который технически включен в индикаторы Цели 12 — это Глобальный индекс потерь продовольствия. Потери, возникающие по все длине продовольственной цепи — один из ключевых факторов нестабильности производства, неэффективного использования ресурсов, поэтому их снижение также необходимо для обеспечения продовольственной безопасности.

Таблица 32

Индикаторы ЦУР 2

2.2.1 Распространенность задержки роста среди детей в возрасте до пяти лет (среднеквадратичное отклонение от медианного показателя роста к возрасту ребенка в соответствии с нормами роста детей, установленными Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), <-2)

2.2.2 Распространенность неполноценного питания среди детей в возрасте до пяти лет в разбивке по виду (истощение или ожирение) (среднеквадратичное отклонение от медианного показателя веса к возрасту в соответствии с нормами роста детей, установленными ВОЗ, >+2 или <-2)

2.3.1 Объем производства на производственную единицу в разбивке по классам размера предприятий фермерского хозяйства/скотоводства/лесного хозяйства

2.3.2 Средний доход мелких производителей продовольственной продукции в разбивке по полу и статусу принадлежности к коренным народам

2.4.1 Доля площади сельскохозяйственных угодий, на которых применяются ответственные методы ведения сельского хозяйства

2.5.1 Количество генетических ресурсов растительного и зоологического происхождения, предназначенных для производства продовольствия и сельского хозяйства, которых хранятся на специальных объектах либо среднесрочного, либо долгосрочного хранения

2.5.2 Доля местных пород, относимых к категории находящихся под угрозой исчезновения, к категории не находящихся под угрозой исчезновения или к категории с неизвестным уровнем угрозы исчезновения

2.a.1 Индекс ориентированности на сельское хозяйство, определяемый по структуре государственных расходов

2.a.2 Совокупных приток официальных средств (официальная помощь в целях развития плюс прочие потоки официальных средств) в сектор сельского хозяйства

2.b.1 Оценочный показатель финансовой поддержки

2.b.2 Субсидирование экспорта сельскохозяйственной продукции

2.c.1 Показатель аномалий цен на продовольствие

12.3.1 Глобальный индекс потерь продовольствия

Источник — ООН

Часть из перечисленных индикаторов уже разработана, они давно и успешно применяются на глобальном и национальном уровнях. Часть показателей еще предстоит только разработать, это касается, в частности, индекса потерь продовольствия. Проблема заключается не только в технической разработке индекса, но и согласования его со всеми заинтересованными сторонами, признание этого индекса всеми странами-членами ООН. В этой связи процесс выработки индикаторов не столь однозначен и линеен, как может показаться на первый взгляд.

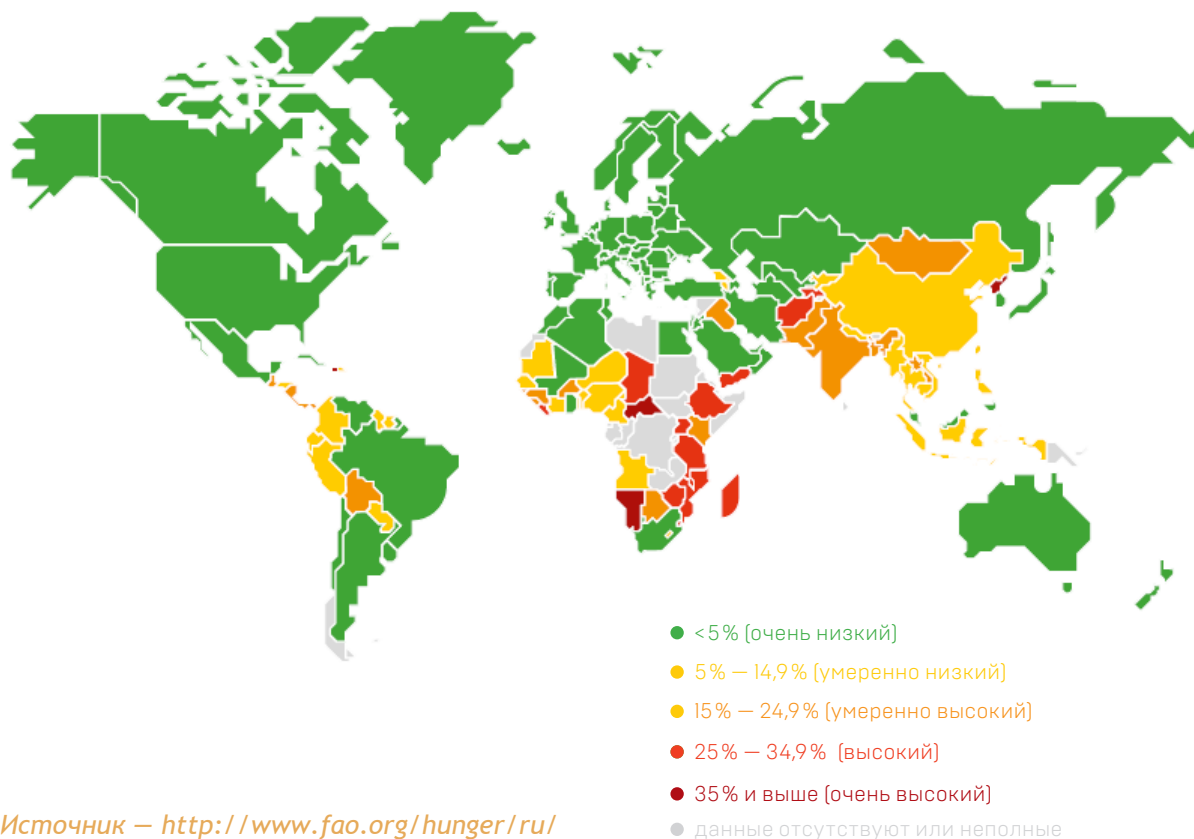
Значительная часть из перечисленных в таблице индикаторов для России не рассчитывается, методологию их расчета в нашей стране придется разработать и внедрить в систему мониторинга, но встанет проблема с оценкой базы сопоставления.

В чем стратегия России по достижению ЦУР 2

Россия является страной со средним уровнем дохода, проблема искоренения голода не стоит в ее повестке дня, и в этой связи стратегия достижения ЦУР 2 для страны имеет свою специфику. На карте голода Россия окрашена цветом, свидетельствующим, что доля хронически недоедающего населения в стране не превышает 5% (Рисунок 29).

Рисунок 29

Голод по странам мира (доля населения с хроническим недоеданием), 2015 год



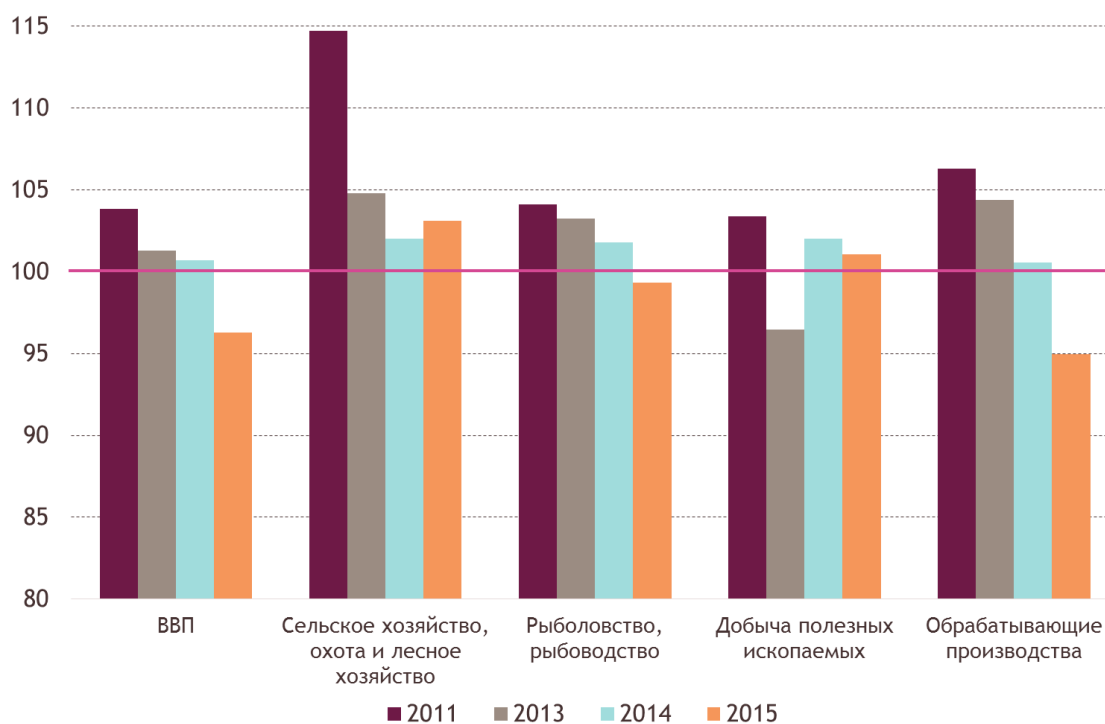
Источник — <http://www.fao.org/hunger/ru/>

Глобальный индекс продовольственной безопасности (Таблица 31 выше) также на хорошем уровне — Россия находится среди верхних 40% обследованных стран.

На сегодня сельское хозяйство в России — это наиболее динамично развивающийся сектор, показывающий относительно высокие темпы развития в последние три года на фоне общей рецессии и спада в экономике (Рисунок 30). В 2015 году Россия стала мировым лидером по экспорту зерна (Рисунок 31), растет также вывоз других видов агропродовольственной продукции.

Рисунок 30

Темпы роста ВВП и отдельных отраслей народного хозяйства в России, 2011-2015



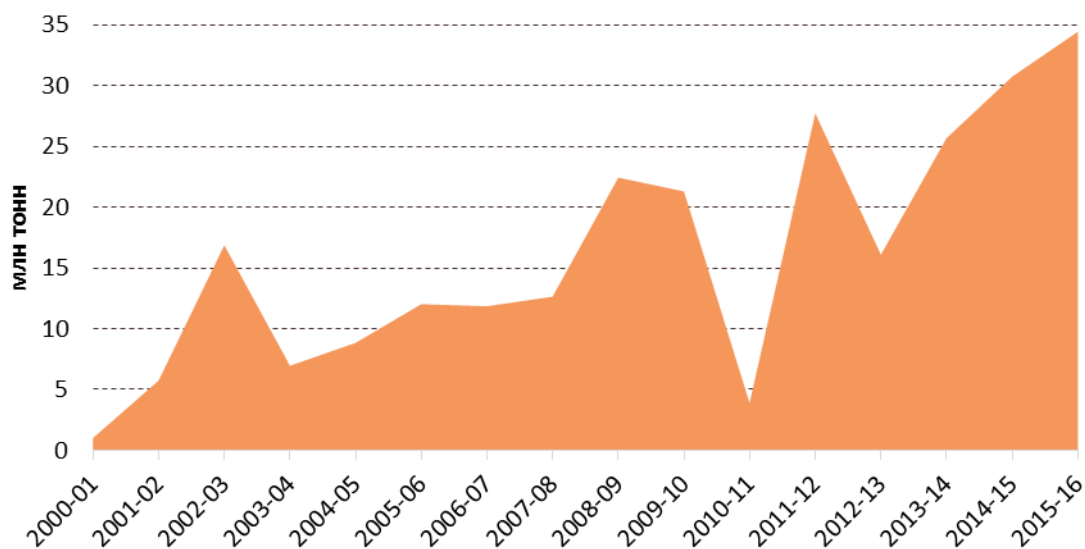
Источник — Росстат

Существенно улучшилась ситуация с безопасностью продовольствия за последнее десятилетие: доля забракованных продуктов от общего объема инспектированных товаров снижается по всем товарным группам, резко падает доля продуктов, не соответствующих гигиеническим требованиям¹⁴³.

¹⁴³ Национальный доклад «Государственная политика Российской Федерации в области здорового питания», М., 2015.

Рисунок 31

Россия: экспорт зерновых, млн тонн, сельскохозяйственный год, 2000-2016 гг.



Источник — Аналитическое агентство «ПроЗерно».

Не менее важным индикатором позитивной ситуации с продовольственной безопасностью в стране является наличие четко выраженной национальной политики в данной сфере. Еще в 1998 году Правительство Российской Федерации утвердило «Концепцию государственной политики в области здорового питания населения Российской Федерации на период до 2005 года», а в 2010 году — «Основы государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения до 2020 года». В 2010 году Указом Президента Российской Федерации утверждена Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. В 2014 году утверждена Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации, в 2016 году — Стратегия повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года.

Государственные расходы на сельское хозяйство в России находятся в пределах, типичных для стран ее уровня развития (Рисунок 32).

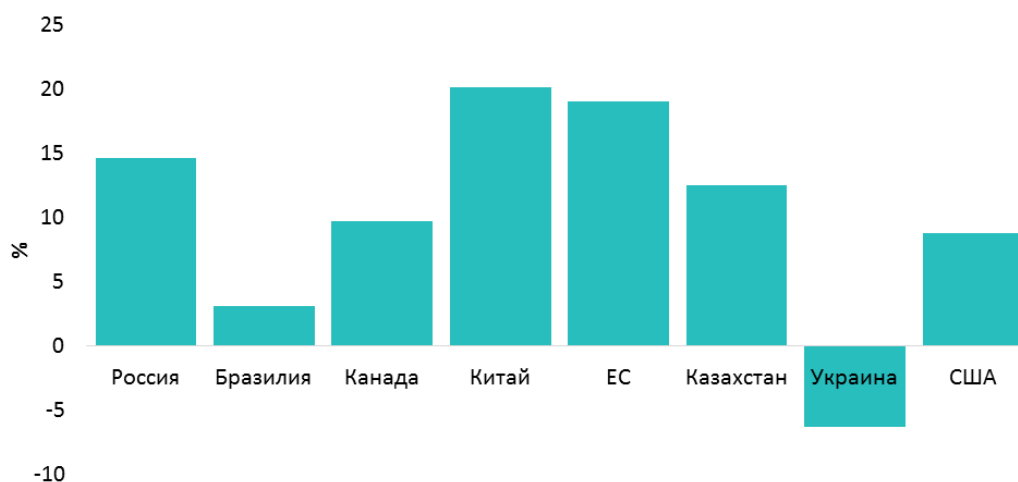
Тем не менее, несмотря на убедительность уже достигнутых результатов в сфере обеспечения продовольственной безопасности страны, существует проблема устойчивости данного состояния, которая имеет несколько аспектов. Ниже будут рассмотрены наиболее существенные из них с нашей точки зрения.

Прежде всего, необходимо отметить весьма высокую волатильность урожаев в стране, очень сильно зависящих от природного фактора. Для современного, инновационного

растениеводства это уже недопустимо. Для сравнения мы взяли шесть ключевых сельскохозяйственных культур (ячмень, пшеница, рожь, подсолнечник, картофель и сахарная свекла) и сравнили волатильность валовых сборов этих культур за 2000-2014 годы в России и Канаде, как наиболее близкой стране по природно-климатическим условиям и размерам. В России среднеквадратическое отклонение от средней величины (то есть вариация) в десятки и сотни раз превышает аналоги в Канаде¹⁴⁴. Российские производители в среднем отстают в использовании новейших технологий, семенного материала, мелиорации, что делает производство более подверженным погодным воздействиям. А в условиях климатических изменений погодные катаклизмы, как известно, учащаются. При этом с 2008 года волатильность растениеводства в России практически по всем рассмотренным культурам (за исключением ржи) возросла, то есть ситуация пока только ухудшается.

Рисунок 32

Коэффициент государственной поддержки сельхозпроизводителей (PSEs) в некоторых странах, %, 2013-2015 годы*



* Для России 2012-2014 годы.

Источник — http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2016_agr_pol-2016-en.

Технологическое отставание объясняется во многом и низким уровнем инвестиций в аграрные прикладные исследования и фундаментальную науку. Сравнительная статистика инвестиций в аграрную науку развита недостаточно, но вполне можно допустить, что эти вложения пропорциональны общему финансированию науки, а по

¹⁴⁴ Рассчитано по данным ФАОСТАТ.

данному показателю Россия также сильно отстает от развитых стран и от быстроразвивающихся стран со средним уровнем дохода¹⁴⁵.

Россия, декларируя независимость от импорта сельскохозяйственного сырья и продовольствия, продолжает серьезно зависеть от завоза семян, племенного материала, кроссов птиц. Собственная селекция, несмотря на 25 лет существования программ субсидирования, пока не справляется с задачами обеспечения отечественного производителя эффективными селекционными материалами.

Причина этого во многом — длительная негативная селекция в отечественной аграрной науке, когда, начиная с 1930-х годов, систематически уничтожались целые научные школы мирового на тот момент уровня. Научный разрыв всегда очень сложно восстановить, одними финансовыми вливаниями в систему науки и образования проблему отсутствия школ решить невозможно. Поэтому только увеличением государственных инвестиций в аграрную науку исправить положение дел не получится — нужны принципиально новые государственные подходы к восстановлению научного потенциала отрасли. Возможно, стоит вспомнить традиции России XVII-XVIII веков, когда в страну приглашались научные кадры из-за рубежа, заложившие впоследствии основы славы российской науки.

Одновременно нужно отметить, что и частный сектор — в современном мире главный двигатель прикладной науки — не стремится к существенным вложениям в образование и аграрные исследования. Скорее всего, такое состояние дел отражает неустойчивое положение бизнеса в стране, когда менеджмент руководствуется только текущими задачами и не рассматривает средне- и долгосрочные вызовы. Очевидно, что для долгосрочной конкурентоспособности крупные компании, способные аккумулировать ресурсы для аграрных исследовательских вложений (а Россия как раз является страной с очень крупным аграрным бизнесом), должны работать над прорывными технологическими и селекционными решениями.

Отсутствие видения долгосрочной перспективы у российского агробизнеса выражается также и в пренебрежении вопросом сохранения плодородия почв. Проведенный Росреестром анализ состояния и использования земель за 2014 год по их качественному и экологическому состоянию показал, что на территории России почти повсеместно наблюдается деградация земель, плохо отражающаяся на эффективности земледелия и вызывающая расширение ареалов проблемных и кризисных экологических ситуаций¹⁴⁶.

¹⁴⁵ См. главу 4 данного доклада «Проблемы перехода России к постиндустриальному этапу развития».

¹⁴⁶ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 году.

Почвенное плодородие является одним из важнейших факторов устойчивости земледелия, а аграрные компании сфокусированы в своем большинстве на сиюминутных выгодах и интересах вместо того, чтобы инвестировать в поддержание и улучшение почвенного плодородия. Государственные программы, выполняемые в течение 25 лет, результата, как показывают данные мониторинга, не дают.

Важным аспектом устойчивости аграрного сектора, признанным во всем мире, но пока плохо осознаваемым в России, является инклюзивность этого сектора. Это проявляется, в частности, в игнорировании развития мелкого бизнеса как в самом сельском хозяйстве, так и в последующих секторах агропродовольственной цепи. Это также делает агропродовольственную систему неустойчивой, зависимой от состояния дел в нескольких крупнейших компаниях. Концентрация производства в мега-компаниях делает также нестабильной агропродовольственную политику, так как такие компании обладают сильным лоббистским потенциалом. Аграрная политика в стране в последние годы очень сильно сфокусирована на крупном бизнесе, о чем пишут многие исследователи¹⁴⁷.

Как уже отмечено выше, наличие потерь и отходов в агропродовольственной цепи также сказывается на устойчивости производства, поскольку ограниченные ресурсы используются неэффективно. Согласно данным Росстата, в Российской Федерации в год на человека приходится 56 кг пищевых отходов¹⁴⁸, что заметно ниже в сравнении с 82 кг в Германии и 109 кг в США¹⁴⁹. Однако от 20% до 25% всех пищевых продуктов в России остается не употребленными и утилизируется до использования. Учитывая этот аспект, Россия занимает четвертое место с конца в списке.

Ведь в отличие от большинства стран мира, в России нет программы или национальной стратегии по сокращению вышеназванных потерь и отходов. Более того, текущее законодательство не содействует интернализации для бизнеса этого внешнего ограничения. Так, продукция, отданная на благотворительные цели, не получает льготного режима по налогообложению. А это значит, что продовольствие, которое уже близко к истечению сроков годности, не направляется на продовольственные нужды низших доходных групп населения.

Если вернуться к Глобальному индексу продовольственной безопасности и посмотреть на его составляющие, будут понятны основные факторы неустойчивости агропродовольственного сектора в стране: волатильность аграрного производства (24%

¹⁴⁷ См., например, В.Я.Узун, Н.И.Шагайда. Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. М., 2016.

¹⁴⁸ http://www.savefood.org/cipp/md_ip/custom/pub/content,oid,18947/lang,2/ticket,g_u_e_s_t/local_lang,2.

¹⁴⁹ Данные ФАО.

вклада в снижение физической доступности продовольствия), нестабильность аграрной политики (21,3% вклада) и коррупция (36,5% вклада). Коррупция и нестабильность политики — это главные составляющие условий функционирования бизнеса, в том числе и аграрного. Ответ на эти вызовы российской реальности позволит к 2030 году решить и многие из вышеперечисленных проблем устойчивости агропродовольственной ситуации в стране.

При всем улучшении качества и безопасности питания все же сохраняются негативные тенденции в этой сфере. Растет ожирение (Рисунок 33), и особенно ожирение среди молодежи. Остается актуальной проблема обеспеченности населения витаминами и минеральными веществами: до 70% населения страны испытывают дефицит йода, свыше 30% взрослого населения страдают остеопорозом, что приводит к снижению прочности костной ткани. Главная причина развития этого заболевания связана с недостатком поступления кальция в составе рациона питания. А недостаточное потребление железа является основной причиной распространенности анемий среди беременных женщин¹⁵⁰.

Рисунок 33

Доля людей с ожирением среди мужчин и женщин старше 30 лет в России, %



Источник — Национальный доклад «Государственная политика Российской Федерации в области здорового питания», М. 2015. С. 57.

¹⁵⁰ Национальный доклад «Государственная политика Российской Федерации в области здорового питания», М., 2015. С. 65.

В этой сфере нужны меры двоякого характера — во-первых, формирование механизмов оказания адресной помощи группам населения, уровень доходов которых не позволяет обеспечить полноценное питание, в целях повышения доступности пищевых продуктов для всех групп населения. Во-вторых, нужна пропагандистская деятельность, просвещение населения по вопросам здорового питания, так как иногда некачественное питание связано с недостаточной осведомленностью в это вопросе.

Прогноз достижения Цели 2 в России к 2030 году

Как уже отмечалось выше, основная часть установленных Генеральной ассамблеей ООН индикаторов достижения Цели 2 в России не рассчитываются, нет динамики их изменения за предшествующие годы. В этой связи трудно экстраполировать тренды на ближайшие 15 лет.

Показатели качества питания будут, скорее всего, улучшаться, так как растет осведомленность населения и его озабоченность вопросами здорового питания. Данные Росстата показывают, что основными факторами несоблюдения режима питания являются не низкие доходы, которые в реальном исчислении сокращались в последние несколько лет, но отсутствие привычки, нехватка времени и прочее¹⁵¹. Таким образом, улучшение качества питания достигается пропагандой, обучением, распространением информации. Уже в современной статистике детского ожирения видно, что дети до 15 лет имеют более низкие показатели избыточного веса, чем подростки в следующей возрастной группе¹⁵². Последние достижения страны в контроле безопасности продовольствия также позволяют надеяться на дальнейшие серьезные улучшения и в этой сфере в ближайшие годы. Рост качества питания несомненно скажется и на таких показателях, как доля детей с задержкой роста или с недостаточным/избыточным весом.

По показателям устойчивости сельского хозяйства пока нет оснований полагать, что ситуация кардинально изменится к 2030 году, если не будет предпринято масштабных мер в этой сфере. В первую очередь должна быть улучшена бизнес-среда для агробизнеса. Предприниматели должны видеть более длительную перспективу собственного развития, тогда они начнут инвестировать в факторы долгосрочной устойчивости аграрного производства — повышение плодородия почв, аграрную науку и образование.

¹⁵¹ Выборочное наблюдение поведенческих факторов, влияющих на состояние здоровья населения, Росстат, 2013.

¹⁵² Стародубова А.В., 2015.

Также в текущей ситуации в агропродовольственном комплексе нет видимых признаков того, что сельскохозяйственные потери или пищевые отходы будут сокращены вдвое к концу периода имплементации повестки устойчивого развития мира: пока в стране отсутствует национальная стратегия и даже национальное видение проблемы, хотя есть отдельные компании и неправительственные организации, которые пытаются адресоваться данной проблеме.

С проблемой инклюзивного роста агропродовольственного сектора в России также могут быть сложности с достижением данной задачи, так как страна характеризуется все более преференционным подходом к крупным производителям во всех секторах продовольственных систем.

Для измерения прогресса в достижении ЦУР 2 в России в чистом виде список усредненных индикаторов, разработанных в ООН (Таблица 32 выше), не совсем приемлем в силу особенностей состояния с продовольственной безопасностью в стране, описанной выше. В этой связи можно предложить близкий, но адаптированный к российской ситуации список индикаторов, которые могли бы стать основой мониторинга достижения данной Цели (Таблица 33). В таблице показаны задачи ЦУР 2 и предложения по перспективным индикаторам для России.

В сфере достаточности питания и его качества, чему адресованы первые две задачи обсуждаемого ЦУР, в России наибольшую остроту имеют вопросы уровня доходов наименее обеспеченных слоев населения, а также рост доли населения, страдающего от проблем ожирения и диабета. В 15-летней перспективе можно и нужно добиться прекращения роста этой доли. Кроме того, уровень дохода нижней децильной группы населения должен возрасти настолько, чтобы доля их расходов на продовольствие существенно сократилась, или иначе говоря — выросла доступность питания для них.

Третья цель ЦУР 2 адресована инклюзивности развития сельского хозяйства, когда все группы производителей имеют равный доступ к основным производственным ресурсам. В современной России законодательно более или менее хорошо обеспечен доступ к земельным, энергетическим и водным ресурсам всех производителей. Однако остается проблема с доступом мелких производителей к государственным субсидиям. Также большой проблемой мелких рыболовных хозяйств и этнических групп на обширных морских берегах страны является доступность рыбных ресурсов. Это обусловило предложение соответствующих индикаторов.

Таблица 33

Индикаторы ЦУР 2 для России

Задачи для ЦУР 2	Индикаторы для России	Современное значение индикатора	Значение в 2030 году
2.1. Покончить с голодом и обеспечить всем, особенно малоимущим и уязвимым группам населения, включая младенцев, круглогодичный доступ к безопасной, питательной и достаточной пище	<ul style="list-style-type: none"> • Прекращение роста случаев диабета и ожирения 	С 2000 по 2013 год темпы роста случаев диабета в России составили более 200%	0%
		С 2000 по 2012 год доля мужчин и женщин с ожирением выросла более чем на 170 и 120% соответственно	0%
2.2 Покончить со всеми формами недоедания, в том числе достичь к 2025 год согласованных на международном уровне целевых показателей, касающихся борьбы с задержкой роста и истощением у детей в возрасте до пяти лет, и удовлетворять потребности в питании девочек подросткового возраста, беременных и кормящих женщин и пожилых людей	<ul style="list-style-type: none"> • Сокращение доли расходов на покупку продуктов питания в потребительских расходах домохозяйств в низшем доходном дециле 	Выше 40%	25%
2.3 Удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия, в частности женщин, представителей коренных народов, фермерских семейных хозяйств, скотоводов и рыбаков, в том числе посредством обеспечения гарантированного и равного доступа к земле, другим производственным ресурсам и факторам сельскохозяйственного производства, знаниям, финансовым услугам, рынкам и возможности для увеличения добавленной стоимости и занятости в несельскохозяйственных секторах	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение доли государственной поддержки на сельское хозяйство, направляемой крестьянским-фермерским хозяйствам 	Официально показатель не рассчитывается	
	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение реализации рыбы и морепродуктов мелкими производителями в прибрежных зонах 	Официально показатель не рассчитывается	
	<ul style="list-style-type: none"> • Сокращение доли малоимущих среди сельского населения 	В 2014 году – 38,9%	27%
2.4 Обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрить методы ведения сельского хозяйства, которые позволяют повысить жизнестойкость, продуктивность и увеличение объемов производства, способствуют сохранению экосистем, укрепляют способность адаптироваться к изменению климата, экстремальным погодным явлениям, засухам, наводнениям и другим бедствиям и постепенно улучшают качество земель и почв	<ul style="list-style-type: none"> • Снижение волатильности производства основных сельскохозяйственных культур 	Официально показатель не рассчитывается	
	<ul style="list-style-type: none"> • Снижение уровня ветровой и водной эрозии сельскохозяйственных угодий 	В 2014 году водной эрозии подвержено 17,8% площади сельскохозяйственных угодий, ветровой – 8,4%	15% и 7% соответственно

Задачи для ЦУР 2	Индикаторы для России	Современное значение индикатора	Значение в 2030 году
2.5 Обеспечить сохранение генетического разнообразия семян и культивируемых растений, а также сельскохозяйственных и домашних животных и их соответствующих диких видов, в том числе посредством надлежащего содержания разнообразных банков семян и растений на национальном, региональном и международном уровнях, и содействовать расширению доступа к генетическим ресурсам и связанным с ними традиционным знаниям и совместному использованию на справедливой и равной основе выгод от их применения на согласованных на международном уровне условиях	<ul style="list-style-type: none"> Увеличение государственных расходов на научно-селекционную работу 	Данных нет	1,5% от валовой продукции сельского хозяйства
	<ul style="list-style-type: none"> Принятие Закона о генетических ресурсах и ратификация Международного Соглашения по генетическим ресурсам растениеводства 	Проект Закона подготовлен	
12.3 Сократить вдвое в пересчете на душу населения общемировое количество пищевых отходов на розничном и потребительском уровнях и уменьшить потери продовольствия в производственно-сбытовых цепочках, в том числе послеуборочные потери	<ul style="list-style-type: none"> Сокращение вдвое в пересчете на душу населения количество пищевых отходов 	56 кг	28 кг

Источник — ООН

Четвертая задача нацелена на повышение устойчивости аграрного производства. Для России интегральным показателем устойчивости могло бы стать снижение волатильности объемов производства, в первую очередь валовых сборов основных растениеводческих культур. Долгосрочным индикатором устойчивости растениеводства может служить показатель качества почв сельскохозяйственных угодий — для России наиболее серьезной проблемой является эрозия почв — как ветровая, так и водная. Ее снижение также будет свидетельствовать о росте устойчивости производства в сельском хозяйстве.

Одним из важнейших факторов устойчивости в сельском хозяйстве является сохранение биоразнообразия, генетических ресурсов. Это является содержанием пятой задачи. Для России сегодня, как уже отмечалось выше, важно увеличить уровень государственных расходов на селекционную науку, включая поддержку генетических коллекций. Участие страны в Международном соглашении по генетическим ресурсам будет также содействовать прогрессу в данной сфере.

Также существует задача, близкая к ЦУР 2, но находящаяся в рамках ЦУР 12 (ответственные потребление и производство), которая должна найти отражение в мониторинге устойчивости аграрного сектора. Это сокращение продовольственных потерь. Россия — одна из немногих стран мира, которые рассчитывают показатель сельскохозяйственных и пищевых потерь. Сам показатель может еще совершенствоваться (в том числе и в рамках международного сотрудничества в ФАО), но в ближайшие 15 лет страна может ставить перед собой задачу по снижению этих потерь вдвое, как об этом договорились страны мира.

Выводы и рекомендации

В последние полтора века основной задачей России (и СССР) в рамках продовольственной безопасности страны было накормить свое население. Сегодня можно утверждать, что в основных чертах эта задача решена. На повестку дня выходят другие аспекты продовольственной безопасности — устойчивое развитие и качество питания. Выше мы попытались раскрыть содержание этих аспектов для мира и для России в частности. Очевидно, что решение этих проблем лежит вне экстенсивного наращивания сельскохозяйственного производства, а иногда и вообще вне сферы производства агропродовольственной продукции. Осознание этого факта требует кардинальной смены политической парадигмы в агропромышленном комплексе, интегрирования в нее вопросов эффективного менеджмента ресурсами, качества и безопасности питания, то есть тех вопросов, которые традиционно лежали вне сферы действия Министерства сельского хозяйства.

Этот переход потребует не просто новой стратегии на бумаге и/или новой структуры органов управления, но большой пропагандистской работы со всем аграрным истеблишментом страны, чтобы добиться глубокого понимания новых мировых вызовов.

Иванов С.Ф.¹⁵³

Глава 8. Содействие благополучию для всех в любом возрасте

В России улучшение общественного здоровья должно стать стратегическим приоритетом. Снижение заболеваемости и преждевременной смертности всегда является важным параметром благополучия, но особенность России — в невероятном контрасте между высоким уровнем экономического развития и плачевным состоянием здоровья взрослого населения. По важнейшим параметрам в этой области Россия намного и надолго отстала от остальных развитых стран, а преодоление отставания даже по оптимистичному прогнозу потребует десятилетий. Развитие успехов последних лет потребует мобилизации намного больших ресурсов, чем это предусмотрено национальной политикой здравоохранения. Вместе с тем Россия и развивающиеся страны принципиально различаются по характеру и структуре проблем общественного здоровья, что требует адаптации глобальной стратегии устойчивого развития к национальным условиям.

Одной из важнейших проблем России является состояние здоровья ее жителей. Вряд ли экономический рост, развитие образования и даже социальная справедливость могут компенсировать значительно меньшее, чем в других странах, число лет здоровой жизни, на которое может рассчитывать гражданин нашей страны. То, что смертность в России всегда была высока, не означает, что можно и дальше отодвигать решение этой проблемы. Однако приходится констатировать, что даже на фоне несомненного — но сугубо недостаточного — роста продолжительности жизни в последние годы, общественное здоровье и здравоохранение пока не стали приоритетной областью, хотя и принимаются различные госпрограммы. Более того, «неоптимальность» режима естественного воспроизводства населения страны нередко интерпретируется как необходимость поднять рождаемость путем демографической политики, недооценивая громадную важность системы мер, направленных на сбережение народа в лице его живых представителей. При утилитарно экономическом подходе важнее сберечь действующий запас активов (особенно мужского населения), чем пытаться увеличить инвестиции, которые частично будут потеряны безвозвратно.

¹⁵³ Иванов Сергей Феликсович — к.э.н., независимый консультант-демограф, бывший сотрудник Отдела народонаселения Департамента экономических и социальных вопросов Секретариата ООН.

Генеральная Ассамблея ООН допускает возможность Государствам-членам устанавливать свои собственные национальные задачи и приоритеты (Организация Объединенных Наций — 2015). Такие задачи и приоритеты уже известны, и повестка дня выиграла бы от их интеграции. В развитых странах объективно стоят и субъективно осознаются цели ограничения отрицательных и поощрения положительных компонент образа жизни, имеющих наибольшее влияние в области здоровья. Многие (но не все) соответствующие индикаторы являются показателями второго уровня в смысле, определенном Рабочей группой экспертов (Организация Объединенных Наций — 2016), т. к. содержатся в базах данных учреждений системы ООН, Евросоюза, ОЭСР, а также неправительственных организаций и фондов (напр. Pew Foundation). Другим вектором эволюции третьей цели «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте» (далее — ЦУР 3) должна быть диверсификация в направлении второй части самого названия цели. Существует намного больше релевантных апробированных показателей «благополучия для всех в любом возрасте», чем представлено в нынешних рекомендациях Рабочей группы. Мало того, ни один из включенных в рекомендации показателей не отражает реальность с позитивной точки зрения: буквальное прочтение перечня создает впечатление, что ликвидация опасных заболеваний и экстремальных форм девиантного поведения автоматически обеспечат всеобщее благополучие. Даже в области здоровья было бы неверным отказываться от изменения угла зрения и, следовательно, набора показателей на том основании, что показателей здоровья в ЦУР и так хватает и не следует перегружать глобальную повестку дня новыми «контрольными цифрами». Однако такое возражение противоречит принципу необходимости «поворачивать стратегии развития лицом к человеку». В соответствии с другим контраргументом, введение в систему ЦУР новых индикаторов неправомерно, потому что эти индикаторы нерелевантны для развивающихся стран. Аргумент ограниченной релевантности применим, но не ко всем развивающимся странам, а к низшей страте этой совокупности (наименее развитые страны, страны с низким доходом). Это означает не уменьшение значимости здоровья как цели и фактора развития, а изменение приоритетов в области общественного здоровья, здравоохранения, социальной и природной среды.

Динамика продолжительности жизни

Россия занимает особое место по шкалам человеческого развития: по многим экономическим показателям страна является развитой (со «средневысокими» доходами), по накопленному образовательному потенциалу входит в группу наиболее

развитых стран мира, но при этом по продолжительности жизни находится в середине распределения развивающихся стран¹⁵⁴. Однако сходство России с развивающимися странами по особенностям смертности на этом заканчивается. Там низкая продолжительность жизни обусловлена в первую очередь высокой детской смертностью, а в России — высокой смертностью в возрастах, которые принято считать расцветом человеческой жизни (от 15 до 60 лет), причем главным фактором отставания является сверхсмертность мужчин трудоспособного возраста. Приходится констатировать, что Россия по всем показателям Цели 3 (кроме показателя 3.с.1 — число медицинских работников на душу населения) находится в нижней части распределения развитых стран, а по некоторым параметрам — в середине распределения развивающихся стран. Достигнутый за последние годы прирост продолжительности жизни сочетается с ростом заболеваемости почти всеми болезнями. Наибольшие улучшения происходят в наименее проблемных областях, которые между тем сохраняют приоритетное место в госпрограммах развития здравоохранения. Несомненно, что это не просто побочные явления экономической модели. Это индикаторы растянувшейся на столетие трагедии массовой и невосполнимой растраты человеческих жизней. По определению А.Г.Вишневого, «на протяжении последних ста лет Россия жила с неоправданной демографической расточительностью, которая крайне плохо согласуется с идеей сбережения народа¹⁵⁵.

На протяжении последних 100 лет в мире развернулся эпидемиологический переход, приведший к кардинальному росту продолжительности жизни в странах¹⁵⁶. В его первой фазе, завершившейся в развитых странах в 1960-е годы, произошло снижение распространенности инфекционных болезней и перемещение главных причин смерти в класс сердечно-сосудистых заболеваний (ССЗ), что увенчалось достижением продолжительности жизни уровня порядка 65 лет. В 1970-е годы началась вторая фаза, в которой намного снижается смертность от заболеваний ССЗ и главными причинами смерти становятся онкологические заболевания и внешние причины (дорожно-транспортные происшествия, убийства, самоубийства, отравления и др.). В странах,

¹⁵⁴ Иванов С. (2014). Сбережение народа.//Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2014 год, под ред. Л.М.Григорьева и С.Н.Бобылева. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, с. 45–62.

¹⁵⁵ Вишневский А. (2010) Сбережение населения или депопуляция России? — М.: ГУ-ВШЭ. <https://www.hse.ru/data/2010/04/07/1218109061/vishnevski.pdf>

¹⁵⁶ Omran A. (1971). The Epidemiologic Transition: A Theory of the Epidemiology of Population Change// *Milbank Memorial Fund Quarterly*, Vol. 29, pp. 173-194; Vallin J., Meslé F (2014) Convergences and divergences in mortality. A new approach to health transition// *Demographic Research. Special Collection. Determinants of Divergent Trends in Mortality*. Вишневский А. Демографическая революция меняет репродуктивную стратегию вида *Homo sapiens*// *Демографическое обозрение*. 2014. № 1, с. 6-33. <https://demreview.hse.ru/2014--1/120991102.html>

наиболее далеко продвинувшихся в эпидемиологическом переходе, продолжительность жизни превышает 80 лет.

Вторая фаза эпидемиологического перехода принципиально отличается от первой. В первой фазе перехода подавление инфекционных заболеваний требовало эффективных, но немногочисленных и оказавшихся недорогими лекарств, а также внедрения современной санитарии и гигиены. Вторая фаза требует огромных капиталовложений в разработку широких гамм узкоспециализированных медикаментов, высокотехнологичных диагностических и лечебных процедур и приборов или меньших, но все же очень крупных затрат на импорт медицинских технологий. Это происходит во всех областях медицины, но наиболее массовый эффект получен благодаря кардиоваскулярной революции (см. ниже). Следующим прорывом должны и могут стать высокие достижения в онкологии. Правда, поскольку доля онкологических смертей во всей совокупности смертей в несколько раз ниже, чем смертей от ССЗ, «онкологическая революция» может иметь меньший демографический эффект, чем кардиоваскулярная. Однако может случиться и наоборот, если отступление ССЗ приведет к их замещению онкологическими заболеваниями.

Эпидемиологический переход порождает или по меньшей мере способствует изменению потребностей в услугах здравоохранения, что усиливается старением населения. Хотя иногда происходит частичное наложение двух фаз эпидемиологического перехода, просто «перепрыгнуть» первую фазу вряд ли возможно. Это означает, что можно одновременно преследовать цель сокращения смертности от ССЗ и смертности от рака, но было бы опрометчиво придать большее значение онкологии в ущерб кардиологии на том основании, что рак — это более «современная» болезнь. Эпидемиологический переход продлевает жизнь, отодвигает ее конец ко все более и более старшим возрастам, в результате чего меняется возрастная структура смертности.

В далеком прошлом повсюду (а в странах с низким доходом и поныне) детская смертность — главная причина низкой ожидаемой продолжительности жизни при рождении. Поэтому в первой фазе перехода детская смертность является главным резервом роста продолжительности жизни и, следовательно, стержнем глобального демографического перехода, в корне изменившего характер естественного воспроизводства населения Земли. По мере снижения детской смертности главным регулятором продолжительности жизни становятся ССЗ взрослых. Эти сдвиги воздействуют на концептуализацию стратегического планирования, причем не только в здравоохранении. Поэтому Организация Объединенных Наций решила формулировать задачи повестки дня на период до 2030 года в форме пожеланий глобального характера.

При этом она предполагает, что государства-члены устанавливают свои собственные национальные задачи, руководствуясь глобальными пожеланиями и принимая во внимание национальные условия (ООН-2014), для чего могут использоваться дополнительные, а в некоторых случаях — и альтернативные показатели (ООН-2016)¹⁵⁷.

В России эпидемиологический переход был нарушен войнами и кризисами. В стране и сейчас не исчерпаны резервы его первой фазы, а вторая еще только начинается. Между тем в 1920-х и 1950-х годах детская смертность быстро снижалась, и страна догоняла Запад по продолжительности жизни. В 1964 году продолжительность жизни достигла 69,9 лет, что было лишь на 0,3 года меньше, чем в США. Впоследствии российская смертность характеризовалась тремя кардинальными особенностями, противопоставившими ее динамику развернувшемуся в западных странах второму этапу эпидемиологического перехода. Во-первых, долговременные тренды выражались в росте смертности мужчин в трудоспособных возрастах при очень медленном снижении женской смертности. Во-вторых, уровни смертности резко колебались. Так, во второй половине 1980-х годов произошел всплеск продолжительности жизни, сменившийся настолько резким ее снижением в начале 1990-х, что в специальной литературе закрепилось выражение «российский кризис смертности». В-третьих, динамика смертности в России отражает изменения социальной среды намного яснее, чем где бы то ни было. Такая тесная связь может быть следствием того, что «сверхсмертность» порождается детерминантами, которыми в принципе нетрудно управлять, «стоит только захотеть». А может быть, дело в том, что из всех развитых стран именно Россия претерпела за последние полвека наиболее жесткие социальные изменения.

В развитых странах за последние полвека продолжительность жизни росла, как правило, быстро и плавно. Российскую динамику трудно даже назвать трендом: форма кривой не указывает общее направление изменений. Вслед за двадцатилетним периодом медленного упадка (1964–1984 годы) последовала двадцатилетняя череда колебаний большой амплитуды: во второй половине 1980-х годов продолжительность жизни росла на 0,7 года за год, в первой половине 1990-х уменьшалась на два года за год, в 1994–1998 годах среднегодовой прирост составил один год, а в 1998–2003 годах среднегодовое сокращение составило полгода. Период 1985–2003 годов

¹⁵⁷ Доклад Межучрежденческой группы экспертов по показателям достижения целей в области устойчивого развития. ООН, Статистическая комиссия. Сорок седьмая сессия. 8–11 марта 2016 г. 77 с. <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-R.pdf>

характеризовался подъемами смертности в масштабах, характерных для больших войн и масштабных природных катастроф, хотя страна такие события не переживала.

Если бы в 1991–2008 годах не было избыточных смертей, то нынешнее население России насчитывало бы примерно на 13 млн человек больше, чем имеется в действительности¹⁵⁸. Краткосрочный кризис начала 1990-х был особенно разрушителен. Сопоставление демографических прогнозов на период до 2025 года, построенных, с одной стороны, на основе реальной динамики населения, а с другой стороны — допущения, что кризиса смертности не было, показало, что накопленный результат кризиса составил к 2015 году 7,5 млн человек¹⁵⁹.

Четыре десятилетия колебаний продолжительности жизни мужчин вокруг понижающегося тренда привели всего лишь к годовичному — с 63 до 64 лет — приросту продолжительности жизни (Рисунок 34), в то время как в странах с высоким доходом она увеличилась в среднем на 8,9 года, в странах со средневысоким доходом — на 13 лет (Рисунок 35), а в Китае — на 14,1 года. Топтание на месте на фоне быстрого снижения смертности в любой референтной группе стран, кроме наименее развитых, привело не только к отставанию, но и к смене знака межстрановых различий. В начале 1970-х годов Россия опережала группу стран со средневысоким доходом на 4,4 года, а Китай — на 3,4 года. Спустя 40 лет лидерство России в группе стран со средневысоким доходом превратилось в отставание на 7,7 года, а трехлетнее преимущество перед Китаем — в десятилетнее отставание (Таблица 34). По продолжительности жизни Россия за 40 лет спустилась с 82-го места до 137-го места в мире. Среди всех географических регионов мира и групп стран, выделяемых ООН и Всемирным Банком в соответствии с уровнем экономической развитости, Россия по продолжительности жизни мужчин опережает только Африку к югу от Сахары и наименее развитые страны (Рисунок 36). Сегодняшняя продолжительность жизни в стране соответствует уровням смертности, достигнутым наиболее развитыми странами в конце 1950-х — начале 1960-х годов¹⁶⁰, т. е. отстает от лидеров на полвека. Отставание по продолжительности жизни женщин намного меньше, что можно интерпретировать как прогресс — более слабый, чем на Западе, но все же заметный на фоне стагнации мужской смертности. Однако можно трактовать иначе — как исключительно большой разрыв уровней

¹⁵⁸ Иванов С. Указ. соч.

¹⁵⁹ Benett N., Bloom D. and Ivanov S. Demographic Implications of the Russian Mortality Crisis // *World Development*, 1998, vol. 26, № 11, pp. 1921-1938.

¹⁶⁰ К этой группе стран относятся Австралия, Великобритания, Дания, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония, а также Беларусь, Болгария, ГДР, Латвия, Литва, Словакия и Украина.

здоровья мужчин и женщин (обычное превышение продолжительности жизни женщин находится в интервале 2–4 лет, а в России — 11 лет).

Таблица 34

Продолжительность жизни в России, Китае и развитых странах, 1970–1975 и 2010–2015 годы (лет)

	Мужчины		Женщины	
	1970–1975	2010–2015	1970–1975	2010–2015
Страны с высоким доходом	66,8	75,7	73,9	80,9
Страны со средневысоким доходом	58,8	71,8	62,5	74,9
Китай	59,8	74,0	62,8	76,1
Россия	63,2	64,2	72,9	75,6

Источник — ООН

С 2004 года продолжительность жизни начала расти. Этот десятилетний период имеет две особенности:

- смертность снижалась быстро;
- эта фаза снижения — самая длительная за период после окончания Великой Отечественной войны.

К 2014 году продолжительность жизни достигла 65 лет для мужчин и 76 лет для женщин. Таким образом, среднегодовой прирост за 11 лет составил соответственно 0,42 и 0,61 года, что намного превышает среднегодовой прирост продолжительности жизни, достигнутый в течение полутора веков в наиболее передовых в этом отношении странах (0,25 года за календарный год)¹⁶¹. В результате разрыв с Западом в продолжительности жизни несколько сократился. Однако следует иметь в виду, что в России за последние десятилетия смертность часто возрастала и сокращалась схожими темпами. Последнее десятилетие преждевременно считать прорывом, а правильнее охарактеризовать как восстановительный период и выразить надежду, что последующие годы позволят наконец оторваться от уровня, который уже трижды достигался на протяжении последних 50 лет, но который до сих пор не удавалось удержать¹⁶². Иными словами, пока рискованно говорить об устойчивом и равномерном

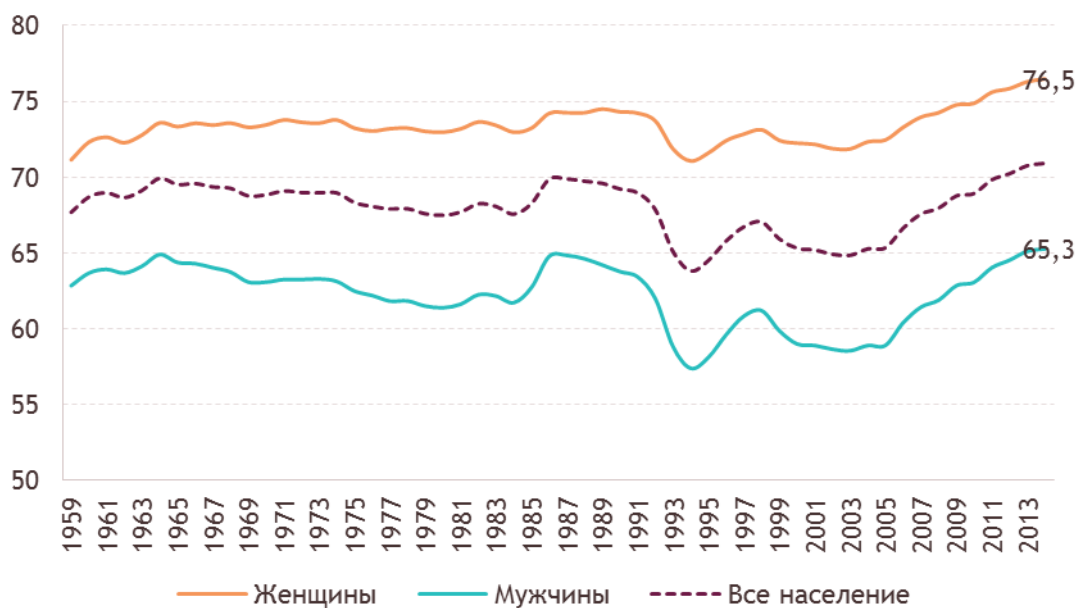
¹⁶¹ Oeppen J.J., Vaupel J.W. Broken limits to life expectancy. *Science*, 2002, Vol. 296, Issue 5570, pp. 1029–1031.

¹⁶² Андреев Е. Смертность и продолжительность жизни. В *Население России 2013*. Под ред. А.Вишневого. М., 2015. http://demoscope.ru/weekly/knigi/ns_r13/sod_r.html

снижении смертности, которое много десятилетий происходит в развитых странах. Несмотря на масштабы снижения смертности после 2003 года, остается открытым вопрос, продлится ли этот тренд в будущем.

Рисунок 34

Продолжительность жизни в России, 1959–2014 годы



Источник – University of California, Berkeley (USA), and Max Planck Institute for Demographic Research (Germany). Human Mortality Database. www.mortality.org, www.humanmortality.de

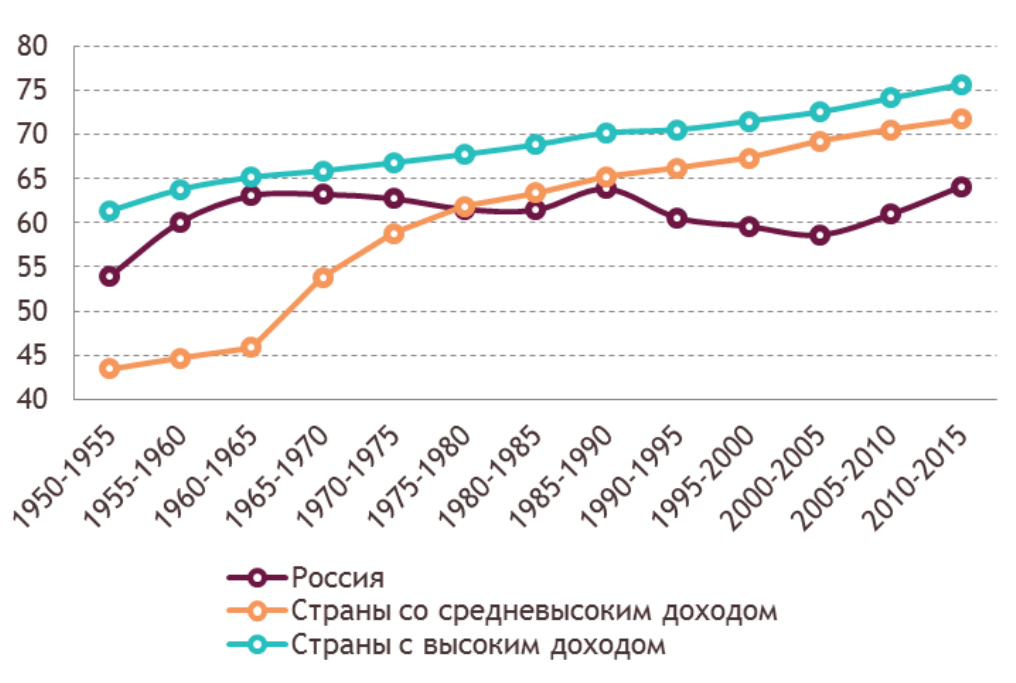
В 2004–2013 годах, как и в течение всего последнего тридцатилетнего периода, драйвером роста продолжительности жизни стало снижение смертности в трудоспособных возрастах. Однако в пределах последнего десятилетнего периода изменение показателей смертности в пятилетних возрастных группах происходило неравномерно, а в ряде групп разнонаправленно. Так, если в самых молодых трудоспособных возрастных группах (15–24) смертность снижалась на всем протяжении данного периода, то среди 25–60-летних отмечались и подъемы, и спады смертности. В самых младших (до года) и самых старших (свыше 60 лет) возрастных группах преобладала стагнация, а у детей 1–9 лет — устойчивое снижение возрастных коэффициентов смертности.

Можно следующим образом охарактеризовать вклад различных управляемых факторов в снижение показателей смертности в период после 2003 года. Изрядная доля сокращения смертности от сердечно-сосудистых заболеваний (далее — ССЗ) — самого крупного класса причин смерти — было технологически обусловлено, причем самым

дешевым способом — улучшением и распространением аппаратов измерения кровяного давления. Сокращение смертности, обусловленной неумеренным потреблением алкоголя, было связано с введением в 2006 году системы мер контроля за производством и продажей алкоголя. В то же время — отчасти из-за сокращения потребления алкоголя — существенно сократилось число насильственных смертей. Сокращение заболеваемости туберкулезом и диабетом и смертности от этих болезней было вызвано общим улучшением здравоохранения.

Рисунок 35

Продолжительность жизни мужчин в России и развитых странах, 1950-2015 годы



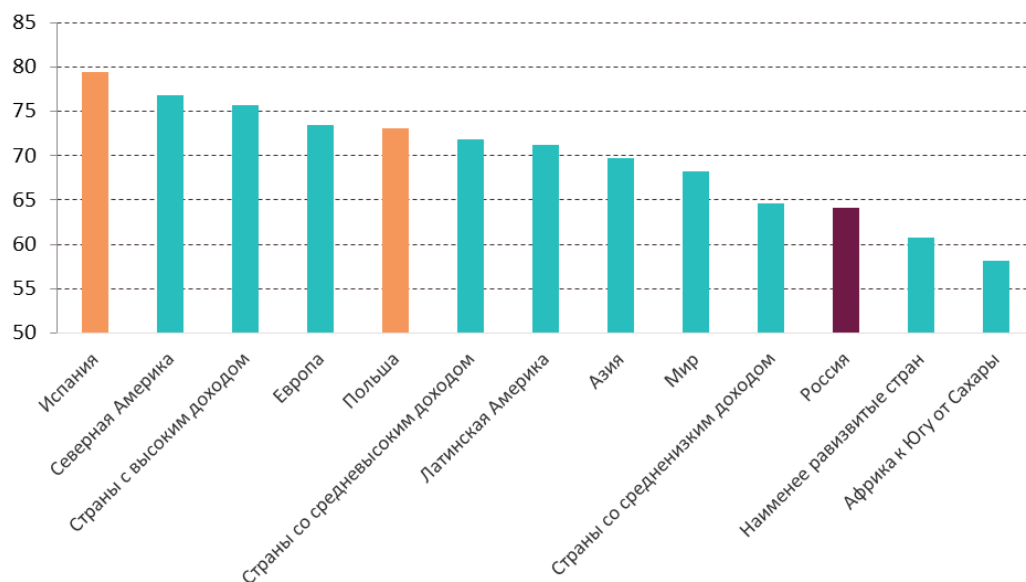
Источник — ООН

Охрана материнства и детства

Охрана материнства и детства является одной из ключевых целей всемирной повестки дня на период до 2030 года, однако количественные задачи релевантны по существу лишь для стран с низким доходом, поскольку в более богатых странах, включая Россию, они давно и намного превзойдены.

Рисунок 36

Продолжительность жизни мужчин, 2010-2015 годы



Источник – ООН

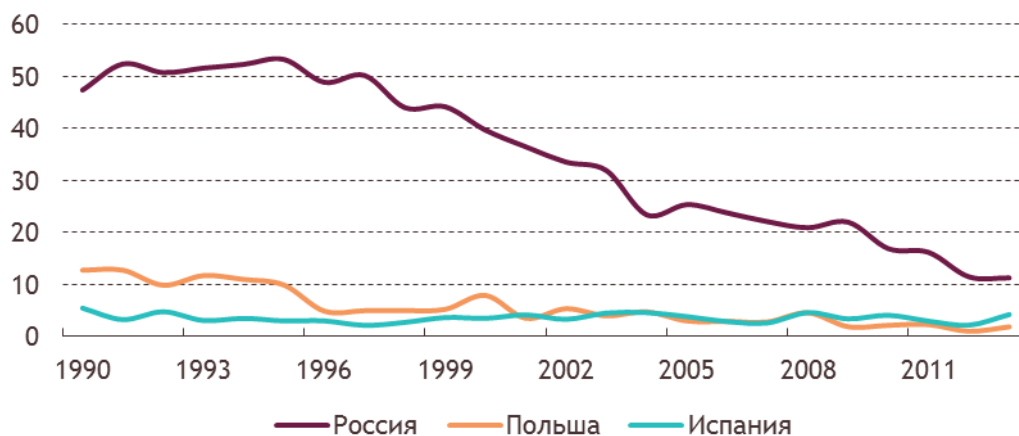
Поскольку материнская смертность — частое явление во многих странах Юга, ее сокращение является международным приоритетом. До некоторого порога уровень материнской смертности тесно связан с уровнем развития страны, в то время как при достижении низкого уровня смертности сами случаи материнской смертности становятся редким явлением, их связь с экономическим развитием ослабевает и зависимость от них продолжительности жизни перестает быть статистически значимой. В развитых странах материнская смертность настолько редка, что ее относительные показатели неустойчивы даже в крупных странах. Это делает их малопригодными для межстрановых сопоставлений и анализа временных рядов. Снижение материнской смертности не фигурирует среди целей Европейской стратегии «Здоровье-2020»¹⁶³, против чего не возражала Российская Федерация. Цель же всемирной повестки дня, заключающаяся в снижении материнской смертности ниже уровня 70 смертей на 100 000 живорождений, по определению актуальна для стран, где материнская смертность выше этого порога. Между тем этот порог на национальном уровне преодолен всеми развитыми странами, что можно интерпретировать как решение соответствующей задачи; более того, во многих развитых странах материнская смертность многократно

¹⁶³ Всемирная организация здравоохранения. Региональное бюро ВОЗ. *Здоровье-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века*. Копенгаген, 2013. http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf
<http://ac.gov.ru/files/publication/a/4758.pdf>

ниже этого порога. Иными словами, соответствующая задача Цели-3 актуальна только для развивающихся стран, да и то не всех, а лишь тех, где материнская смертность превышает установленный повесткой дня порог. Уровни и тенденции этого показателя в развитых странах выполняют референтную функцию, а также «резервную» мониторинговую функцию на случай, если обнаружатся новые неблагоприятные тенденции.

Россия уже несколько десятилетий назад вышла из состояния высокой материнской смертности. Другое дело, что относительный разрыв с большинством развитых стран долгое время сохранялся. До середины 1990-х годов материнская смертность в России более чем десятикратно превышала европейский уровень, а впоследствии началось ее быстрое снижение (Рисунок 37). В настоящее время средняя по стране материнская смертность составляет 11–25 случаев смерти (в зависимости от метода оценки) на 100 000 живорождений, что в 3–7 раз ниже ЦУР 3.1 и не намного превышает наименьшие значения, достигнутые в Европе, где материнская смертность вплотную приблизилась к частоте непреодолимой смертности. России нетрудно будет догнать страны-лидеры в этой области, не прибегая к специальному национальному проекту, а продлив двадцатилетний тренд снижения материнской смертности путем последовательного совершенствования акушерско-гинекологической помощи и поощряя программы планирования семьи. При этом, конечно, следует в первоочередном порядке направить ресурсы в регионы, где материнская смертность значительно выше среднего по России уровня. С другой стороны, попытки свернуть программы планирования семьи и ввести рестрикционные меры в отношении аборт (что ошибочно выдается за стимулирование рождаемости) вряд ли повысят уровень рождаемости, но непременно приведут к росту числа криминальных абортов, опасных для здоровья женщин. Вопросу связи планирования семьи и репродуктивного здоровья посвящена такая обильная и основательная литература, что даже трудно выбрать для цитирования какое-либо одно произведение¹⁶⁴.

¹⁶⁴ ЮНФПА, ВОЗ, ЮНИСЕФ, Секретариат ООН и Всемирный Банк на протяжении десятилетий проводили систематические и ответственные исследования этой взаимосвязи, потому что эти организации осуществляли, в соответствии с рекомендациями всемирных форумов по народонаселению, масштабную помощь многим десяткам стран в развертывании национальных программ планирования семьи и репродуктивного здоровья. Многочисленные аналитические и обзорные статьи по этой проблематике опубликованы в авторитетных журналах, таких как *Studies in Family Planning* и *Family Planning International*. Различные ракурсы и методы анализа систематически показывают положительную связь планирования семьи с репродуктивным здоровьем и отрицательную — с распространенностью абортов. Нет никаких оснований считать, что все это не относится к России.

Рисунок 37**Материнская смертность в России, Польше и Испании, 1990–2013 годы (на 100 000 живорождений)**

Источник — Всемирная организация здравоохранения

В госпрограмме «Развитие здравоохранения» на 2014–2020 годы¹⁶⁵ единственным, причем косвенным упоминанием материнской смертности было повышение эффективности службы родовспоможения. Затем первым из пяти приоритетных направлений работы Минздрава в 2016–2025 годах и даже более того — первым национальным проектом, утвержденным Советом при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам (учрежден 30 июня 2016 г.) было заявлено снижение материнской смертности на 11% к 2018 году (т. е. с 11,3 до 10,1 смерти на 100 000 рождений). В двухлетний период, разделяющий эти документы, с репродуктивным здоровьем ничего драматичного не произошло. Зато новым элементом стало начало работы по не предусмотренным госпрограммой проектам:

- формирование в трети регионов Российской Федерации интегрированной системы медицинской помощи женщинам во время беременности, родов и послеродового периода;
- организация, также в трети регионов, перинатальных центров.

Конечно, каждая жизнь имеет абсолютную ценность. Но создается впечатление, что в новом национальном проекте развития здравоохранения выбор материнской и младенческой смертности в качестве первейших задач обусловлен не столько озабоченностью положением дел в этой области, сколько уверенностью в том, что

¹⁶⁵ Министерство здравоохранения Российской Федерации (2014). *Государственная программа развития здравоохранения Российской Федерации*. <https://www.rosminzdrav.ru/news/2014/01/30/1686-gosudarstvennaya-programma-razvitiya-zdravooohraneniya-rossiyskoy-federatsii>

поставленная цель легко достижима, тем более при щедром финансировании, предусмотренном для строительства перинатальных центров и создания трехуровневой иерархии охраны материнства.

Все сказанное выше о материнской смертности приложимо к относительному уровню, динамике и перспективам детской смертности и ее компонентов при том, что гуманитарное, демографическое и экономическое значение этого явления на порядки выше. Во всех развитых и 18 развивающихся странах детская смертность уже не менее 10 лет ниже целевого значения повестки дня (25 на 1000 рождений). В начале 1960-х годов продолжительность жизни детей в возрастном интервале 0–15 лет составляла около 11 лет. Вплоть до настоящего времени она почти монотонно росла и в 2013 году достигла примерно 14 лет. Поскольку ее максимальная возможная величина — 15 лет, то это означает, что резерв увеличения продолжительности жизни за счет детской, в том числе младенческой, смертности в значительной мере исчерпан¹⁶⁶. За все время Советской власти монотонное (за исключением 1940-х годов) и быстрое снижение детской смертности было основным и нередко единственным источником роста продолжительности жизни, порой компенсируя рост смертности в рабочих возрастах.

Детская и особенно младенческая смертность начала снижаться в 1930-е годы, а с конца 1940-х годов нисходящий равномерный тренд продолжился (Рисунок 38).

С 1950 по 2000 год младенческая смертность сократилась с 88 до 15 промилле, а к 2015 году Россия почти догнала европейские страны и достигла национальной цели на 2020 год (6,5 смерти на 1000 живорождений). Более того, по уровню детской смертности уже достигнутый уровень в 2,5 раза ниже целевого в ЦУР (10 смертей на 1000 живорождений). Иными словами, Россия характеризуется хорошими (т. е. низкими) показателями детской и младенческой смертности как в ракурсе глобальной повестки дня, так и по отношению к принятым Правительством национальным целям.

Резервы снижения заболеваемости и смертности

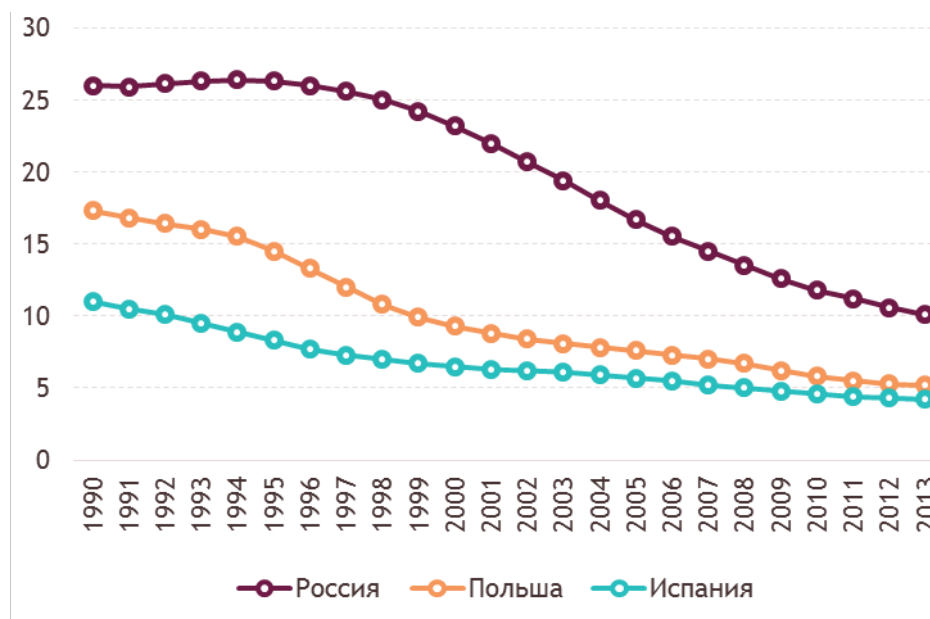
В России группой особо повышенного риска являются мужчины трудоспособного возраста, составляющие более четверти населения страны. Это не следует понимать так, что с женщинами все в порядке: параметры женской смертности тоже хуже, чем в других развитых странах. Вступая в трудоспособный возраст, молодой россиянин, сам того обычно не понимая, сталкивается с огромным риском рано уйти из жизни: если ситуация в корне не изменится, преждевременная смерть настигнет каждого третьего

¹⁶⁶ Андреев Е. *Указ. соч.*

мужчину до достижения им 60 лет. Это на 20 процентных пунктов больше, чем в группе стран со средневысоким доходом.

Рисунок 38

Детская смертность в России, Польше и Испании, 1990-2013 годы, (на 1000 человек)



Источник – WHO Regional Office for Europe

Хотя в России смертность почти от всех причин выше, чем в других развитых странах и немало числе развивающихся стран, доминантой низкой продолжительности жизни является высокая смертность от сердечно-сосудистых заболеваний. Вторым по значимости фактором является смертность от так называемых внешних причин, которые включают, но не исчерпываются насильственными смертями. Отставание от Запада по продолжительности жизни на 4/5 определяется этими двумя классами причин смерти.

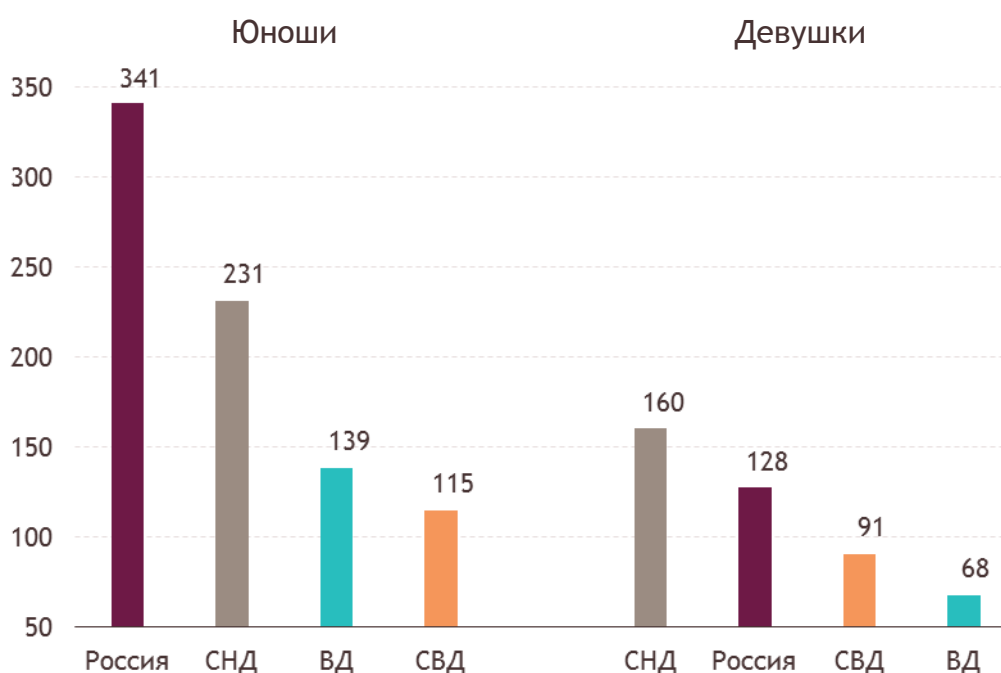
Преобладающая доля прироста продолжительности жизни в 2004–2014 годах была обеспечена снижением смертности от тех же причин, которые обусловили падение продолжительности жизни в 1990–2003 годах, т. е. от ССЗ и внешних причин¹⁶⁷. При этом, хотя число смертей от внешних причин в разы меньше смертности от ССЗ, в России внешние причины играют очень большую роль в динамике суммарной смертности (Рисунок 41). В период 2004–2013 годов снижение смертности от ССЗ

¹⁶⁷ Андреев. Указ. соч.

обеспечило почти 63% прироста продолжительности жизни женщин; снижение смертности от ССЗ и внешних причин внесла равные вклады (по 39% и более) в прирост продолжительности жизни мужчин.

Рисунок 39

Вероятность для 15-летних юношей и девушек не дожить до возраста 60 лет, Россия и группы развитых стран, 2010-2015 годы (на 1000 человек)



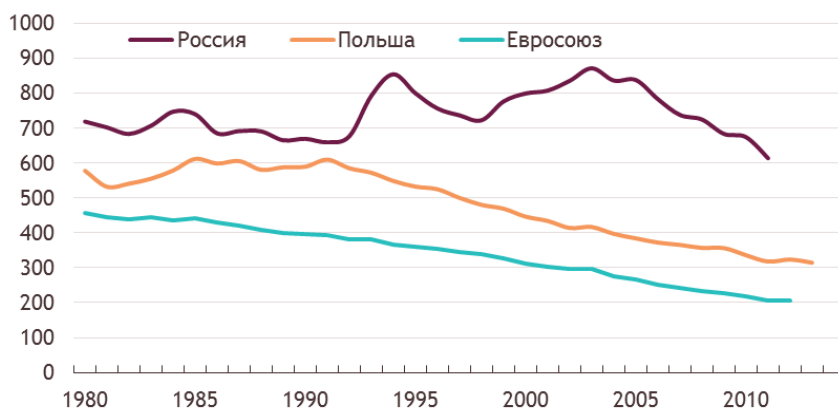
Примечание: СНГ – страны со средним уровнем дохода; СВД – страны со средневысоким уровнем дохода; ВД – страны с высоким уровнем дохода.

Источник – ООН

При обобщении наблюдений о роли двух главных классов причин смерти в уровнях продолжительности жизни и ее динамике в крупнейших субнациональных территориях оказывается, что во всех федеральных округах, кроме Северо-Кавказского, наибольший вклад в рост продолжительности жизни мужчин внесло снижение смертности от внешних причин; на втором месте — ССЗ. У женщин всех округов, а также у мужчин Северо-Кавказского округа наибольший вклад внесло снижение смертности от болезней системы кровообращения (Таблица 35).

Рисунок 40

Смертность* от сердечно-сосудистых заболеваний в России, Польше и Евросоюзе, 1979-2013 годы (смертей на 100 000 человек)



* общий (нестандартизованный) коэффициент: число смертей в году на 100 000 человек.

Источник — WHO Regional Office

Рисунок 41

Смертность* в России от трех классов причин, 1965-2014 годы (число смертей в год на 100 000 населения)



* общий (нестандартизованный) коэффициент: число смертей в году на 100 000 чел.

Источник — Росстат

Главным драйвером сверхсмертности от ССЗ и внешних причин является злоупотребление алкоголем в его специфически российской разновидности северного типа потребления, выражающейся в одновременном употреблении больших доз крепкого алкоголя, помноженных на большую частоту возлияний. Динамика

потребления алкоголя является наиболее ярким фактором, определившим динамику смертности нескольких десятилетий.

Таблица 35

Вклад возрастной группы, а также ССЗ и внешних причин смертности в прирост продолжительности жизни в 2003-2012 годах (лет)

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

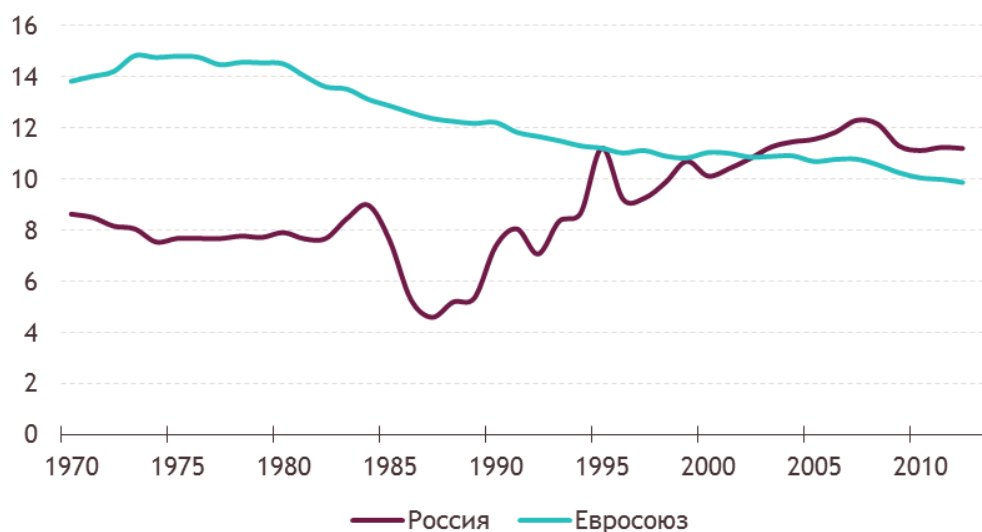
Источник — Андреев Е. Указ. соч., Иванов С. Указ. соч.

Главный эффект антиалкогольной кампании середины 1980-х годов заключался в сокращении опасного потребления алкоголя. В 1994–1998 годах и после 2006 года произошли похожие сдвиги. Антиалкогольная кампания середины 1980-х годов привела к значительному сокращению смертности от ССЗ, убийств, случайного отравления алкоголем, дорожно-транспортных происшествий, цирроза печени и хронического алкоголизма. Смертность от случайных отравлений алкоголем в условиях России — наиболее точный индикатор уровня потребления алкоголя. В первые годы антиалкогольной кампании за счет снижения смертности от этой причины продолжительность жизни мужчин выросла на тот же срок (0,3 года), что и от снижения смертности от ишемической болезни сердца¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Андреев. Указ. соч.

Рисунок 42

Потребление алкоголя* в России и Евросоюзе, 1970-2013 годы (литров в год на жителя страны 15 лет и старше)



* в эквиваленте 100-процентного этилового спирта; показатель включает потребление, импорт, экспорт и продажу крепких напитков, вина, пива и других спиртосодержащих напитков. Главным источником данных является налоговая статистика.

Источник — WHO

По мере свертывания антиалкогольной кампании смертность стала расти, достигнув исторического (для мирного времени) максимума в 1993 году, и, пройдя еще один — более плавный — цикл, достигла следующего пика в начале 2003 года. Затем количество умерших круто снизилось, а с середины 2006 года снижение замедлилось и с тех пор продолжается относительно постоянным темпом. Между тем именно в это время ускорилось снижение смертности, связанной с потреблением алкоголя, что, вероятно, произошло вследствие ужесточения в 2006 году государственного контроля производства и продажи этанола¹⁶⁹ и распространения в верхних социально-профессиональных группах западного образа жизни.

Отчасти повышение смертности 1992–1994 годов можно объяснить тем, что около 14% мужского населения России составляли опасно пьющие люди, чья смерть была отсрочена антиалкогольной кампанией. В начале 1990-х годов риск смерти для этой группы в 4–6 раз превышал риск смерти для остального населения¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Shkolnikov V.M., E. Andreev, E. McKee, D. Leon (2013). Components and possible determinants of the decrease in Russian mortality in 2004-2010. *Demographic Research*, Vol. 28, pp. 917-950.

¹⁷⁰ Avdeev A., Blum A., Zakharov S., Andreev E. Réaction d'une population hétérogène à une perturbation. Un modèle d'interprétation des évolutions de mortalité en Russie (1997) *Population*. № 1, pp. 7-44.

Таблица 36

Некоторые параметры потребления алкоголя в России, Польше и Испании, 2013 г.

	Россия	Польша	Испания
Доля неучтенного алкоголя в потреблении (%)	23,8	12,8	12,8
Доля крепких напитков в потреблении алкоголя (%)	51,0	36,0	18,0
Мужчины			
Потребление алкоголя пьющими, в этаноловом эквиваленте (л/г)*	32,0	31,5	21,6
Никогда не пившие (%)	6,5	15,8	8,0
Женщины			
Потребление алкоголя пьющими, в этаноловом эквиваленте (л/г)*	12,6	14,0	10,6
Никогда не пившие (%)	18,5	37,8	17,1

* включая неучтенный алкоголь.

Источник — World Health Organization. Global Health Observatory Global Information System on Alcohol and Health (GISAH) <http://www.who.int/gho/alcohol/en/>

Масштабы и глубина алкогольной проблемы в России не могут быть адекватно описаны лишь одним параметром — потреблением «акцизного» алкоголя среднестатистическим жителем. И дело не только в том, что сокращение потребления учтенного алкоголя вполне может компенсироваться ростом потребления неучтенного алкоголя. А также не в сдвигах половозрастной структуры, которые сокращают среднедушевое потребление. Модель российского потребления алкоголя — это «северный», или «скандинавский», тип, которому присуще потребление крепкого алкоголя крупными порциями, помноженное на высокую частоту возлияний. Именно такой тип потребления алкоголя приносит наибольший урон соматическому и психическому здоровью. Это означает, что трансформация такой модели в другую, «южноевропейскую», с большей долей вина и пива, потребляемых в более скромных дозах — дело трудное, но очень благодарное с точки зрения оздоровления страны и снижения смертности. Жесткая антиалкогольная кампания ограничила размеры, но не изменила тип потребления алкоголя. Не исключено, что даже если бы кампания не была столь кратковременной, ограничительные меры постепенно потеряли бы свою результативность. В этом смысле более мягкие меры, предпринятые в 2006 году, были, вероятно, более адекватными, поскольку использовали не только административное регулирование свободной продажи алкоголя, но и ценовые механизмы. Конечно, такие меры не породят новую модель потребления алкоголя, но, несомненно, не мешают ее развитию. Невооруженным глазом видно, что эта новая модель успешно распространяется в высших образовательно-профессиональных группах общества, но пока не ясно, приживется ли она в других социальных слоях. Понимание этого

совершенно необходимо для выработки прагматических мер, направленных на кардинальное разрешение алкогольной проблемы.

В странах Запада в последние десятилетия снижение смертности от ССЗ и, соответственно, общей смертности, было так велико, что это явление названо «кардиоваскулярной революцией», обусловленной сочетанием принципиально новых, эффективных и капиталоемких медицинских технологий с распространением образа жизни, направленного на самосохранение. В посткоммунистических странах революция задержалась, и о ее уверенном начале можно говорить лишь применительно к Польше, Чехии и Эстонии. В России некоторые тенденции вселяют надежду, что страна стоит на пороге кардиоваскулярной революции. Так, по доле курящих мужчин (60%) Россия превосходит верхне-среднеразвитые страны на 17 пунктов, а Испанию и Польшу — на 25 пунктов, но в последние 5–10 лет начался отчетливый нисходящий тренд распространенности курения.

Прямые измерения компонент и факторов этого результата отсутствуют, но представляется обоснованной гипотеза о распространении некурящей модели поведения сверху вниз социокультурной структуры и снизу вверх возрастной пирамиды на фоне жесткого внедрения ограничительных практик. Вместе с тем будет преждевременным утверждать, что в России уже начинается кардиоваскулярная революция. С момента начала снижения смертности в 2003 году за счет причин, не связанных с сокращением потребления алкоголя, продолжительность жизни мужчин увеличилась на 2,1 года, а женщин — на 2,5 года¹⁷¹. Этот прирост близок к скорости роста продолжительности жизни на Западе, но нельзя забывать о том, что, в совокупности с алкогольной смертностью, он лишь обеспечил возвращение страны к пиковым уровням середины 1960-х и середины 1980-х годов.

Самоубийства являются причиной 17,6% всех смертей среди людей в возрасте 15–29 лет в странах с высоким уровнем доходов. Таким образом, самоубийства являются ведущей причиной смертности молодежи. Убийства не характеризуются устойчивой возрастной структурой жертв. Как самоубийства, так и убийства в России — частое явление. Так, в России в последнее время, хотя ситуация значительно улучшилась, насильственные смерти ежегодно уносят вдвое больше жизней, чем десятилетняя афганская война. В России, как и в большинстве стран, по которым имеется статистика, самоубийств происходит больше, чем убийств, а их динамика параллельна.

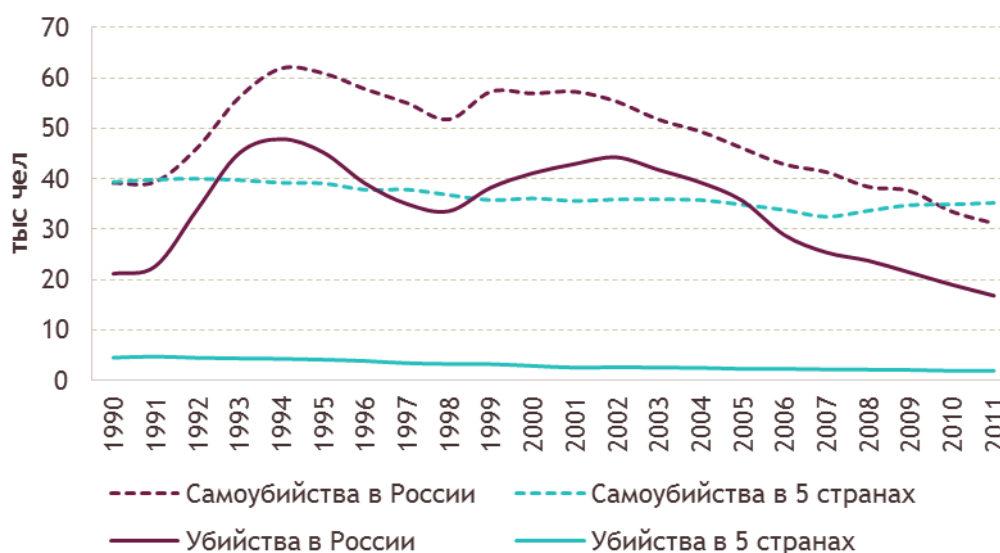
Как уже отмечалось в ряде публикаций, снижение смертности от онкологических заболеваний вносило очень скромный вклад в рост ожидаемой продолжительности

¹⁷¹ Андреев Е. Указ. соч.

жизни в России. Например, за период последнего непрерывного роста продолжительности жизни 2003–2013 годов относительный вклад составил всего 3,2 и 3,8% для мужчин и женщин соответственно¹⁷². Как для мужской, так и для женской онкологической смертности характерны общие закономерности: снижение уровня смертности в возрастах младше 60 лет, стабилизация в возрастной группе 60–74 лет и рост в возрастах старше 75 лет.

Рисунок 43

Насильственные смерти в России и в группе крупнейших стран Европы (Германия, Великобритания, Италия, Польша и Франция), 1990–2011 годы



Источник — WHO Regional Office for Europe. WHO European Data Warehouse

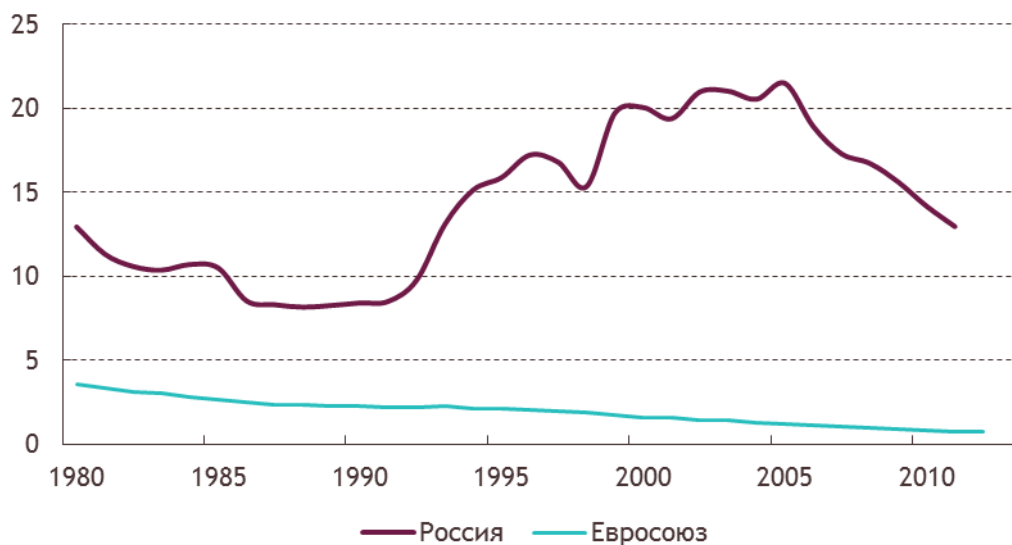
Во многих странах, в том числе в России, после длительного периода линейного сокращения заболеваемости туберкулезом и смертности от туберкулеза произошло возвращение этой болезни, подчас расцениваемое как глобальная эпидемия. Но эпидемия эта не глобальна: ее распространение ограничено Африкой, большей частью Азии и несколькими латиноамериканскими странами. Среди развитых стран эпидемия туберкулеза затронула посткоммунистические страны, причем очень сильно — Россию, где максимумы заболеваемости и смертности совпали с окончанием периода сокращения продолжительности жизни, после чего оба показателя пошли на убыль. Хотя смертность от туберкулеза относительно низка даже в пиковый период, динамика

¹⁷² Тимонин С.А. (2013). Онкологическая смертность в России. *Демоскоп Weekly* № 577–578 <http://demoscope.ru/weekly/2013/0577/index.php>

этого показателя важна — и сама по себе, и как индикатор способности системы здравоохранения отвечать на новые вызовы.

Рисунок 44

Смертность* от туберкулеза в России и Евросоюзе, 1980-2013 годы (число случаев на 100 000 человек)



* стандартизованная по возрасту.

Источник — WHO Regional Office¹⁷³ for Europe. European Health Information Gateway

Выводы и рекомендации

Правильная диагностика и эффективное лечение заболеваний — не единственный фактор здоровья и долгой жизни. Большую роль в распространении любых болезней играет окружающая среда и поведение людей. По большинству стран есть статистика лишь по двум компонентам окружающей среды (доступность безопасной питьевой воды и обеспеченность улучшенными санитарными сооружениями¹⁷⁴) и двум поведенческим факторам (чрезмерное потребление алкоголя и табакокурение), а также синтетические показатели, совмещающие демографические параметры с другими показателями здоровья — такие как продолжительность предстоящей жизни с поправкой на здоровье. Эти признаки очень важны, но не достаточны для описания

¹⁷³ WHO Regional Office for Europe. European Health Information Gateway. http://portal.euro.who.int/en/indicators/hfamdb-indicators/hfamdb_809-sdr-tuberculosis-per-100-000/

¹⁷⁴ В данном докладе мы не рассматриваем эти факторы, поскольку российская статистика хотя и доступна, но неудовлетворительна.

популяций и групп повышенного риска. Представляется неверным игнорировать такие релевантные детерминанты здоровья, как природные условия, комфортность среды обитания, социокультурную среду, образ жизни, самооценку. Анализ этих факторов, некоторые из которых не описываются адекватными количественными индикаторами, должен быть включен в проблематику следующих докладов о человеческом развитии.

Принятые в повестке дня показатели смертности и заболеваемости во многом не адекватны ситуации, сложившейся в развитых странах, поскольку они измеряют процессы, уже находящиеся на низком уровне и образующие узкое поле целенаправленных воздействий. Исключение составляют поведенческие индикаторы, объединяемые в класс «Другие причины смерти». По мере приближения бедных стран к средней (по доходам) группе, а затем вхождения в средневысокую группу, ныне используемые в ЦУР индикаторы теряют аналитическую и инструментальную ценность. Business as usual в этой области ориентирует повестку дня исключительно на развивающиеся страны, как если бы развитые страны были выведены за скобки целеполагания, программирования и мониторинга. Мало того, он последовательно отсекает от реальной глобальной стратегии одну развивающуюся страну за другой, поскольку во многих развивающихся странах ЦУР в области здоровья достигнуты и дальнейший прогресс начинает восприниматься как победный отчет о «перевыполнении» плана.

Помимо общих рекомендаций, относящихся ко всем развитым странам, особое социально-демографическое положение России требует специфического целеполагания. Главной проблемой здоровья нации и воспроизводства населения остается исключительно высокая смертность в трудоспособных возрастах, по которой Россия «опережает» не только развитые страны, но и многие развивающиеся. В этом ракурсе оказывается, что достижение ЦУР 3 представляет собой грандиозную задачу, в решении которой здравоохранение играет большую, но не монополярную роль. Ситуации в стране, целеполаганию в области улучшения здоровья и развития систем здравоохранения, приоритизации задач и измерению прогресса больше соответствуют два показателя: продолжительность жизни (по полу) при рождении и вероятность дожить от возраста 15 лет до возраста 60 лет (по полу). Оба показателя информационно обеспечены.

Каракчиева И.В.¹⁷⁵

Глава 9. Образовательная политика: вызовы и перспективы

Формируя образовательную среду для возможностей самореализации населения, государство способствует материальному благополучию и социально-экономической стабильности в стране. Вот почему вопросы доступности и качества образования включены в стратегические программы развития всех стран мира (как развитых, так и развивающихся). «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех» признано одной из Целей устойчивого развития ООН на период до 2030 года (ЦУР 4). Данная цель, включенная в Цели развития на пороге тысячелетия в основном для развивающихся стран (2000-2015), остается актуальной для всех стран мира и в Целях устойчивого развития (2016-2030).

В докладе Организации экономического сотрудничества и развития (май 2016 г.) наша страна признана страной со средним уровнем развития образования (24-я позиция из 38)¹⁷⁶. Вместе с тем в докладе признается, что Россия лидирует по ряду показателей образования — так, охват взрослого населения страны средним образованием составляет 94,7%, что значительно выше среднего показателя по странам ОЭСР (76,4%). При этом в России сохраняются системные проблемы:

- невысокий показатель (ниже среднего) по формированию навыков выхода за пределы учебных ситуаций,
- решение творческих задач российскими 15-летними обучающимися (результаты PISA),
- доступность образования как для детей в возрасте до 3 лет, так и для взрослого населения страны).

Насколько актуальны для Российской Федерации Цели устойчивого развития ООН, уровень и необходимость их достижения, и что является приоритетным для российского образования? Анализ существующих вызовов и сравнение основных направлений образовательной политики стран мира и России позволит определить возможные перспективы дальнейшего развития национальной системы образования.

¹⁷⁵ Каракчиева Инна Викторовна — ведущий советник Управления социальной политики Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

¹⁷⁶ www.oecd.org/statistics/Better-Life-Initiative-2016-country-notes-data.xlsx

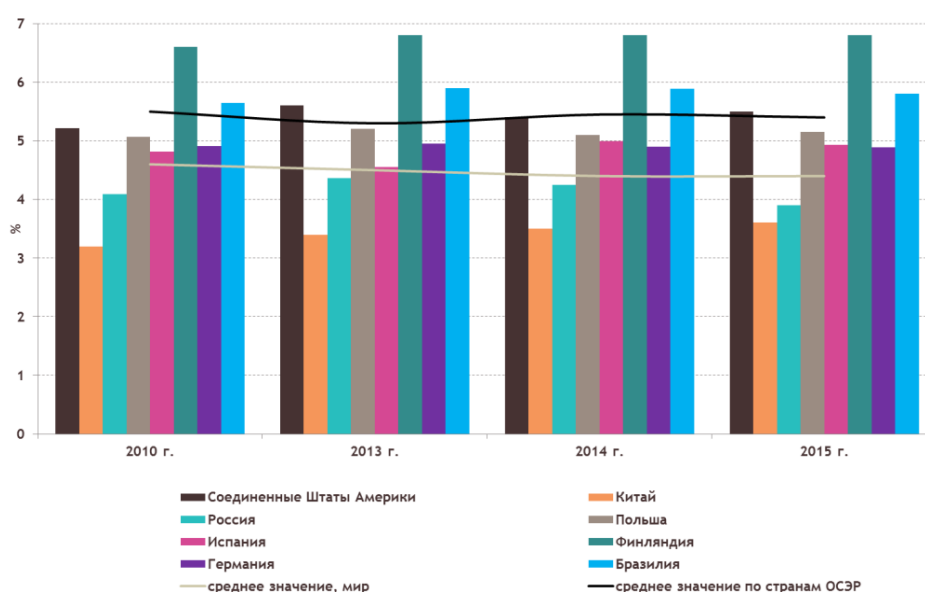
Вызов 1. Замедление темпов экономического развития

Достижение доступности и качества образования напрямую связаны с инвестированием в систему образования. Инвестиции в образование — это не только преумножение человеческого капитала, а значит, рост экономического потенциала страны, но и создание конкурентного преимущества страны на международной арене. Вот почему уровень расходов так важен и заслуживает особого внимания. В России темп роста расходов на образование снижается в соответствии с общемировыми тенденциями снижения темпов экономического развития в системе финансирования сферы образования.

За последние 5 лет на фоне стабилизации объемов госрасходов на образование в ВВП развитых стран (на 2015 год показатель превышает 5%) в развивающихся странах государственная политика направлена на рост данного показателя (в 2015 году в среднем данный показатель составляет около 3%) (Рисунок 45).

Рисунок 45

Динамика доли государственных расходов на образование в ВВП, % ВВП



Источник — Human Development Reports, OECD (2016)

Наблюдаемые различия обусловлены не только уровнем экономического развития государств и наличием финансовых ресурсов, но и разными целями, формируемыми государственной образовательной политикой стран мира. Доля бюджетных расходов на образование в России в ВВП (3,9% в 2015 году) ниже средних показателей по странам ОЭСР (в 2015 году — 5,6%), уступает Россия и по доле расходов на

образование от общей суммы бюджетных расходов (в 2015 году — 10,9% в Российской Федерации при 12,9% по странам ОЭСР).

В связи с кризисными явлениями и трансформацией системы управления в сфере образования Российской Федерации доля расходов на образование в ВВП в 2015 году по отношению к предыдущему году упала на 8%. Однако, отставая от семерки наиболее развитых стран мира (исключение составляет Япония), наша страна сохраняет главное достижение, признаваемое многими странами мира: доминирование государственного финансирования сферы образования (аналог системы финансирования имеют Финляндия и Польша).

В большинстве стран мира основную часть затрат берет на себя негосударственный сектор (в т.ч. — США, Германия, Бразилия). Анализ расходов по обеспечению конституционных гарантий свидетельствует о повышении уровня ответственности государства перед гражданами страны. Так за 2013–2015 годы фиксируется рост в 8 раз темпов роста государственных расходов по исполнению конституционных гарантий в сфере образования, закрепленных Конституцией Российской Федерации. С учетом естественного прироста населения страны рост данных расходов привел к увеличению подушевого показателя (расходы на 1 жителя страны по исполнению конституционных гарантий в сфере образования возросли за последние 3 года более чем в 7,7 раз).

Вызов 2. Рост региональной дифференциации

Как и в большинстве федеративных государств (США, Канада, Бразилия, Индия, Австралия, роль региональных бюджетов в сфере образования России продолжает расти. Однако, несмотря на наращивание расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в сфере образования (с 2013 года по 2015 год показатель вырос на 207,46 млрд. рублей), темпы прироста замедляются.

Расходы на образование сократились по 9 регионам страны (в Москве их доля в общем объеме расходов на 2015 год составила 15% при 17,5% в 2013 году, в Тюменской области — 16,2% в 2015 году и 17,6% в 2013 году). Финансовая неустойчивость и рост обязательств регионов в сфере образования формируют нестабильность системы.

Таким образом, учитывая международный опыт и отечественную практику, актуальным становится введение среди задач Цели устойчивого развития к 2030 году показателя снижения регионального разрыва в финансировании систем образования. При этом стратегия достижения Цели устойчивого развития связана не столько с обеспечением дополнительного инвестирования в образование, сколько с эффективным расходованием бюджетных ассигнований.

Задача 1. Обеспечение доступности качественного всеобщего начального и среднего образования

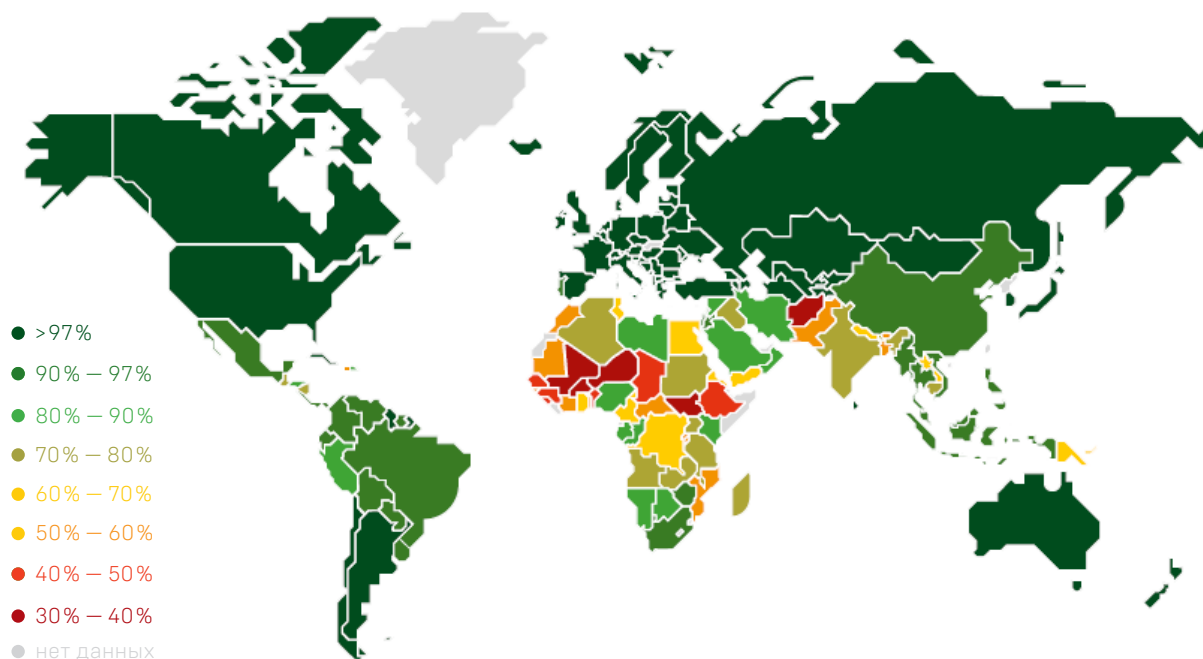
В соответствии с ЦУР ООН к 2030 году необходимо обеспечить равный доступ вне зависимости от гендерных различий к получению бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться востребованных и эффективных результатов обучения.

Анализируя достижение данной задачи, необходимо отметить лидирующую позицию России. Важнейшим показателем достижения общедоступности, равноправности в получении качественного начального и среднего образования является грамотность населения. Кроме того, Россия остается одной из самых высокообразованных стран в мире. Так, в 2016 году она традиционно сохраняет лидерство по показателям в сфере образования среди стран мира, в том числе входящих в ОЭСР.

Уровень грамотности населения по миру составляет 88% (для возрастной когорты 15–24 лет), российский показатель (учитывая особенности методики расчета) держится на отметке 99,8%, что соответствует странам с высоким уровнем дохода (Рисунок 46).

Рисунок 46

Уровень грамотности населения стран мира*, %



* Учитывает лиц в возрасте 9-49 лет (в большинстве других стран учитывается возрастная категория от 15 лет и старше), умеющих только читать.

Источник – OECD, 2015

Россия — лидер не только по охвату *общим образованием* детей и молодежи (в 2015 году охвачено 88% населения в возрасте 7–17 лет, в 2014 году — 88,59%, 2013 году — 87,80 %), но и по доле населения, имеющего образование не ниже полного среднего. Государством в 2013 году были взяты обязательства по обеспечению к 2016 году 100%-ной доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет.

Самый высокий показатель охвата детей начальным общим, основным общим и средним общим образованием среди субъектов Российской Федерации (более 95%) имеют Иркутская, Сахалинская, Новосибирская, Московская области, Санкт-Петербург. Минимальные значения зафиксированы в Республике Дагестан и Карачаево-Черкесской Республике, где данный показатель на уровне около 63% (максимум в городах, минимальные значения характерны для сельских поселений).

В рамках достижения Цели устойчивого развития одна из задач, стоящих перед Российской Федерацией, связана с обеспечением к 2030 году (для всех женщин и мужчин) равного доступа к недорогому и качественному профессионально-техническому образованию. Для высшего образования стоит задача повышения качества и соответствия нуждам экономики.

Анализ данного показателя свидетельствует о высоких достижениях в данном направлении: *96% россиян имеют образование не ниже полного среднего*, что выше среднего показателя по странам ОЭСР (75%) и странам БРИКС (по данному показателю Россия более чем в 2 раза опережает Бразилию и более чем в 4 раза — Китай). Лидирует наша страна и по *доле взрослого населения* (в возрасте 25–64 лет) с *третичным образованием* — 58% (в среднем по странам ОЭСР данный показатель составляет 36% и около 30% по странам «Большой двадцатки», Рисунок 47).

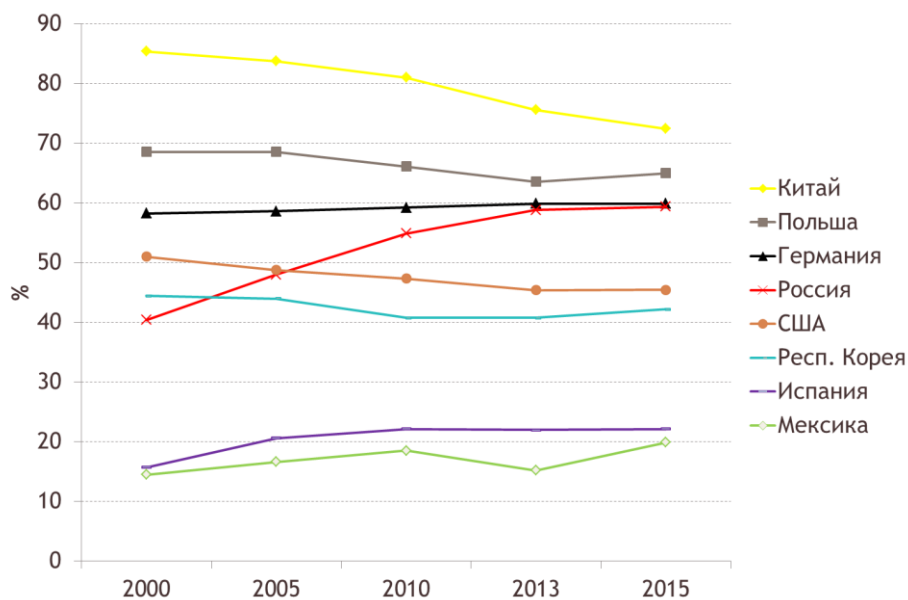
Доля населения России с высшим образованием продолжает расти, что является вызовом не только для самой сферы образования, но и для российской экономики в целом, а также определяет важность задач перепроизводства дипломированной рабочей силы и занятости на рынке труда (Рисунок 48). Что касается молодежи, то по охвату высшим образованием мужского населения в возрасте 25–34 лет Россия уступает пяти странам мира: Республике Корея, Норвегии, Японии, Нидерландам и США, а по охвату женского населения — только Норвегии и США.

Несмотря на высокие показатели в сфере общего образования, сохраняется разрыв (более чем в 35%) между субъектами Российской Федерации по охвату детей начальным общим, основным общим и средним общим образованием.

Доля детей до 3 лет, охваченных дошкольным образованием (4%), почти в 2 раза ниже данного показателя по странам ОЭСР.

Рисунок 47

Динамика доли населения стран мира в возрастной категории 25-64 лет с третичным образованием, 2000-2015 годы

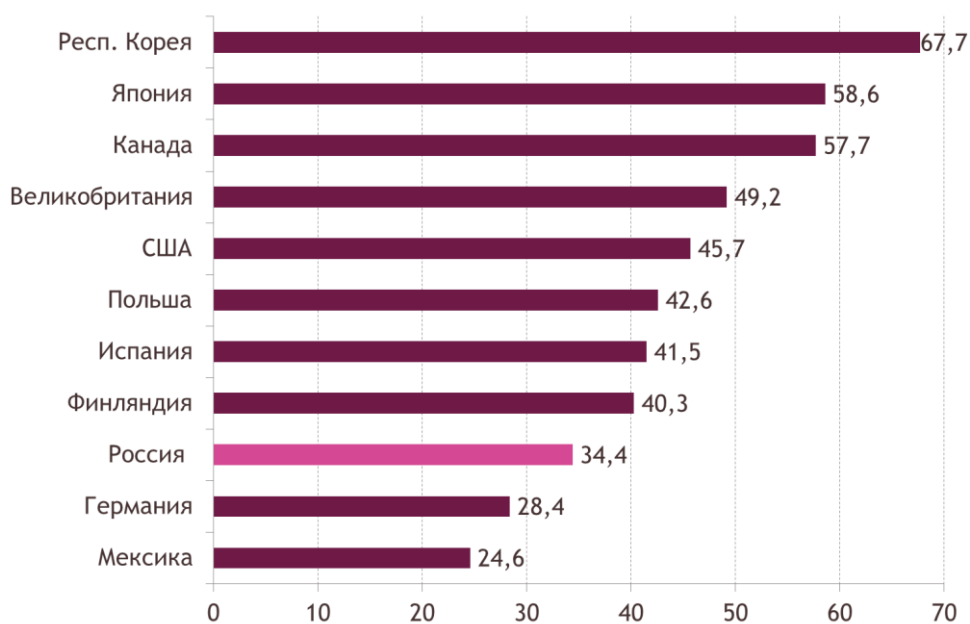


* Согласно Международной стандартной классификации образования к третичному образованию относится среднее профессиональное и высшее образование.

Источник – OECD, 2015

Рисунок 48

Доля населения стран мира с высшим образованием на 2015 год, %

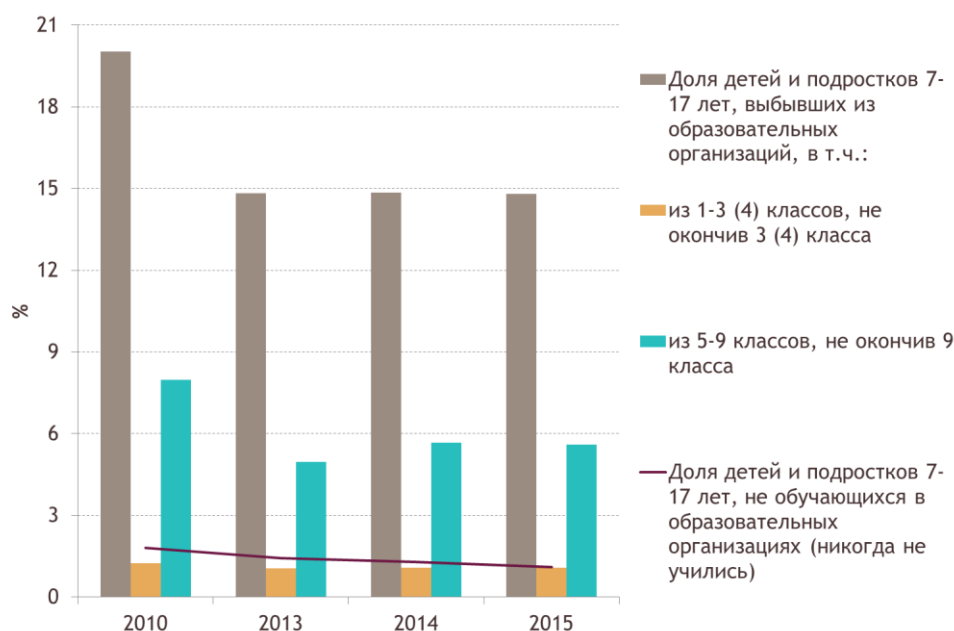


Источник – OECD, 2015

В 2015 году остается нерешенной проблема, связанная с детьми и подростками, не обучающимися в образовательных организациях. Основными причинами данной проблемы являются здоровье обучающихся, социально-экономические условия, проблемы мониторинга наблюдений в сфере образования. Численность детей и подростков в возрасте 7–17 лет, не обучающихся в образовательных организациях, сохраняется на уровне 24 тыс. детей школьного возраста (Рисунок 49).

Рисунок 49

Динамика доли численности детей и подростков в возрасте 7-17 лет, не обучающихся в образовательных организациях и выбывших из них, %



Источник — Росстат

Несмотря на то, что за последние 5 лет численность детей и подростков (в возрасте 7–17 лет), не обучающихся в образовательных организациях, снизилась почти в 1,5 раза, среди них остается высокая доля тех, кто выбыл из организаций, осуществляющих образовательную деятельность по общеобразовательным программам, из 5–9 классов, не окончив 9 класс.

Таким образом, задача по обеспечению доступности и качества школьного образования связана не только с региональным дисбалансом, но и с определением приоритетов государственной политики в сфере образования. При этом стратегия достижения Цели устойчивого развития должна быть связана с разработкой механизмов не только по обеспечению баланса между региональными системами образования, но и по повышению влияния населения на изменения в системе образования.

Вызов 3. Сжатие сети образовательных организаций

В современном мире для развитых стран критерием эффективности образовательных систем является комбинация высокого качества образовательных результатов и образовательного равенства. Это, в свою очередь, означает, что все общеобразовательные организации независимо от статуса и территории имеют необходимый потенциал для обеспечения шансов учащихся на качественное образование. На доступность и качество образования влияет множество факторов. Один из них — изменение сети образовательных организаций, процесс реструктуризации которых продолжается в Российской Федерации. Наиболее активно данная тенденция проявляется в системе школьного образования.

С 1970 года по 2015 год *число общеобразовательных организаций снизилось в 2,24 раза*. Только за 2015 год число общеобразовательных организаций (с учетом Республики Крым и г. Севастополя) сократилось на 335 организаций (по отношению к 2014 году в 2015 году данный показатель упал до 96,9%). При этом интенсивность процесса реструктуризации сети организаций общего образования выше в сельской местности.

С 2000 года по 2015 год число общеобразовательных организаций сократилось в 1,9 раза при росте численности обучающихся в 1,2 раза и снижении численности учителей на 8% (интенсивность реструктуризации сети организаций общего образования выше в сельской местности). Высокие темпы реструктуризации сети сельских организаций общего образования вызваны сокращением численности учащихся сельских школ. Если за период 2010–2015 годов *число общеобразовательных организаций в целом упало на 12%*, то в сельской местности количество общеобразовательных организаций снизилось на 15%. Сжатие сети организаций общего образования происходит в связи с укрупнением школ, что ставит принципиально новые задачи перед учителями и требования к их профессионализму (в том числе для «окраинных» школ крупных городов, поскольку в них растет численность детей из социально неблагополучных, малообеспеченных семей и семей мигрантов), учебно-методическому наполнению образовательного процесса, уровню управления системой образования.

Реструктуризация охватывает и систему высшего образования. За последние 5 лет число вузов сократилось в 1,3 раза, сжатие сети государственных (муниципальных) вузов идет чуть медленнее чем негосударственных вузов (снижение в 1,3 и 1,4 раза соответственно).

Численность обучающихся в вузах упала в 1,3 раза (в государственных (муниципальных) вузах снижение в 1,3 раза, в негосударственных — в 1,5 раза).

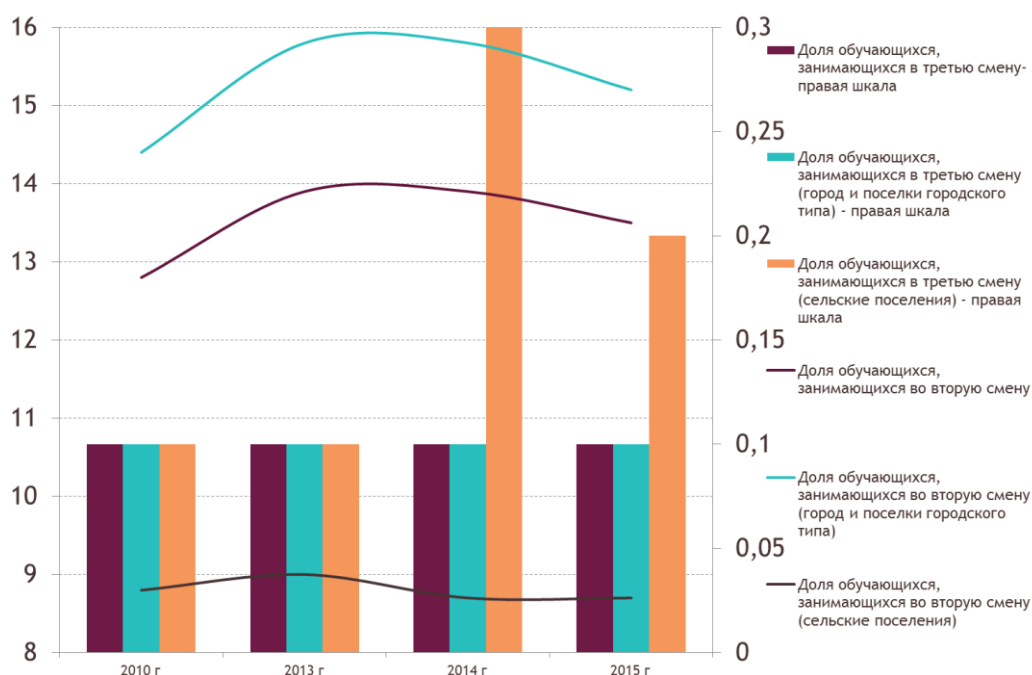
Максимальное число государственных (муниципальных) и негосударственных вузов: г. Москва — 79 государственных (муниципальных) вузов и 104 негосударственных вуза; Московская область — 49 государственных (муниципальных) вузов и 42 негосударственных вуза; Санкт Петербург — 43 государственных (муниципальных) и 34 негосударственных вуза. Минимальное число государственных (муниципальных) и негосударственных вузов: Республика Тыва — 2 государственных (муниципальных) и 2 негосударственных вуза; Республика Адыгея — 5 государственных (муниципальных) вуза и отсутствие негосударственных вузов.

Важно не только изменение количества образовательных организаций, но и наличие возможности обеспечить равные условия получения образования.

При сжатии сети организаций общего образования *сохраняется проблема вторых и третьих смен* (различия в условиях получения образования — равенство самого доступа к образованию). В 2015 году доля российских школьников, обучавшихся во вторую и третью смену, сохраняется на уровне более 13%. В городах доля школьников, обучающихся во вторую смену, в 2 раза выше, чем в сельских поселениях, а доля обучающихся в третью смену выше в сельских поселениях (Рисунок 50).

Рисунок 50

Динамика доли обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях, занимающихся во вторую и третью смены, % общей численности обучающихся, 2010-2015 годы



Источник — Росстат

Особенно остро проблема «сменного обучения» стоит в Чеченской Республике, республиках Ингушетия, Тыва, Дагестан, где более 25% детей обучаются во вторую и третью смены. Регионы, решившие данную проблему, — Санкт-Петербург, Москва, Ленинградская, Новгородская области (доля российских школьников, обучающихся в данных регионах во вторую и третью смены, менее 1%).

На доступность и качество образования влияет и состояние школьной инфраструктуры. Несмотря на целенаправленную политику в данном вопросе, *состояние школьной инфраструктуры улучшается крайне медленно*. Так, на протяжении последних 3 лет более 1% зданий школ от общего числа общеобразовательных организаций находятся в аварийном состоянии, около 13% школьных зданий по-прежнему требуют капитального ремонта (12,7% — в 2013 году, 12,3% — в 2015 году). Региональные диспропорции велика: так, в Республике Ингушетия 23% школ находится в аварийном состоянии, в Архангельской области — более 30%, во Владимирской и Ярославской областях — менее 1%.

Одним из показателей комфортности образовательной среды является показатель *соотношения между численностью учеников и учителей* на ступени общего образования. Для России характерен рост данного показателя. В 2015 году в среднем по России *на 1 учителя* во всех государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях (включая вечерние школы) приходилось чуть более 13 учащихся. В городских школах данный показатель существенно выше (13,3 учащихся на 1 учителя), чем в сельских (7,5 учащихся). Анализ соотношения числа учащихся и учителей в общеобразовательных организациях показал большие расхождения (почти в два раза) в количестве учащихся в расчете на одного учителя между субъектами Российской Федерации (максимум — 17,2 в Тюменской области, минимум — 9,1 в Республике Дагестан). Можно отметить наличие положительной динамики естественного движения населения, определяющей увеличение доли данной возрастной категории среди населения страны: в ближайшие 5 лет ожидается рост численности учащихся общеобразовательных организациях, нагрузки на учителей (с учетом изменений и обновлений педагогического состава). Таким образом, при данных инфраструктурных тенденциях можно прогнозировать негативную динамику по сменности обучения (наличие второй и третьей смен в школах).

Вместе с тем в нашей стране данный показатель существенно ниже, чем в среднем в странах ОЭСР (21 ученик). В общем среднем образовании средняя наполняемость класса в России составляет 13 учеников в негосударственных школах и 18 — в государственных против 22 и 24 учеников соответственно в странах ОЭСР. При этом количество часов в год, которые российский учитель проводит в классе, относительно

невелико, особенно в начальной школе (561 час). Это — наименьшее значение среди всех стран ОЭСР и стран Большой двадцатки и на 221 час меньше, чем в среднем по странам ОЭСР (782 часа).

По *продолжительности обучения* (11,8 лет) Россия уступает странам ОЭСР, где данный показатель составляет 17,5 лет (от 14,4 года в Мексике до около 20 лет в Финляндии).

Средняя фактическая продолжительность обучения взрослого населения России (15–64 года) достигает 13 лет. У занятого населения она превышает 14-летнюю отметку. По оценкам, в 2015 году на одного работающего россиянина приходилось около 12 лет обучения в общеобразовательной школе, около 2 лет в системе среднего профессионального образования и свыше полутора лет в вузах. Женское население опережает по этому показателю мужчин почти на 2 года. Средняя фактическая продолжительность обучения для населения в возрасте от 15 лет и старше составила 11,4 года, для населения в возрасте от 25 лет и старше — 11,8 года. По данному показателю Россия опережает не только страны БРИК, но и развитые страны (Японию, Францию, Великобританию, Польшу), а отставание от мировых лидеров (США, Норвегии, Германии) от года к году уменьшается и составляет в среднем около года.

Вызов 4. Рост международной конкуренции за качество образования

Поскольку достижение Цели устойчивого развития к 2030 году связано с обеспечением равного доступа для всех к качественному общему образованию, то важна не только внутренняя, но и внешняя оценка. Важнейшим вызовом современности является рост конкуренции между странами за качество образования, за признание мирового лидерства в образовательных услугах. Результативность участия в Международных сопоставительных исследованиях (PISA¹) ниже среднего по сравнению со странами ОЭСР. Средний балл российских учащихся ниже: по математической грамотности уступает среднему баллу 29 стран среди 65 стран-участниц (средний показатель по странам ОЭСР — 496 баллов); по читательской грамотности — среднему баллу 35 стран (средний показатель по странам ОЭСР — 493 балла); по естественнонаучной грамотности среднему баллу 31 страны (средний балл по странам ОЭСР — 501 балл).

Начиная с 1995 года в Международных сопоставительных исследованиях (PIRLS¹, TIMSS²) российские школьники демонстрируют высокие результаты по чтению, математике и естествознанию (превышающие среднемировые значения).

В соответствии с читательскими знаниями и умениями 19% российских учащихся 4 класса обладают высшим уровнем, 44% учащихся — высоким уровнем и 29% — средним уровнем.

В соответствии с уровнями математической подготовки (TIMSS): около 14% российских учащихся 4 класса имеют высший уровень, а 34% — высокий уровень подготовки, среднего уровня математической подготовки достигают 35% учащихся. Среди российских учащихся 8 класса с высшим уровнем подготовки 14%, высоким уровнем — 33%, средним уровнем — 31%.

В лидирующих странах мира (Сингапур, Республика Корея, Гонконг, Тайвань) высокий или высший уровень подготовки демонстрируют 60–80% учащихся 4 и 8 классов.

В соответствии с уровнями подготовки по естествознанию (TIMSS) около 17% российских учащихся 4 класса имеют высший уровень, высокий уровень — 36%, средний уровень — 34%. Среди учащихся 8 класса высший уровень демонстрируют 14% российских восьмиклассников, высокий уровень — 34%, средний уровень — 33%. В лидирующих странах высокий и высший уровень естественнонаучной подготовки показывают 65–70% учащихся и 4, и 8 классов.

Задача. Обеспечение доступности качественного профессионального образования

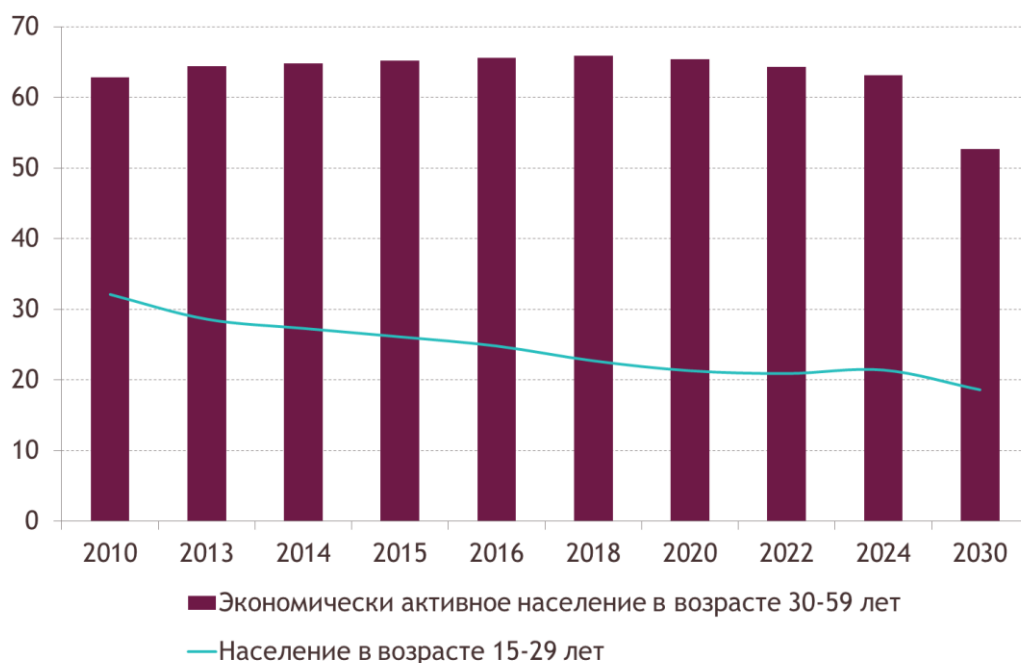
Еще одним важнейшим показателем по обеспечению к 2030 году (для всех женщин и мужчин) равного доступа к недорогому и качественному профессионально-техническому и высшему образованию (в том числе университетскому) является система поддержки человеческого капитала молодежи. Молодежь России сегодня составляет примерно пятую часть населения страны (население в возрасте от 14 до 30 лет) и поэтому проблемы получения образования, вопросы занятости (проблемы с трудоустройством по специальности, отсутствие баланса между спросом на рынке труда и специальностями, по которым готовит система профессионального образования) определяют эффективность образовательной политики в области развития человеческого капитала молодежи.

Вызов 5. Сужение человеческого капитала молодежи

Человеческий капитал молодежи, формируясь системой образования, должен отвечать потребностям современного инновационного производства. Но при сокращении к 2030 году численности экономически активного населения страны на 9% (по сравнению с 2011 годом) численность молодежи в этой категории уменьшится в полтора раза (Рисунок 51).

Рисунок 51

Численность экономически активного населения в возрасте 30-59 лет и населения в возрасте 15-29 лет, млн. человек



Источник — Минэкономразвития России

Доля молодежи среди экономически активного населения страны будет снижаться. Так, с 2016 года по 2030 год ожидается снижение данного показателя более чем на 20%, поскольку уровень экономической активности молодежи, особенно младшей возрастной категории (до 20 лет), за последние годы сократился с 13,6% в 2010 году до чуть более 9% в 2015 году. Причина состоит в увеличении охвата образованием (рост доли выпускников школ, расширение охвата средним профессиональным и высшим образованием с доминированием очной формы обучения).

Система профессионального образования должна учитывать изменение структуры занятости и перераспределение по секторам экономики, расширение сферы услуг, развитие инновационных направлений деятельности, что в конечном итоге ведет к возникновению новых направлений занятости.

Анализ изменений в структуре уровня образования занятого в различных отраслях населения страны свидетельствует о росте уровня образования: так, растет доля населения с высшим образованием (за период 2010–2015 годов показатель вырос на 12%) при снижении доли населения, не имеющего основного общего образования (за анализируемый период показатель снизился на 25%).

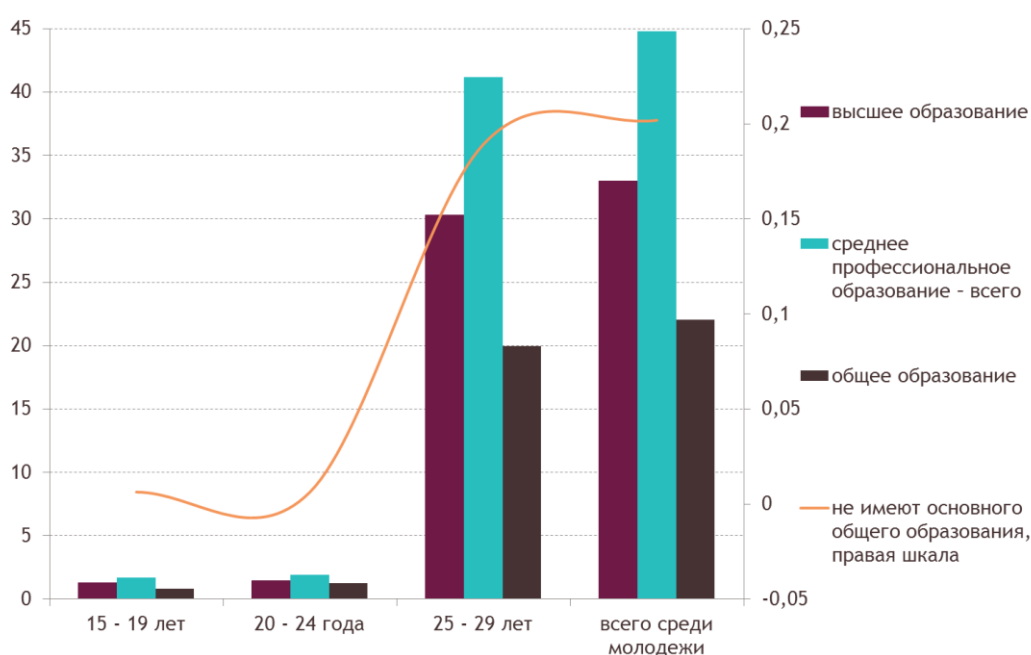
В Российской Федерации, несмотря на снижение удельного веса занятых, не имеющих профессионального образования, *доля занятых в отраслях экономики, получивших только общее образование, остается высокой* (в 2015 году — более 23%). При этом в 2016 году более 44% населения страны, занятого в отраслях экономики, имело среднее профессиональное образование (в 2015 году — более 44,5%), из них около 20% — молодежь; высшее образование — около 32% населения страны (2015 год).

Регионы существенно отличаются по структуре рабочей силы по уровню образования. На региональную дифференциацию оказывает влияние как уровень развития региона, так и его специализация. Так, удельный вес работников с высшим образованием самый высокий в Москве и Санкт-Петербурге (около 50%), что связано с диспропорцией в развитии вузовских центров (национальных исследовательских институтов и ведущих вузов страны). В депрессивных регионах, как правило, фиксируется наименьший показатель (в Чукотском и Ненецком автономных округах — менее 28%).

Ожидается, что к 2030 году доля занятого населения, имеющего высшее образование, составит более 40%, что связано с растущей долей выпускников школ, поступающих в вузы (если в 2010 году данный показатель составил около 69%, то к 2015 году он вырос до 82%) (Рисунок 52).

Рисунок 52

Структура рабочей силы среди молодежи по уровню образования, %



Источник — Росстат

Повышение уровня образования населения ведет к поддержанию высокой статустности высшего образования и проблеме несоответствия профессиональных навыков и системы «overqualified» (избыточная квалификация). Это ставит задачу развития механизмов независимой оценки квалификаций и прогнозирования изменений рынка труда для нужд системы образования. При формировании образовательной политики необходимо определение возможных сценариев развития образования как системы «социального сейфа» для молодежи при выстраивании взаимоотношений между поколениями на рынке труда.

В связи с изменениями естественного движения населения продолжается сокращение обучающихся: в профессиональных образовательных организациях — на 10% (с 3,1 млн. человек в 2010 году до 2,8 млн. человек в 2015 году), в образовательных организациях высшего образования — более чем на 30% (с 7 млн. человек в 2010 году до 4,8 млн. человек в 2015 году). Снижение численности обучающихся в системе среднего профессионального образования и высшего образования ведет к снижению количества образовательных организаций, как осуществляющих подготовку специалистов среднего звена, так и организаций высшего образования.

Для достижения Цели устойчивого развития к 2030 году необходимо обеспечить приобретение всеми учащимися знаний и навыков, необходимых для содействия устойчивому развитию (в том числе посредством обучения по вопросам устойчивого развития и образа жизни, прав человека, гендерного равенства, пропаганды культуры мира и ненасилия, гражданства мира и осознания ценности культурного разнообразия и вклада культуры в устойчивое развитие).

В данном направлении с 2015 года действует План по реализации Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года, запущена автоматизированная информационная система «Молодежь России». Количество мероприятий по содействию устойчивому развитию ширится год от года: Международный молодежный форум «Экспедиция Арктика», Форум молодежи коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока «Российский Север», Всероссийский форум добровольцев, Всероссийский конкурс «Лидер XXI», III Всероссийский форум рабочей молодежи, Всероссийский форум молодых семей и фестиваль клубов молодых семей, Всероссийский молодежный литературный фестиваль «Русские рифмы», Молодежный саммит с участием представителей Бразилии, России, Индии, Китая и ЮАР в преддверии встреч глав государств и правительств стран БРИКС, Всероссийский молодежный конвент «Герои нашего времени» и др. Участниками данных мероприятий являются не только молодые люди нашей страны, но и представители других стран.

Всероссийский молодежный образовательный форум «Территория смыслов на Клязьме» собрал 6 тыс. молодых преподавателей, ученых, магистрантов и аспирантов, а также 147 иностранных делегатов из 32 стран.

Всероссийский молодежный образовательный форум «Таврида» (прошедший в июле-сентябре 2015 г.) объединил в 7 заездах свыше 4000 молодых людей творческих специальностей (молодых скульпторов, поэтов, писателей, архитекторов, урбанистов, дизайнеров, историков, актеров, режиссеров, композиторов и музыкантов в возрасте от 18 до 30 лет).

В молодежном образовательном форуме «Балтийский Артек» (в июле 2015 г.) приняли участие более 600 представителей молодежи, заинтересованных в успешном развитии страны. На форуме обсуждались вопросы общегосударственной значимости, в том числе вопросы российской идентичности в историческом и современном контекстах. В рамках форума «Балтийский Артек» также состоялся III Слет молодых соотечественников.

Всероссийский молодежный образовательный форум «Итуруп» (в августе 2015 г.) собрал на одноименном острове Курильской гряды 300 молодых ученых, аспирантов, преподавателей общественных наук, представителей поисковых отрядов и историко-патриотических организаций, а также молодых авторов документального кино.

Всего в молодежных форумах в 2015 году приняли участие около 170 тыс. человек — 0,5% общего числа молодежи Российской Федерации. В молодежных форумах федеральных округов приняли участие около 7 тыс. человек; в региональных форумах — около 55 тыс. человек; в муниципальных молодежных форумах — около 104 тыс. человек.

В рамках форумов федеральных округов проводились грантовые конкурсы на поддержку молодежных проектов в соответствии с тематикой форумов.

Таким образом, ключевая стратегия по достижению задачи, связанной с обеспечением приобретения всеми учащимися знаний и навыков, необходимых для содействия устойчивому развитию, должна быть ориентирована на расширение участия гражданского общества в программе развития образования.

Сжатие сети образовательных организаций, рост регионального разрыва между субъектами, замедление темпов инвестирования системы образования — это ключевые барьеры, не только тормозящие трансформацию системы образования, но и понижающие эффективность принятых управленческих решений, уменьшающие равенство образовательных возможностей среди молодежи, снижающие конкурентоспособность страны в целом. За прошлое десятилетие был достигнут

значительный прогресс в развитии сферы образования, произошли кардинальные изменения, требующие оценки и анализа. Страна добились впечатляющих успехов как в охвате образованием, так и в сокращении гендерного разрыва в сфере образования. Поскольку обучение — это опыт, который имеет большинство людей в нашей стране, в целом мире, изменения, происходящие в данной области, касаются не только нынешних поколений, но и будущих. По этой же причине качество и единство образовательного пространства связано с тем, насколько эффективно страна использует имеющиеся ресурсы. И, как показывает российский опыт, это не столько финансовые, сколько человеческие ресурсы, эффективность системы поддержки управленческих решений в сфере образования.

Выводы и рекомендации

Анализируя достижимость задач по обеспечению ЦУР 4, стоящих перед Российской Федерацией в сфере образования, необходимо отметить, что:

- задача повышения качества образования остается актуальной для России (чтобы каждый мог достигать признанных и поддающихся оценке результатов обучения), включая разработку современных учебных материалов и актуальных программ обучения;
- задача гендерного равенства (доступности) в системе школьного образования решена, что указывает на необходимость перехода на новый уровень реализации задач, связанных с совершенствованием содержания и форм обучения;
- задача формирования современных, востребованных рынком навыков, особенно навыков будущего, для молодежи и взрослых остается нерешенной, связанной в том числе с разработкой системы оценки навыков;
- задача финансового обеспечения системы образования требует пересмотра эффективности используемых механизмов.

Анализ данных свидетельствует о том, что в целом наблюдается ряд позитивных изменений, однако переходящие из года в год нерешенные проблемы говорят либо о снижении потенциала системы образования (требует пересмотра политика в сфере образования), либо об использовании низкоэффективных механизмов по достижению Россией к 2030 году ЦУР 4. Также необходимо учитывать огромное разнообразие нашей страны, поэтому важность включения показателей, учитывающих баланс между регионами, очевидна с учетом различий не только в уровне финансовой обеспеченности, но и в уровне достижения глобальных (на уровне целого государства) показателей.

Гимади В.И.¹⁷⁷

Глава 10. Обеспечение доступа к современным источникам энергии

Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года включает в себя важную цель «Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех» (ЦУР 7). Для каждой страны в мире это положение имеет свое конкретное воплощение. Россия является мировым лидером по добыче и производству большинства энергоресурсов — нефти, газа, угля, электроэнергии, — а также обладает значительным физическим потенциалом развития возобновляемых источников энергии. Но энергетика России не соответствует всем составляющим сформулированной выше цели в полной мере. Таким образом, для России данная цель также актуальна и требует определенных шагов для ее достижения к 2030 году.

Энергия для устойчивого развития — задачи для мира и актуальность для России

Важность энергетики для устойчивого развития отмечалась еще среди основных принципов устойчивого развития, установленных Повесткой дня на XXI век, составленной на основе Декларации по итогам Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году¹⁷⁸. В тот период в энергетике ставились цели по повышению эффективности использования энергии и по снижению негативного воздействия при ее использовании на окружающую среду, также поднимались проблемы энергетической бедности. Основная роль при этом отводилась развитым странам, которые должны были осуществлять выполнение данных целей. В 2011 году дополнительный импульс к развитию направления был получен в рамках инициативы «Устойчивая энергетика для всех», действовавшей под руководством бывшего Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна. Она была направлена на решение двух проблем — всеобщего доступа к энергоресурсам и необходимости предотвращения планетарных климатических изменений¹⁷⁹. В такой формулировке в

¹⁷⁷ Гимади Виктория Ильинична — начальник управления по ТЭК Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

¹⁷⁸ Повестка дня на XXI век, принятая Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.

¹⁷⁹ См. главу 11 данного доклада «Борьба с изменением климата».

сентябре 2015 г. инициатива вошла в состав принятой государствами — членами ООН Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 года (далее — Повестка-2030)¹⁸⁰.

Акцент Повестки-2030 сделан на ликвидацию бедности, сохранение ресурсов Земли и обеспечение благополучия для всех. Данные принципы имеют прямое отношение и к обеспечению человека энергоресурсами — и с точки зрения потребности в ликвидации энергетической бедности, и со стороны более рационального использования энергоресурсов, и со стороны доступности энергоресурсов для всех людей. Согласно Повестке-2030, доступ к энергоресурсам является определяющим фактором для решения большинства проблем, с которыми сталкивается мир — безопасность, изменение климата, создание и качество рабочих мест, производство продуктов питания и др.

К основным индикаторам, характеризующим наличие проблем энергетической бедности и всеобщего доступа к энергоресурсам, относятся наличие доступа к электроэнергии и наличие доступа к современному топливу для приготовления пищи. По данным МЭА, каждый пятый человек на планете не имеет доступа к электроэнергии, а порядка 3 млрд человек используют традиционную биомассу или уголь для автономного отопления собственных домов или приготовления пищи, что причиняет ущерб их здоровью. Данные МЭА показывают, что около 95% таких жителей находятся в странах Африки к югу от Сахары и в развивающихся странах Азии. По этой причине большая часть усилий государств — членов ООН в рамках реализации положений Повестки-2030 будет направлена на решение энергетических проблем наиболее отстающих по данному направлению стран.

Россия в число таких стран, разумеется, не входит. Действительно, в контексте решения проблем энергетической бедности Россия по уровню своего развития шагнула достаточно далеко — в целом по стране такой проблемы не наблюдается, что обусловлено значительными запасами топливно-энергетических ресурсов, которыми обладает страна, а также хорошими производственными показателями. Россия занимает ведущие места в мире по добыче нефти, газа и угля, а также по выработке электроэнергии (2, 2, 6 и 4 места соответственно по данным МЭА за 2014 год), являясь чистым экспортером всех видов топливно-энергетических ресурсов, полностью обеспечивая свои потребности ТЭР на внутреннем рынке.

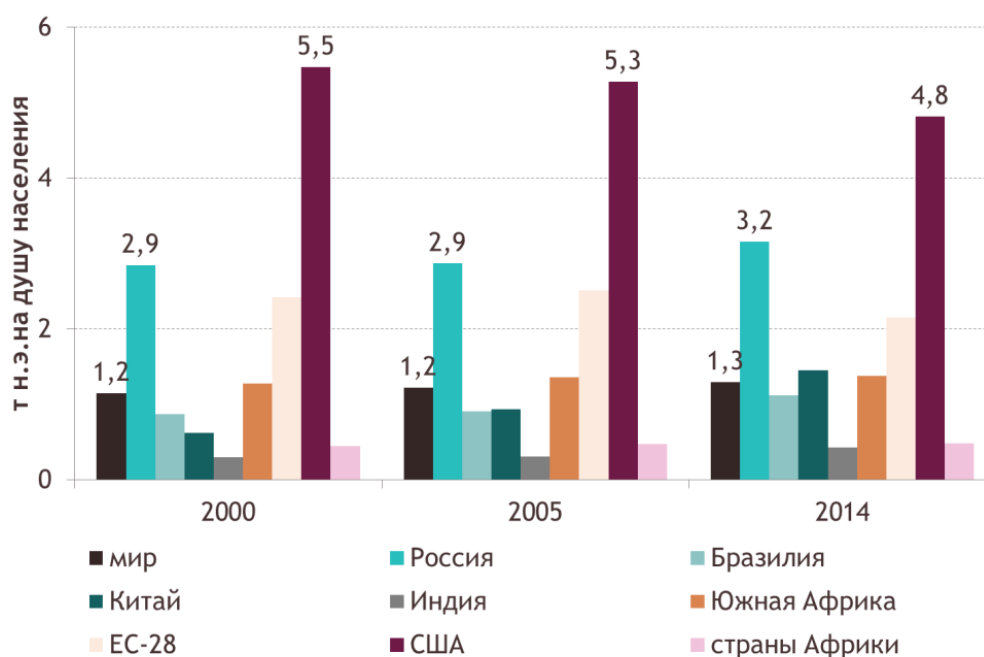
У России есть проблемы регионального характера со стороны энергетической бедности и физического доступа к энергоресурсам, связанные с обеспечением комплекса

¹⁸⁰ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г.

энергетических услуг в географически отдаленных и энергодефицитных районах страны. Это районы Крайнего Севера, где технически непросто развивать современные энергетические системы, и Крым, развитие энергосистем которого в настоящее время реализуется.

Рисунок 53

Потребление энергоресурсов в России и других странах мира, в 2000, 2005 и 2014 годах (т н. э. на душу населения)



Источник — МЭА

Вместе с тем, России еще предстоит решить проблемы, связанные с экономической доступностью энергоресурсов, а также с обеспечением устойчивого развития энергетики (Таблица 37).

Цель Повестки-2030 по энергетике направлена на решение указанных выше проблем и включает в себя четыре элемента — доступность (недорогостоящие источники), надежность, устойчивость и современность энергетических источников.

В мире в рамках цели по обеспечению доступа к недорогостоящим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех руководствуются установками, заданными инициативой «Устойчивая энергетика для всех». Данная инициатива направлена на обеспечение всеобщего доступа к современным энергетическим услугам, снижение интенсивности мирового энергопотребления и

значительное увеличение доли ВИЭ в структуре энергопотребления в мире (Таблица 38).

Таблица 37

Постановка проблем, связанных с обеспечением энергии и устойчивым развитием в мире, и их актуальность для России

Повестка в мире (ООН)	Актуальность для России
<ul style="list-style-type: none"> • Каждый пятый человек во всем мире не имеет доступа к электроэнергии (1,2 млрд человек по данным МЭА за 2013 год) 	<p>В России население имеет доступ к электроэнергии. При этом в целом в настоящее время в электроэнергетике России существует избыток генерирующих мощностей (в рамках ЕЭС России по итогам конкурентного отбора мощности в 2015 году профицит составлял 15 ГВт). Большая часть населения России имеет доступ к сетям, расположенным в зоне ЕЭС России или в зоне технологически изолированных территориальных систем (централизованные системы). Не более 2 млн человек в России потребляют электроэнергию в рамках децентрализованных систем. Есть проблемы по доступу к электроэнергии в изолированных децентрализованных системах (перебои в электроснабжении, электроэнергия поставляется не круглые сутки)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 2,7 млрд человек зависят от традиционной биомассы (древесина, растительные остатки), используемой для приготовления пищи и отопления 	<p>Доля потребления традиционной биомассы в топливно-энергетическом балансе России стремится к нулю. 66,2% населения имеет доступ к газу и использует его для приготовления пищи. 81,7% населения имеет доступ к системам централизованного отопления. Использование традиционной биомассы для приготовления пищи и отопления в России не распространено</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Миллионы людей в мире не в состоянии оплачивать услуги по энергоснабжению, которые им могут оказать технически 	<p>Около 13% населения в России находятся за чертой бедности (доходы ниже прожиточного минимума); таким образом, каждый 13-й житель России сталкивается с проблемой оплаты услуг по энергоснабжению. Во многих субъектах Российской Федерации население платит за энергоресурсы по тарифам для населения (льготные тарифы, которые находятся на более низком уровне, чем экономически обоснованные тарифы). Отдельные категории граждан получают целевые льготы на оплату ЖКХ (но проблемы сохраняются в приграничных по доходам группах)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Энергетика является доминирующим фактором в области изменения климата (около 60% общего объема глобальных выбросов парниковых газов) 	<p>В настоящее время актуально для России в рамках реализации климатической политики, реализуемой по итогам подписанного в 2015 году Парижского соглашения</p>

Источники – ООН, МЭА, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, Росстат

Таблица 38

Цели для устойчивой энергетики для всех в мире к 2030 году и их актуальность для России

Заявленные цели для устойчивой энергетики для всех в мире	Актуальность для России	Заявленные в России цели
<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить всеобщий доступ к недорогому, надежному и современному энергоснабжению 	<ul style="list-style-type: none"> • Высока актуальность по развитию современных технологий энергоснабжения. • В среднем для населения энергоснабжение является доступным с экономической и технической точки зрения, но есть исключения в части экономической доступности для отдельных групп населения (им выплачиваются субсидии), а также исключения с точки зрения надежности энергоснабжения для отдельных территорий России 	<ul style="list-style-type: none"> • В российских стратегических документах задана цель по обеспечению массового внутреннего потребителя энергоресурсами (доступ по наличию, срокам подключения и цене). • Установлен приоритет по развитию механизма наилучших доступных технологий (современное энергоснабжение)
<ul style="list-style-type: none"> • Значительно увеличить долю ВИЭ в мировом энергетическом балансе 	<ul style="list-style-type: none"> • Доля новых ВИЭ в топливно-энергетическом балансе России в 2015 году составляет порядка 1%. • За 2014-2016 годы был введен ряд новых энергетических источников на основе ВИЭ (порядка 10 энергетических источников совокупной мощностью менее 100 МВт), наиболее крупная из введенных мощностей – Сакмарская СЭС в Оренбургской области (25 МВт) 	<ul style="list-style-type: none"> • В российских стратегических документах не обозначена цель по значительному (в терминах концепции устойчивого развития) увеличению доли ВИЭ в энергетическом балансе. • Планируется, что к 2024 году доля новых ВИЭ в энергетическом балансе России вырастет до 2,5% (+5,9 ГВт мощности)
<ul style="list-style-type: none"> • Удвоить глобальный показатель повышения энергоэффективности 	<ul style="list-style-type: none"> • Российская экономика и энергетика характеризуются низкими показателями энергоэффективности. • Наиболее высокий потенциал наблюдается в сфере теплоснабжения, в других отраслях жилищно-коммунального хозяйства 	<ul style="list-style-type: none"> • В России установлена цель по значительному снижению энергоемкости экономики России уже к 2020 году, однако по состоянию на текущий год вероятность достижения заявленной цели невысока. • Цель – снижение энергоемкости экономики на 40% по сравнению с 2007 годом

Источники – ООН, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, проект ЭС-2035, СО ЕЭС

Для России до 2030 года более актуальным становится решение проблем, связанных с устойчивостью энергетики, а для отдельных территорий — с надежностью и экономической доступностью. Проблемы достижения «современности» энергетических источников в том понимании, которое приводит ООН, перед российскими потребителями не стоит, но вместе с тем в России существует проблема морального устаревания оборудования.

Обеспечение доступа к недорогостоящим источникам энергии для всех

К недорогостоящим источникам энергии в ООН относят те источники энергии, которые доступны населению не только физически, но и экономически, т. е. люди способны заплатить за услуги по энергоснабжению наряду с другими предметами первой необходимости. При этом наличие в стране больших запасов энергетических ресурсов не обязательно предполагает, что население будет иметь доступ к недорогостоящим ресурсам, поскольку цены на энергетические ресурсы могут быть тесно связаны с индикаторами мировых рынков.

Большая зависимость наблюдается между общим уровнем благосостояния людей и их расходами на оплату энергоресурсов. Если доля на оплату энергоресурсов для населения не превышает определенную величину, то можно считать, что доступ к недорогостоящим источникам энергии обеспечен. Данные по расходам на энергоресурсы в структуре бюджета граждан обычно не предоставляются. Евростат, например, дает данные по странам Евросоюза в целом по расходам населения на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ)¹⁸¹. Доля расходов на них в потребительских расходах домохозяйства в среднем в ЕС составляет около 9%. Таким образом, можно рассмотреть верхнюю грань оценки — если расходы на энергоресурсы в бюджете граждан превышают 10%, то обеспечение доступа к недорогостоящим источникам энергии явно отсутствует.

В 2015 году в среднем по России стоимость оплаты ЖКУ на человека, рассчитанная по установленным для населения тарифам, превышала соответствующий показатель 2010 года на 30% (и составляла 1,7 тыс. руб.). Однако, несмотря на рост расходов на ЖКУ в абсолютном выражении с 2010 по 2015 год, доля доходов населения, которая направляется на оплату ЖКУ, в целом по России почти не изменилась. Данная

¹⁸¹ Расходы на ЖКУ в данном случае включают содержание и ремонт оборудования, используемого для ЖКУ, потребление воды, электроэнергии, тепловой энергии, газа и другого топлива. Данные Евростата, наиболее актуальный период — 2010 год.

величина в среднем по России в 2015 году была равна 6% от среднедушевых доходов населения (с учетом налогов и других обязательных платежей и взносов).

При этом в среднем ситуация доступа к недорогостоящим источникам энергии вполне благоприятна, но данное правило выполняется далеко не для всех, учитывая высокое социальное неравенство в стране. Ситуация скорее негативна для граждан, получающих доходы ниже прожиточного минимума. В последние два года в России растет доля такого населения — вернулась к уровню 2007 года и в 2015 году составила 13%¹⁸². Также и отношение расходов на энергоресурсы к прожиточному минимуму сохраняется на высоком уровне и в 2015 году составляет около 20%.

В региональном разрезе, естественно, меньше всего проблем с оплатой энергоресурсов испытывает население из высокоразвитых регионов, тратя на все ЖКУ 4–5% своих доходов в среднем. В других группах регионов на ЖКУ в среднем тратится от 6 до 8% среднедушевых доходов. Во всех группах регионов оплата ЖКУ все еще является значимой проблемой для населения, доходы которого не превышают прожиточный минимум: доля населения за пределами данного показателя в зависимости от группы регионов варьируется от 10 до 17%, а отношение расходов на ЖКУ к их среднедушевым доходам составляет от 17% до 23%.

Стоит отметить, что из бюджета предусмотрены выплаты, направленные на социальную поддержку некоторых домохозяйств при оплате расходов на жилищно-коммунальные услуги, включая оплату услуг по поставке энергоресурсов. Граждане могут получать поддержку в том случае, если доля расходов на ЖКУ превышает нормативно устанавливаемую максимально допустимую долю расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи (от 5 до 22% в зависимости от муниципального образования). Однако данная помощь из бюджета не снимает полностью тяжесть груза расходов на ЖКУ, который несут малообеспеченные граждане.

Еще одним важным фактором является изменение ситуации с течением времени — если расходы на оплату энергоресурсов растут быстрее, чем общий уровень доходов, то условия доступа к недорогостоящим источникам энергии ухудшаются.

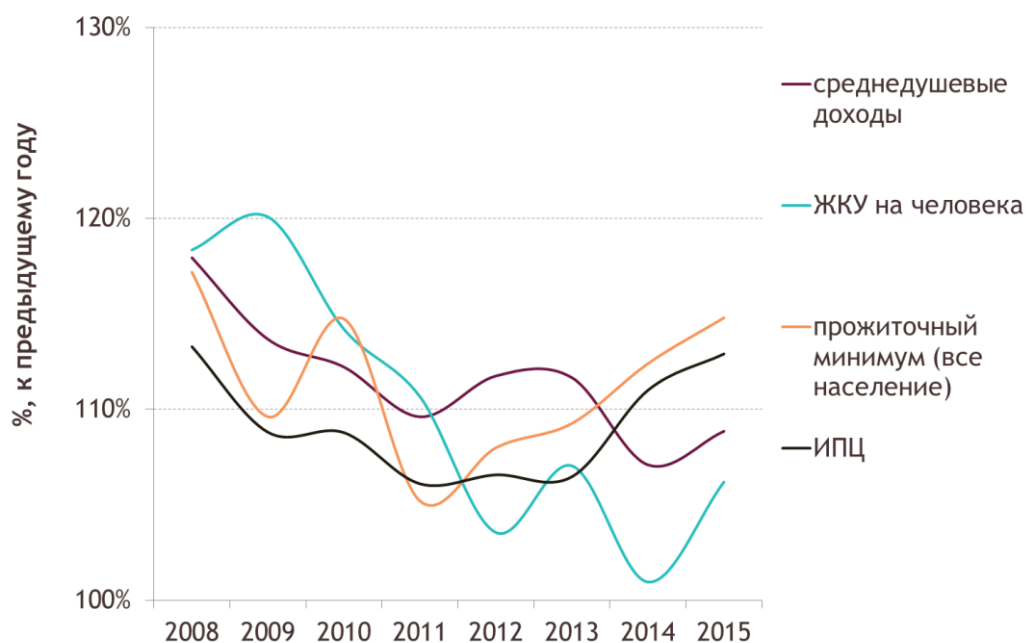
В России тарифы на энергоресурсы и расходы населения на их оплату характеризуются ежегодным ростом, хотя в 2014–2015 годах темпы роста тарифов замедлились и не превышали значений росшего более интенсивными темпами индекса потребительских цен. Так, темпы роста тарифов на услуги по снабжению энергоресурсами для населения составляли в 2014–2015 годах не более 5–8% в год в зависимости от энергоресурса (за

¹⁸² См. главу 6 данного доклада «Ликвидация нищеты — мировая цель, которая важна и для России».

исключением темпа роста тарифа на услуги по снабжению сетевым газом, которые в 2014 году составили 11%, а в 2015 году — 3%).

Рисунок 54

Изменение тарифов, установленных для населения на энергоресурсы, и индекс потребительских цен (ИПЦ) за 2008-2015 годы (%)



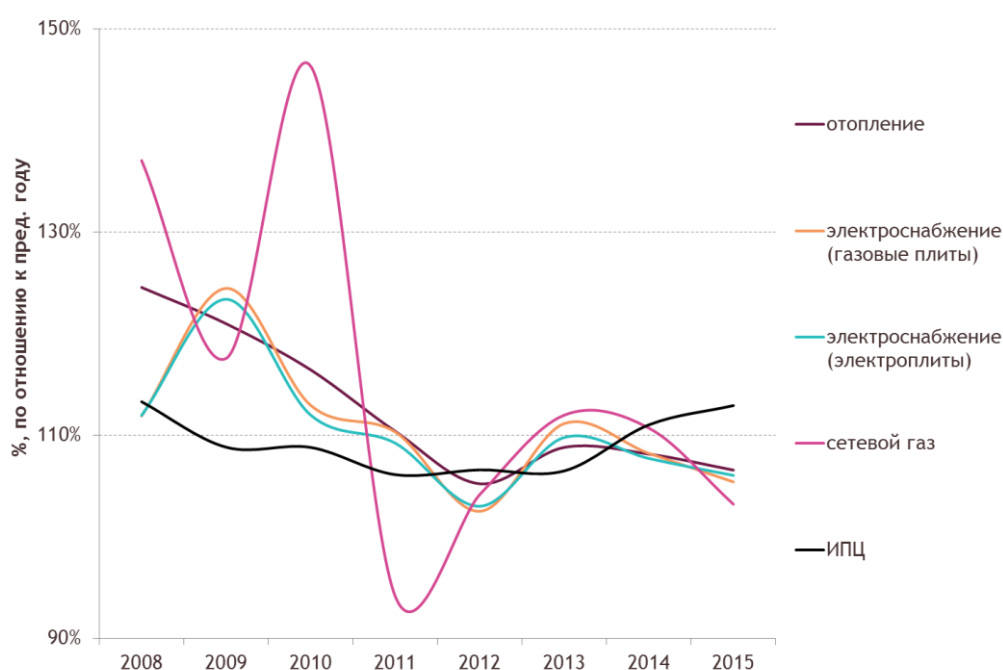
Источник данных — Росстат

Более серьезные проблемы с доступом к недорогостоящим источникам энергии также испытывают отдельные территории России, являющиеся удаленными или энергодефицитными. В России есть населенные пункты, изолированные от централизованных систем электроснабжения. Снабжение потребителей электроэнергией в данных районах преимущественно осуществляется за счет привозного топлива (дизельного топлива, мазута, угля), что приводит к существенному росту себестоимости производства электроэнергии на территории таких районов. Тарифы для этих потребителей на розничных рынках регулируются государством и устанавливаются едиными для территории всего субъекта федерации, поэтому для населения таких территорий их удаленность не является большой проблемой. Однако для региональных властей в изолированных и удаленных районах возникает необходимость компенсировать организациям, осуществляющим электроснабжение на территории таких районов, недополученные доходы. Два основных способа — субсидирование из регионального бюджета и перекрестное субсидирование

потребителей в рамках субъекта федерации. Снижение расходов в структуре себестоимости производства электроэнергии на таких удаленных генерирующих объектах возможно за счет развития ВИЭ, что соответствует установленным Целям устойчивого развития, а также планируется Правительством России.

Рисунок 55

Динамика жилищно-коммунальных расходов на человека по тарифам для населения, среднедушевых доходов и размера прожиточного минимума в 2008-2015 годах



Источник данных — Росстат

Обеспечение доступа к надежным и устойчивым источникам энергии для всех

К надежным источникам энергии относят те источники, которые могут обеспечить бесперебойное снабжение потребителей энергией. Так, согласно данным МЭА, в современном мире значительно большее число людей, чем 20% населения, несут потери в качестве жизни из-за постоянных перебоев в обеспечении энергией.

В России проблема перебоев в энергоснабжении не является повсеместной, но отдельные потребители все же несут потери. По данным Минэнерго России, за осенне-зимний период 2014/2015 годов по причине перебоев от электроснабжения было отключено 1,1 млн человек (ОЗП 2013/2014 годов — 4,3 млн человек),

продолжительность отключения не указывается. При этом, по данным Минэнерго России, наблюдается тенденция к сокращению количества аварий в электроэнергетике. Общее количество аварий в электроэнергетике России в 2015 году составило 20,9 тыс. (23,6 тыс. в 2014 году). Основная часть аварий в 2015 году — 16,6 тыс. — прихлась на электросетевые компании. Аварии в генерации происходили в основном на котельном оборудовании и турбинном оборудовании. Причины аварий различны — от повреждения оборудования из-за его технического состояния до ошибок персонала или резко изменившихся погодных условий.

По положениям Доклада ООН, все источники энергии, относящиеся к устойчивым, должны быть современными, но при этом устойчивыми являются не все виды современной энергетики. К устойчивым источникам энергии в рамках инициативы ООН «Устойчивая энергетика для всех» относятся доступные, более чистые и более эффективные источники энергии. При этом считается, что развитие устойчивой энергетики является важным вызовом для стран с уже хорошо развитой инфраструктурой энергоснабжения.

Для России развитие устойчивой энергетики также является долгосрочным вызовом. Во-первых, Россия является одним из крупнейших эмитентов парниковых газов в мире, уступая лишь Китаю, США и Индии (а также странам Евросоюза — суммарно). Во-вторых, в структуре потребления топливно-энергетических ресурсов в России преобладает сжигаемое топливо. Для решения данной проблемы Россия выдвинула национальную цель по снижению выбросов парниковых газов, которая установлена на уровне 70% по отношению к 1990 году. При этом основное сокращение выбросов парниковых газов будет решаться в России параллельно с другими целями — модернизацией оборудования и переходом на современное оборудование, повышением его энергетической эффективности.

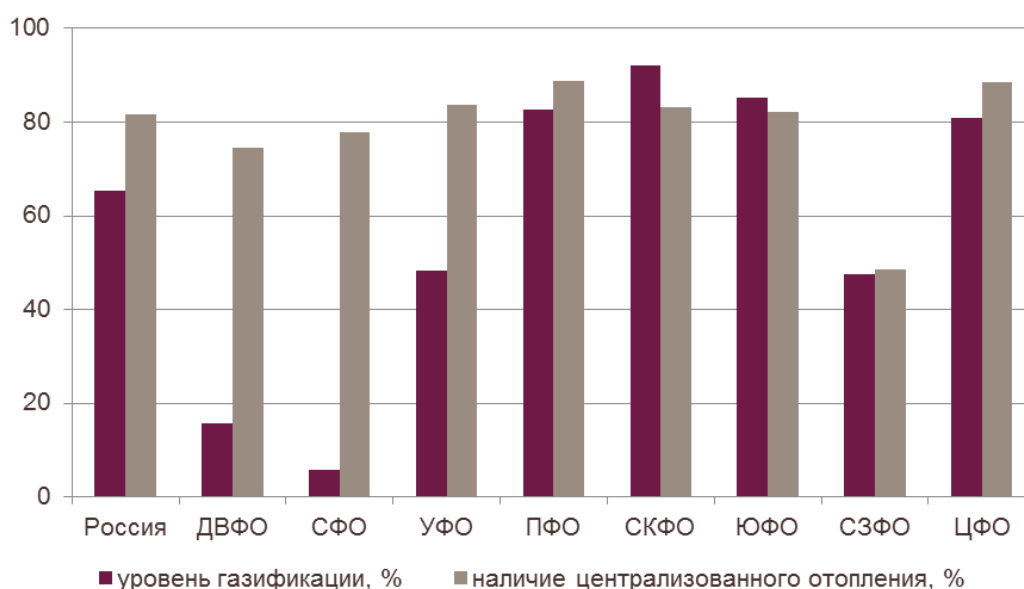
Обеспечение доступа к современным источникам энергии для всех

Определяя современные источники энергии, государства — члены ООН используют подход МЭА, согласно которому к современным относятся любые источники энергии или системы, способные предоставить населению доступ к электроэнергии или к чистым способам приготовления пищи. Т. е. современными источниками энергии являются любые источники за исключением традиционной биомассы (дров, остатков растений); также к современным способам не относят использование угля при приготовлении пищи.

В России доля потребления традиционной биомассы в структуре потребления энергоресурсов населением стремится к нулю, что обусловлено высоким уровнем обеспечения населения централизованными услугами по энергоснабжению: в России 100-процентная электрификация, уровень газификации¹⁸³ в среднем по России составил 66,2%, уровень обеспечения централизованным отоплением — 81,7% (Рисунок 56).

Рисунок 56

Уровень газификации жилищного фонда в России (в 2015 году) и доля жилищного фонда, оборудованного отоплением (в 2014 году), в общей площади всего жилищного фонда



Источник — Росстат

Вместе с тем, Россия сталкивается с проблемой морального и физического износа своих мощностей в электроэнергетике и сфере теплоснабжения, что мешает в полной мере назвать все используемые в стране источники энергии современными, а в перспективе может повлиять на надежность и эффективность энергетических источников. По данным Минэнерго России, доля генерирующего и электросетевого оборудования, эксплуатируемого за пределами нормативного срока службы, от суммарной мощности такого оборудования в среднем по отрасли составляет более 50%. Наименьшей долей характеризуются ЛЭП — 44%, а наибольшей — трансформаторы генерирующих компаний — 61%.

¹⁸³ Уровень газификации жилищного фонда — отношение количества газифицированных тем или иным видом газа домовладений (квартир) к общему количеству домовладений (квартир) в регионе.

Выводы и рекомендации

Россия является мировым лидером по добыче и производству большинства энергоресурсов — нефти, газа, угля, электроэнергии, — а также обладает значительным физическим потенциалом развития возобновляемых источников энергии. Вместе с тем, энергетика России пока не соответствует в полной мере всем составляющим сформулированной выше цели:

- Предстоит развивать современные технологии в энергетике, которые также соответствуют мировым целям по обеспечению климатических и экологических ориентиров. В более реалистичном сценарии до 2030 года будет происходить постепенная замена отдельных технологий на энергетических источниках с целью достижения соответствия обновленным в рамках требований к НДТ нормам.
- Предстоит реагировать на появление новых энергетических технологий в мире, которые могут изменить действующую конструкцию энергосистем (развитие систем, в большей степени ориентированных на потребителей). В реалистичном сценарии до 2030 года сохранится ориентация на централизованные системы, но при принятии отдельных мер вероятен выход и на технологии большего учета нужд потребителей.
- Предстоит решить проблемы качества энергоснабжения на изолированных и удаленных территориях; решение данной задачи до 2030 года выглядит вполне реалистичным, но при принятии отдельных мер.
- Предстоит решить проблемы, связанные с низкой энергетической эффективностью экономики России; полное решение проблемы к 2030 году вероятно только в случае значительного роста цен на энергоресурсы.
- Необходимо учесть потребности в энергоресурсах у групп населения, находящихся за чертой бедности и в приграничных к ним группах. Решение данной проблемы требует пересмотра отношения к формированию тарифов на энергоресурсы для населения с переходом к целевой поддержке нуждающихся в ней групп.

Кирюшин П.А., Кокорин А.О.¹⁸⁴

Глава 11. Борьба с изменением климата

Цель устойчивого развития 13 «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями» определяет такие задачи, как повышение сопротивляемости и способность адаптироваться к опасным климатическим явлениям, включение мер реагирования на изменение климата в политику, стратегии и планирование на национальном уровне, улучшение просвещения и распространение информации в области изменения климата и др.¹⁸⁵ Активное обсуждение вопросов климатического сотрудничества на международном уровне и реализация конкретных межгосударственных политико-экономических мер в этой области осуществляется с начала 1990-х годов. За это время климатическая повестка стала одним из мейнстримов международной политики. Вопросы климата стали актуальны для национальных политик и экономик многих стран, для развития бизнеса, стали частью нового культурного тренда и в целом одним из ключевых аспектов темы устойчивого развития. Парижское климатическое соглашение ООН (декабрь 2015 г.) фактически подвело определенный итог многолетним дискуссиям и очертило климатическую политику для человечества и всех стран в 21 веке.

Рост актуальности темы изменения климата, безусловно, имеет основания. Во-первых, за последние десятилетия в мире все больше усиливается частота, масштаб и сила негативного воздействия природных катаклизмов. Во-вторых, согласно наблюдениям, в мире происходит повышение среднегодовой температуры планеты, что ведет, например, к таянию ледников и повышению уровня мирового океана, а также другим последствиям, в частности к изменению температурных режимов в разных регионах — там, где раньше был умеренный климат, температурные колебания усиливаются и т.п. Воздействие климатических изменений может приводить к ущербу различного характера и даже вести к новым конфликтам. Очевидно, что вопросы климатического воздействия не имеют государственных границ, поэтому решать, как повысить сопротивляемость и способность адаптироваться, необходимо странам сообща.

¹⁸⁴ Кирюшин Петр Алексеевич — к.э.н., доцент кафедры экономики природопользования экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова; директор по развитию Центра биоэкономики и эко-инноваций экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова, Кокорин Алексей Олегович — Руководитель программы «Климат и энергетика» WWF Russia.

¹⁸⁵ Доклад Межучрежденческой группы экспертов по показателям достижения целей в области устойчивого развития. ООН, Статистическая комиссия. Сорок седьмая сессия. 8–11 марта 2016 г. 77 с. <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-R.pdf>

С другой стороны, в основе международного климатического взаимодействия лежит научно-политический консенсус, согласно которому основная причина повышения среднегодовой температуры планеты и, соответственно, происходящих климатических изменений заключается в усилении парникового эффекта планеты из-за увеличения содержания «парниковых газов», прежде всего углекислого газа и метана, в атмосфере. А основной причиной увеличения содержания этих газов является активный рост использования, то есть сжигания, за последние десятилетия ископаемых видов углеродосодержащего топлива — угля, нефти, газа.

В связи с этим борьба с изменением климата требует взаимодействия стран не только по вопросам адаптации, но и совместной реализации конкретных мер, направленных на уменьшение выбросов парниковых газов на национальном и международном уровне. Решения в этой области предполагают распределение ответственности по сокращению выбросов — постановку общих и индивидуальных целей для стран, экономическое и технологическое сотрудничество для внедрения новых энергоэффективных технологий, перестроение экономик на путь низкоуглеродного развития, изменение тренда потребительского поведения и другие новации.

Актуальность ЦУР 13 для России

Тема климатических изменений актуальна для России как с точки зрения воздействия изменения климата на природные и социально-экономические процессы, так и с точки зрения задачи сокращения выбросов парниковых газов. Во-первых, территория нашей страны подвержена разной силы климатическим воздействиям, которые уже проявляются (Рисунок 57). Среди них — рост повторяемости, интенсивности и продолжительности засух в одних регионах и экстремальных осадков в других; повышение пожароопасности лесов, деградация вечной мерзлоты, повышение риска для здоровья (увеличение уровня заболеваемости и смертности) некоторых групп населения; увеличение расходов электроэнергии и др. Также существуют потенциально позитивные эффекты от проявлений изменения климата в нашей стране, в том числе сокращение расходов энергии в отопительный период, улучшение условий транспортировки грузов в арктических морях, расширение зоны растениеводства¹⁸⁶.

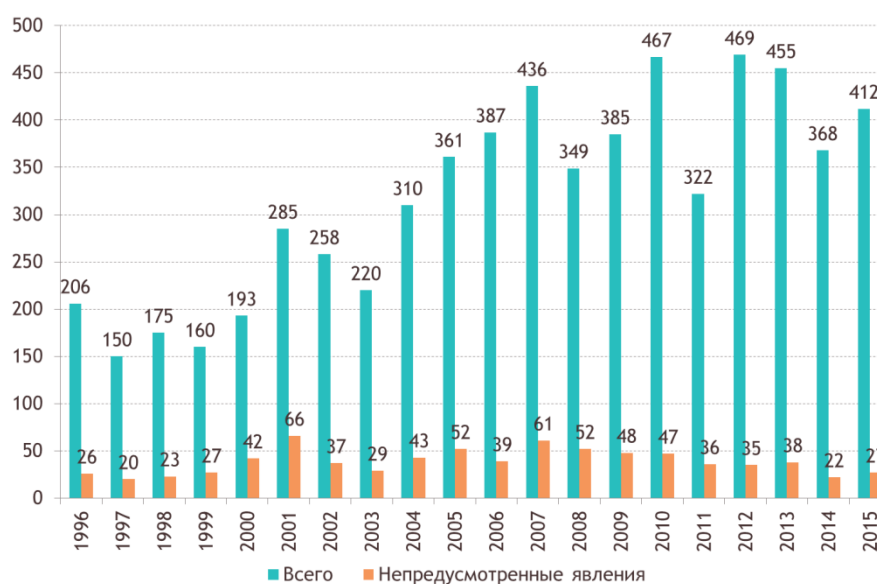
Во-вторых, Россия является одним из крупнейших эмитентов парниковых газов — четвертым по величине после Китая, США и Индии (Рисунок 58). Таким образом, с точки зрения теории увеличения выбросов парниковых газов как ключевой причины климатических изменений наша страна вносит существенный вклад в процесс

¹⁸⁶ Климатическая доктрина Российской Федерации. <http://kremlin.ru/events/president/news/6365>

изменения климата на планете. С другой стороны, снижение эмиссии парниковых газов и переход на путь низкоуглеродного развития предполагают возможности достижения так называемых «сопряженных выгод», связанных с повышением энергоэффективности экономики, внедрением новых, наилучших доступных технологий, и в целом формирование новой экономики, более наукоемкой и менее зависимой от сырьевого экспорта.

Рисунок 57

Распределение опасных гидрометеорологических явлений, которые нанесли значительный ущерб отраслям экономики и жизнедеятельности населения



Источник – Росгидромет. Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2015 год. – М., 2016

В последние годы наша страна принимает все более активное участие в международном сотрудничестве по теме борьбы с изменением климата. Выступая в сентябре 2015 г. на 70-й Генеральной Ассамблее ООН, Президент Российской Федерации В.В.Путин заявил о заинтересованности нашей страны в результативности международного климатического сотрудничества¹⁸⁷.

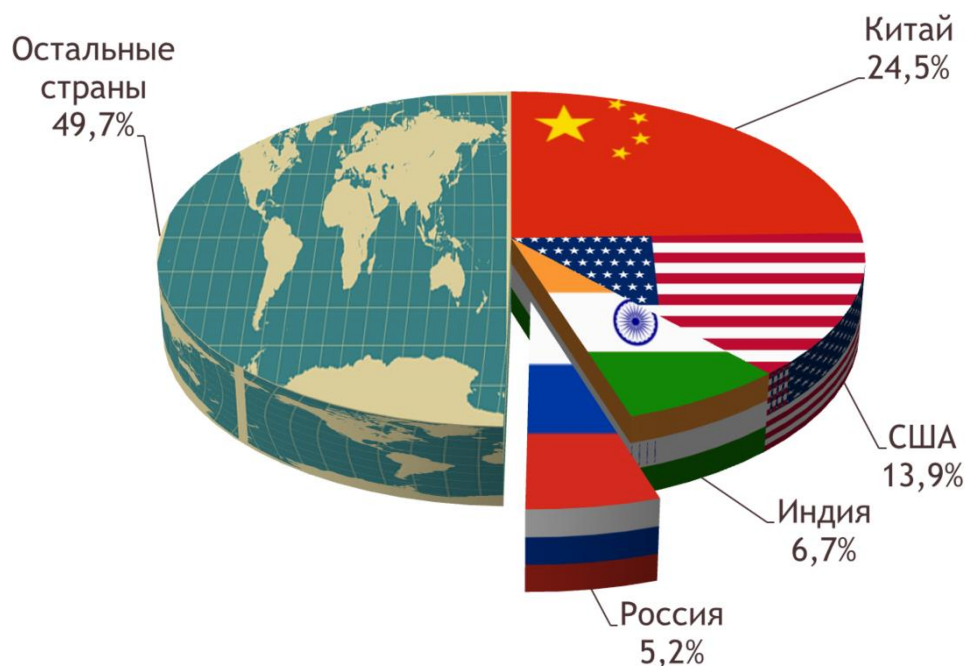
На законодательном уровне в нашей стране в последние годы был принят ряд важных документов по климатической теме:

¹⁸⁷ Сайт Администрации Президента Российской Федерации. Владимир Путин принял участие в пленарном заседании юбилейной, 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке 28 сентября 2015 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/50385>

- Климатическая доктрина Российской Федерации (2009);
- распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении Комплексного плана реализации Климатической доктрины на период до 2020 года (2011);
- Указ Президента Российской Федерации «О сокращении выбросов парниковых газов» к 2020 году до уровня не более 75% от уровня 1990 года (2013);
- распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении Плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов (2014);
- распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки выбросов парниковых газов в Российской Федерации (2015);
- распоряжение Министерства природных ресурсов об утверждении Методических рекомендаций по проведению добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации (2015).

Рисунок 58

Доля некоторых стран в мировой эмиссии парниковых газов в 2012 году без учета землепользования, изменений в землепользовании и лесного хозяйства, %



Источник — составлено авторами на основе данных CAIT Climate Data Explorer. 2015. Washington, DC: World Resources Institute: <http://cait.wri.org/historical>

Помимо нормативных документов, были созданы специальные структуры — Межведомственная рабочая группа по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития при Администрации Президента Российской Федерации, а также Межведомственная рабочая группа по экономическим аспектам охраны окружающей среды и регулирования выбросов парниковых газов при Министерстве экономического развития Российской Федерации. Таким образом, вопросы изменения климата становятся актуальными для России не только в контексте международного взаимодействия, но также становятся все более интегрированными в государственную политику¹⁸⁸.

Возможности реализации задач и использования индикаторов ЦУР 13 для России

Из климатических задач в рамках ЦУР 13 ООН (см. Приложение 1 к данной главе) для России актуальными являются следующие:

- 13.1. Повысить сопротивляемость и способность адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах;
- 13.2. Включить меры реагирования на изменение климата в политику, стратегии и планирование на национальном уровне;
- 13.3. Улучшить просвещение, распространение информации и возможности людей и учреждений по смягчению остроты и ослаблению изменения климата, адаптации к ним и раннему предупреждению.

Тем не менее индикаторы, которые используются для оценки этих задач, могут быть недостаточно эффективными для оценки прогресса в борьбе с климатическими изменениями в России. Предлагаемые индикаторы либо являются очень общими, не дающими достаточной степени детализации прогресса страны в рамках ЦУР 13, либо не позволяют количественно оценить динамику прогресса в сфере адаптации и снижения выбросов, а также не отражают специфику нашей страны с учетом регионального разнообразия. Например, Россия частично удовлетворяет требованиям индикаторов 13.1.1 и 13.2.1, однако оценивать их для нашей страны было бы более правильно с точки зрения прогресса в количественных показателях. В то же время индикатор 13.1.2 в предлагаемом виде может быть не таким актуальным для России, как для стран, где наблюдаются постоянные природные катаклизмы, связанные с изменением климата. Индикатор 13.3.1 может быть формально выполнен, но на

¹⁸⁸ Росгидромет. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. — М., 2014.

практике он может быть не реализован. В этой связи мы предлагаем использовать следующие климатические индикаторы для России:

- Индикатор 13.1 «Количество субъектов Российской Федерации, имеющих комплексные региональные климатические стратегии, включающие цели и конкретные механизмы по адаптации к изменению климата и сокращению эмиссии парниковых газов, а также реализацию образовательных и иных необходимых мер».
- Индикатор 13.2 «Отношение разницы между объемом эмиссии парниковых газов в текущем году и 75%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 к 75%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 году» (% , относительно цели на 2020 год).
- Индикатор 13.3 «Отношение разницы между объемом эмиссии парниковых газов в текущем году и 70%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 к 70%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 году» (% , относительно цели на 2030 год).
- Индикатор 13.4 «Уровень эмиссии в Российской Федерации от сжигания ископаемого топлива в удельном выражении на единицу ВВП».

Индикатор 13.1 «Количество субъектов Российской Федерации, имеющих комплексные региональные климатические стратегии, включающие цели и конкретные механизмы по адаптации к изменению климата и сокращению эмиссии парниковых газов, а также реализацию образовательных и иных необходимых мер»

К настоящему времени в России официально представлен проект только одной региональной климатической стратегии — Санкт-Петербурга. Стратегия была анонсирована в сентябре 2015 г. Разработанная на период до 2030 года, она определяет комплекс взаимосвязанных адаптационных мер в отношении отраслей городского хозяйства, объектов городской инфраструктуры, экосистем и здоровья населения Санкт-Петербурга¹⁸⁹. Также есть примеры инициатив по созданию климатических стратегий и в других регионах. Например, Правительство Москвы в 2011 году объявило открытый конкурс на разработку стратегии климатической безопасности Москвы. К необходимости создания подобной стратегии столичные власти подтолкнуло аномальное лето 2010 года, к которому они оказались не готовы¹⁹⁰. Существуют также

¹⁸⁹ Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. Материалы заседания Экологического совета по проблемам охраны окружающей среды опубликованы на Экологическом портале Санкт-Петербурга: <http://www.infoeco.ru/index.php?id=2033>

¹⁹⁰ Газета.ru. Москва в климатической опасности, 03.10.2011. <https://www.gazeta.ru/social/2011/10/03/3788930.shtml>

и другие предложения по созданию региональных климатических стратегий, например, в Калининградской области — стратегии адаптации к климатическим изменениям¹⁹¹. Важно отметить, что проект Санкт-Петербургской стратегии и предложения по климатическим стратегиям в других регионах ориентированы в основном на задачи по адаптации к климатическим изменениям и в меньшей степени на вопросы эмиссии и поглощения парниковых газов. Тем не менее существуют примеры и комплексного подхода, включающего оба этих аспекта.

В июле 2014 г. Министерство природных ресурсов и экологии Мурманской области сообщило о разработке единой климатической стратегии для всего российского сегмента Баренцева региона (Мурманская и Архангельская области, Республики Коми и Карелия, Ненецкий автономный округ) и об индивидуальных стратегиях каждого из этих регионов в отдельности¹⁹². В Приложении 2 к данной главе представлены предложения, подготовленные для климатических стратегий регионов Баренцева моря, но они также могут лечь в основу стратегий и других регионов¹⁹³.

Необходимой предпосылкой разработки региональной климатической стратегии является инвентаризация выбросов парниковых газов, сажи, других соединений, оказывающих воздействие на климат, а также естественных поглотителей углерода (лесных массивов, торфяников, других водно-болотных участков и т.д.) на территории региона и создание соответствующих региональных реестров. При этом необходимо разработать и внедрить систему учета и отчетности, которая обеспечивала бы получение актуальных и достоверных сведений о выбросах парниковых газов. Необходимо также оценить потенциал сокращения выбросов парниковых газов в регионе за счет внедрения наилучших доступных технологий, повышения энергоэффективности, использования биотоплива и возобновляемых источников энергии.

¹⁹¹ Шагина Н.В., Чубаренко Б.В., Михайлова О.П. Предложения по региональной климатической стратегии Калининградской области — стратегии адаптации к климатическим изменениям. https://www2.unece.org/ehlm/platform/download/attachments/30834708/klimat_strateg%20seminar%2014Ja21%2014ja10.pdf?version=1&modificationDate=1390809196325&api=v2

¹⁹² Климатическая сеть стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Бум климатических стратегий, 31.08.2014. <http://infoclimate.org/bum-klimaticheskikh-strategiy/>
Экология производства. В Мурманской области озабочены разработкой климатической стратегии для российского сегмента Баренцева региона, 21.07.2014. <http://www.ecoindustry.ru/news/view/40433.html>
<http://www.ecoindustry.ru/news/view/40433.html>

¹⁹³ Подготовлено на основе предложений. Попов И.Н. Разработка климатических стратегий для российской части Баренцева региона: план действий. http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/WGE_Petrozavodsk_8_9_April_Presentation_POPOV_ClimateStrategy_Arkhangelsk.pdf

Результатом работы станет план действий, включающий в себя конкретные мероприятия по сокращению выбросов парниковых газов с привязкой к источникам, а также предложения в отношении политики и мер (реализуемых на местном, региональном и федеральном уровне), которые обеспечивали бы необходимые условия для реализации соответствующих мероприятий, в том числе через экономические механизмы поддержки и стимулирования. Особое внимание при этом должно быть уделено «экологическим горячим точкам», которые, как правило, являются одновременно и основными источниками выбросов парниковых газов и других веществ, негативно влияющих на климат¹⁹⁴.

В качестве целевого индикатора на 2030-й год в области региональных климатических стратегий мы предлагаем использовать 100%-ный охват регионов, то есть достижение такого уровня, что в каждом из субъектов Российской Федерации будет своя климатическая стратегия.

«Воздействие изменения климата на российские регионы»

Территория России находится в области значительных наблюдаемых и прогнозируемых климатических изменений. Их воздействие проявляется неравномерно в различных регионах страны, и эта тенденция может усилиться в будущем¹⁹⁵. Изменение климата несет фактические и потенциальные риски для населения хозяйственных и природных систем, и эти риски, безусловно, нужно учитывать и адаптироваться. Негативное воздействие изменения климата для России может быть не таким сильным, как для ряда других стран. Например, в отличие от островных государств или Нидерландов, где ниже уровня моря находится 27% территории, опасность повышения уровня Мирового океана для России может быть не так велика¹⁹⁶. Однако воздействие климатических изменений уже достаточно ощутимо. Средние темпы роста среднегодовой температуры на территории России составляли 0,43°C за десятилетие, что в 2,5 раза превышает мировой показатель¹⁹⁷.

Среди ярких примеров климатических изменений — наводнение в Краснодарском крае на юге России в июне 2012 г., от которого пострадали более 34 тыс. человек в городах

¹⁹⁴ Экология производства. В Мурманской области озабочены разработкой климатической стратегии для российского сегмента Баренцева региона, 21.07.2014. <http://www.ecoindustry.ru/news/view/40433.html>

¹⁹⁵ Росгидромет. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. — М., 2014.

¹⁹⁶ IPCC. Climate Change 2013: The physical science basis. Contribution of working group I to the Fifth assessment report of the Intergovernmental panel on climate change / T. F. Stocker et al. (eds.). — Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2013.

¹⁹⁷ Росгидромет. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме. — М., 2014.

Крымск, Геленджик и Новороссийск и погибли 172 человека. Это наводнение было вызвано чрезвычайно сильным дождем, продолжавшимся 2 дня (4—6 июля), в результате которого в разных частях пострадавшего региона выпало от 3 до 5 месячных норм осадков. В июне-сентябре 2013 г. случилось другое катастрофическое наводнение на реке Амур на Дальнем Востоке, которое также было вызвано интенсивными осадками. В результате этого наводнения погибли 84 человека, 105 человек пропали без вести и более 860 тыс. человек пришлось переселить в новые дома¹⁹⁸.

Таблица 39

Распределение опасных метеорологических явлений в 2015 году по территории федеральных округов

Явления	СЗФО	ЦФО	ПФО	ЮФО	СКФО	УФО	СФО	ДФО	Всего по России
Сильный ветер	10	2	11	5+5	8	7	37	33	118
Сильные осадки	2	8	15	18+12	10	10	10	27	112
Метель	3					1		12	16
Пыльная буря									0
Смерч				5					5
Сильный мороз	1		3	1	1	5	3		14
Аномально холодная погода	4	2	6			2	4	1	19
Сильная жара		6	4	4	4	4	7		29
Аномально жаркая погода		3	5			3	2		13
Град		3	6	4+1	3	2	1		20
Гололедные явления				8	4	2	2	1	17
Налипание мокрого снега	2	1							3
Заморозки	4	13	10	7+2	2	10	11	4	63
Туман									
Комплексные метеорологические явления	4	10	14	15+3	12	9	47	28	142
Всего за 2015 год	30	48	74	74	44	55	124	106	571
Справочно: всего за 2014 год	40	43	71	73	60	64	127	91	569

Источник — Росгидромет. Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2015 год. — М., 2016

¹⁹⁸ Этот и дальнейший материал параграфа написан на основе Anisimov O. Challenges of the Changing Climate: A Case Study of Russia // St. Petersburg, Russia. Russian Analytical Digest. № 185, 20 June 2016.

В июле и августе 2010 г. на европейской части России и в Якутии наблюдались необычайные засухи и периоды жаркой погоды, вызвавшие лавину экологических (то есть лесные пожары, потери урожая и т.д.) и социальных последствий, включая последствия для здоровья населения, например рост числа респираторных и сердечно-сосудистых заболеваний, увеличение количества смертей по причинам, обусловленным высокими температурами воздуха, а также ущерб для объектов инфраструктуры и систем жизнеобеспечения. Суммарный экономический ущерб был оценен более чем в 450 млрд руб. (то есть 1,5 млрд долл. по курсу 2010 года). По данным Росгидромета, таких летних волн жары в России не было за последние 1000—5000 лет. Только в Москве по причине такой необычайно жаркой погоды было зафиксировано около 15 тыс. смертей.

Очень показательна ситуация в российской зоне вечной мерзлоты. Зона вечной мерзлоты занимает более 60% территории России, и особую озабоченность вызывают постройки, воздвигнутые на промерзшей земле. Повышение температуры с 1970-х годов привело к снижению несущей способности вечной мерзлоты в среднем на 17%, а в отдельных местах — почти на 45%. Таяние вечной мерзлоты вызвало деформацию и нанесло ущерб многочисленным зданиям, трубопроводам, дорогам и другим объектам в северных городах.

Таяние вечной мерзлоты приводит к деформации трубопроводов и наносит им ущерб, осложняет проблему поддержания их в надлежащем состоянии и повышает стоимость эксплуатации. Около 55 млрд руб. ежегодно расходуется на устранение механических повреждений в результате неравномерного оседания оттаивающей земли. С потеплением климата на больших территориях — прежде всего на европейской части России — в течение холодного сезона наблюдаются частые переходы температуры воздуха через 0°C, способствующие подтаиванию нижней части слоя снега на покрытиях зданий с последующим образованием ледяной притертой корки. Рост числа переходов температуры воздуха через 0°C является важной характеристикой увеличения агрессивности среды, приводящего к ускоренному старению ограждающих конструкций зданий, автодорог и других сооружений. Вместе с тем, как было отмечено, проявления изменения климата носят не только негативный, но могут носить и позитивный характер и выражаться, к примеру, в следующем: сокращении расходов энергии в отопительный период, улучшении ледовой обстановки и, соответственно, условий транспортировки грузов в арктических морях, облегчении доступа к арктическим шельфам и их освоению, улучшении структуры и расширении зоны растениеводства и т.п.

Относительные индикаторы эмиссии и их целевые показатели

Индикатор 13.2 «Отношение разницы между объемом эмиссии парниковых газов в текущем году и 75%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 к 75%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 году» (% , относительно цели на 2020 год)

Индикатор 13.3 «Отношение разницы между объемом эмиссии парниковых газов в текущем году и 70%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 к 70%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 году» (% , относительно цели на 2030 год)

Совокупный антропогенный выброс парниковых газов в Российской Федерации без учета землепользования, изменений в землепользовании и лесного хозяйства составлял в 2013 году 2815,8 млн т CO₂-экв. Это значение соответствует 71,4% от совокупного выброса 1990 года, или 115,8% от совокупного выброса 2000 года. С учетом выбросов и абсорбции, связанных с землепользованием, изменением землепользования и лесным хозяйством, совокупный выброс в 2013 году составлял 2367,9 млн т CO₂-экв. (57,2% от совокупного выброса 1990 года, или 111,4% от совокупного выброса 2000 года)¹⁹⁹.

Тенденции изменения выбросов и поглощения парниковых газов в Российской Федерации по секторам²⁰⁰ представлены ниже (Рисунок 59).

В недавнем прошлом в нашей стране были приняты важные документы, направленные на сокращение эмиссии парниковых газов. Издан указ о сокращении выбросов парниковых газов, в соответствии с которым поставлена задача снижения уровня выбросов парниковых газов к 2020 году до уровня не более 75% от 1990 года (2013), а также соответствующий план реализации указа о сокращении выбросов (2014). Также Президент Российской Федерации В.В.Путин в Париже на 21-й Конференции стран — участниц Рамочной конвенции ООН по вопросам изменения климата и 11-го Совещания сторон Киотского протокола заявил, что «Россия продолжит вносить вклад в совместные усилия по предотвращению глобального потепления. К 2030 году рассчитываем уменьшить выбросы парниковых газов до 70 процентов от базового уровня 1990 года»²⁰¹.

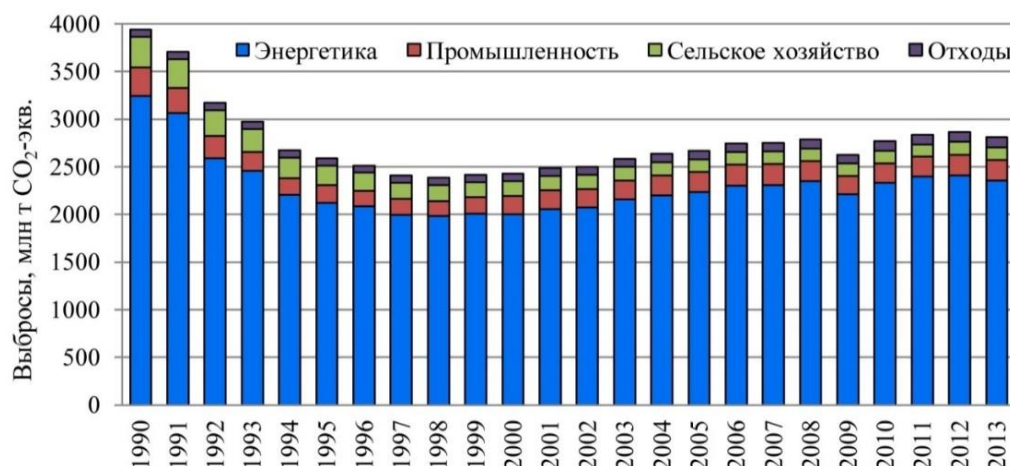
¹⁹⁹ Здесь и далее — материал Второго двухгодичного доклада Российской Федерации, представленного в соответствии с Решением 1/CP.16 Конференции Сторон Рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

²⁰⁰ Термины «энергетика», «энергетический сектор» употребляются в данном разделе в том смысле, какой они имеют в Киотском протоколе (Приложение А) и методических руководствах МГЭИК: к энергетическому сектору относятся сжигание всех видов ископаемого топлива, а также процессы, приводящие к утечкам и технологическим выбросам топливных продуктов в атмосферу, независимо от того, в каких отраслях экономики они происходят.

²⁰¹ Сайт Администрации Президента Российской Федерации. Владимир Путин принял участие в работе 21-й Конференции стран — участниц Рамочной конвенции ООН по вопросам изменения климата и 11-го Совещания сторон Киотского протокола, 30 ноября 2015 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/50812>

Рисунок 59

Динамика выбросов парниковых газов, без учета землепользования, изменений в землепользовании и лесного хозяйства



Источник – Второй двухгодичный доклад Российской Федерации, представленный в соответствии с Решением 1/CP.16 Конференции Сторон РКИК ООН

В связи с тем, что существуют конкретные национальные задачи по снижению выбросов парниковых газов, мы предлагаем соответствующие индикаторы ЦУР:

- Индикатор 13.2 «Отношение разницы между объемом эмиссии парниковых газов в текущем году и 75%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 к 75%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 году» (% , относительно цели на 2020 год).
- Индикатор 13.3 «Отношение разницы между объемом эмиссии парниковых газов в текущем году и 70%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 к 70%-ной доли объема эмиссии парниковых газов в 1990 году» (% , относительно цели на 2030 год).

$$\text{Индикатор(2)} = \frac{V_n - V_{1990} \times 75\%}{V_{1990} \times 75\%}$$

$$\text{Индикатор(3)} = \frac{V_n - V_{1990} \times 70\%}{V_{1990} \times 70\%}$$

Таким образом, данные индикаторы позволят нам определить степень достижения целевых показателей по снижению выбросов в текущем году по отношению к задачам по обеспечению уровня выбросов парниковых газов в 2020 и 2030 годах. При

определении данных индикаторов важно также понимать, во-первых, учитывать ли выбросы и абсорбацию парниковых газов, связанную с землепользованием, изменением землепользования и лесным хозяйством (ЗИЗЛХ). Так как ЗИЗЛХ достаточно сильно варьируются год от года и в меньшей степени зависят от деятельности человека, чем, например, эмиссия от использования топлива, то мы предлагаем ориентироваться на цели без учета ЗИЗЛХ. Во-вторых, нужно понимать, на основе каких статистических данных строить эти отчеты, потому что международная статистика отличается от российской.

Ниже (Таблица 40) приведены расчеты по данным индикаторам на основе российских данных — Второго двухгодичного доклада Российской Федерации. Даже без учета ЗИЗЛХ уровень эмиссии для отдельных годов уже соответствует целевым показателям.

Таблица 40

Объем и процентное отношение выбросов парниковых газов по отношению к задачам по обеспечению уровня выбросов в 2020 и 2030 годах

	1990	1998	2000	2005	2010	2011	2012	2013
без учета ЗИЗЛХ								
Объем выбросов, млрд т CO ₂ -экв.	3,94	2,39	2,43	2,67	2,77	2,84	2,87	2,82
Отношение к 75% уровня 1990 года		-19%	-18%	-10%	-6%	-4%	-3%	-5%
Отношение к 70% уровня 1990 года		-13%	-12%	-3%	0%	3%	4%	2%
с учетом ЗИЗЛХ								
Объем выбросов, млрд т CO ₂ -экв.	4,14	2,24	2,12	2,31	2,32	2,37	2,43	2,37
Отношение к 75% уровня 1990 года		-28%	-32%	-25%	-25%	-24%	-22%	-24%
Отношение к 70% уровня 1990 года		-23%	-27%	-20%	-20%	-18%	-16%	-18%

Источник — расчеты авторов на основе данных Второго двухгодичного доклада России, представленного в соответствии с Решением 1/CP.16 Конференции Сторон РКИК ООН

Таким образом, в качестве целевого уровня совокупной эмиссии на 2030-й год мы предлагаем уровень эмиссии в объеме 2,76 млрд т CO₂-экв., рассчитываемый без учета выбросов и абсорбации парниковых газов, связанных с землепользованием, изменением землепользования и лесным хозяйством.

Индикатор углеродоемкости от сжигания ископаемого топлива

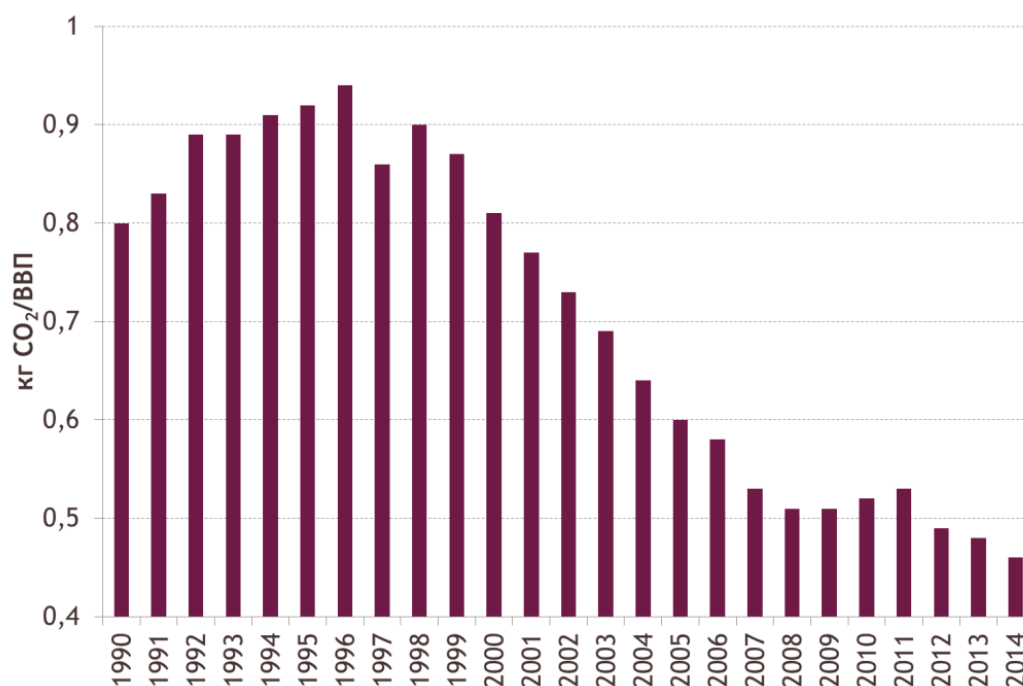
Наибольший вклад в эмиссию парниковых газов как в мире, так и в нашей стране вносит сжигание топлива. Поэтому для перехода на низкоуглеродный путь развития необходимо повышать уровень энергоэффективности экономики, в частности, должен происходить декарбонизация — рассогласование между трендом экономического развития и

трендом потребления энергии. Несмотря на принятие с конца 2000-х годов мер по повышению энергоэффективности экономики, наша страна обладает значительным потенциалом в этой области. Так, уровень энергоемкости ВВП нашей страны в 2—3 раза выше, чем в европейских странах, и почти в два раза выше, чем в Канаде.

Поэтому в качестве четвертого индикатора 13.4 мы предлагаем рассчитывать объем эмиссии CO₂ от сжигания ископаемого топлива в удельном выражении на единицу ВВП, отражающем углеродоемкость. Снижение этого показателя будет отражением не только достижений в области воздействия на климат, но и в области повышения энергоэффективности отечественной экономики. Для расчета данного показателя мы предлагаем использовать данные Международного энергетического агентства²⁰².

Рисунок 60

Эмиссия от сжигания топлива, кг CO₂/ВВП (ППС 2010, долл. США)



Источник — МЭА

Эмиссия от сжигания топлива в удельном отношении к ВВП снижалась с конца 1990-х (Рисунок 60). Видимо, это было связано в том числе с благоприятной экономической конъюнктурой — ростом мировых цен на энергоносители и, соответственно, ростом ВВП, а также со структурными изменениями экономики, повышением

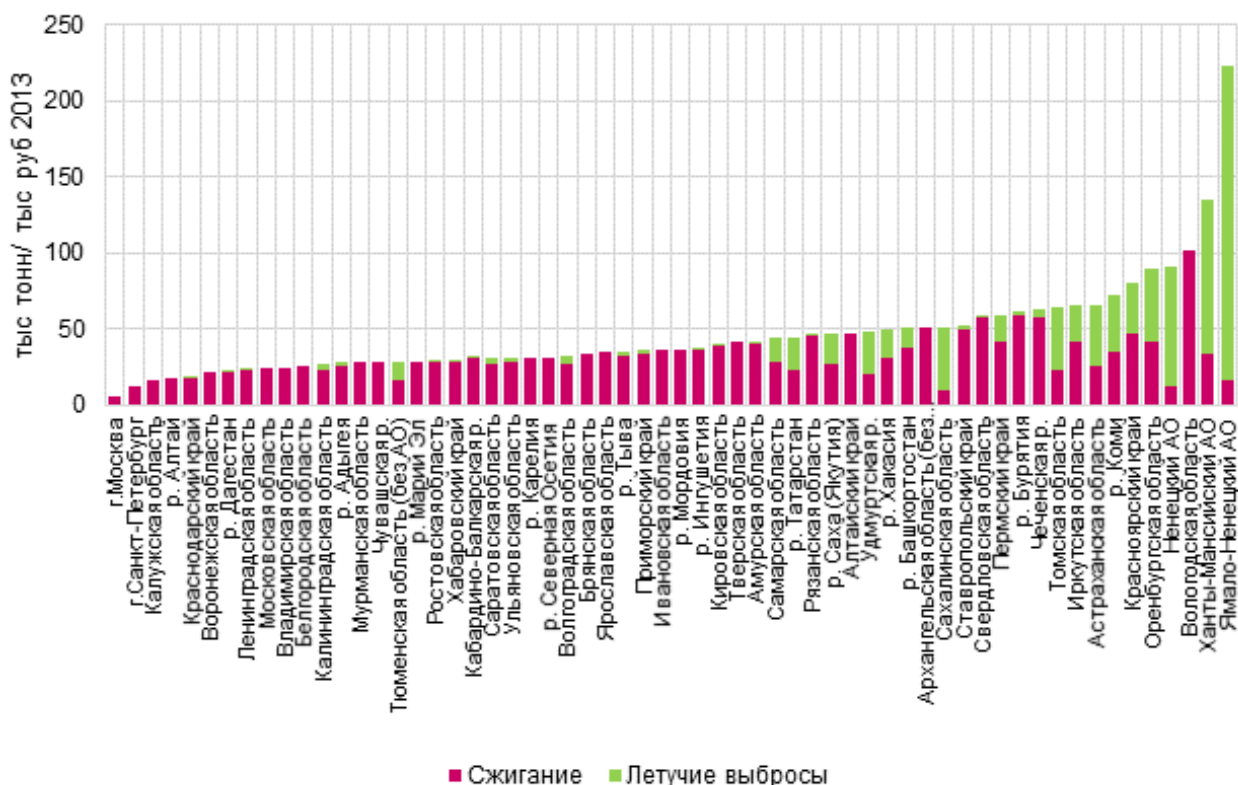
²⁰² МЭА дает данные по сжиганию топлива с очень небольшой добавкой от производства цемента.

энергоэффективности. В 2014 году удельная эмиссия CO₂ от сжигания топлива составила 0,46 кг. Показатель нашей страны лучше, чем, например, в Туркменистане (0,87), Украине (0,68), Казахстане (0,57) или Китае (0,53), но хуже, чем в среднем по миру (0,32) и в США (0,32), странах ОЭСР (0,26) и ЕС-28 (0,18). Дальнейшее снижение удельных выбросов, вероятно, потребует больше усилий и принятия новых мер в сфере энергоэффективности. В качестве ориентира на 2030-й год для России — уровень объема эмиссии от сжигания топлива в удельном отношении к ВВП может составлять текущий показатель для Канады (0,37).

Также показатель удельных выбросов от сжигания топлива может быть применен для регионов страны и включен в целевые показатели региональных климатических стратегий. Несмотря на недостаток статистики, расчеты эмиссии, в том числе от сжигания топлива, на региональном уровне уже проводятся (Рисунок 61).

Рисунок 61

Рейтинг регионов по удельным выбросам парниковых газов от сектора «Энергетика» в расчете на единицу ВРП, 2013 год



Примечание: выбросы парниковых газов включают как выбросы от сжигания, так и летучие выбросы и утечки в процессах добычи и транспортировки топлива.

Источник — ЦЭНЭФ, проект доклада «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», 2016

Россия и климатическое сотрудничество²⁰³

Киотский протокол, принятый в 1997 году, ратифицированный странами и вступивший в силу в 2005 году, стал первым глобальным международным документом, обязывающим страны уменьшать выбросы парниковых газов, в том числе используя экономические методы торговли квотами или инвестирования в снижение выбросов в других (прежде всего развивающихся) странах. Соглашение ставило общую цель снижения выбросов 37 развитыми странами и странами с переходной экономикой, ответственными в то время в общей сложности за треть глобальных выбросов парниковых газов (в их число входили Россия, Украина и Беларусь), на 5% от уровня 1990 года в период с 2008 по 2012 год. США стали единственной страной, в итоге отказавшейся ратифицировать Киотский протокол ввиду антиклиматической позиции Сената. Большинство быстроразвивающихся стран, включая Китай, Индию, Бразилию, Саудовскую Аравию и Сингапур, ратифицировали протокол, однако по его правилам не имели численных обязательств по снижению выбросов. Поставленная протоколом цель в итоге была перевыполнена: в 37 странах мира, взявших на себя численные обязательства, сокращение выбросов составило 22,6%. Киотский протокол должен был действовать с 2008 по 2012 год, но, так как к концу этого срока новое соглашение разработано не было, страны решили продлить действие договора. Вторая фаза Киотского протокола действует до 2020 года. Из-за изменившейся структуры мировой экономики Россия, Япония и Новая Зеландия отказались брать на себя численные обязательства во второй фазе. Канада вышла из Киотского протокола (в том числе в связи с невыполнением климатических целей).

Путь к достижению нового глобального климатического соглашения был непростым. Принять документ, приходящий на смену Киотскому протоколу, планировалось еще в 2009 году в Копенгагене, однако тогда, несмотря на присутствие первых лиц крупнейших стран-эмиттеров, переговоры провалились. Разработка нового текста заняла у делегаций стран шесть дополнительных лет.

В декабре 2015 г. в Париже было принято климатическое соглашение, в корне отличающееся от Киотского. В реестре, приложенном к Парижскому соглашению, содержится специальная таблица, куда внесены планы стран по сокращению выбросов парниковых газов к 2030 году, — эти планы в отличие от самого текста соглашения юридически обязательного характера не имеют. Например, климатическая цель России — минус 25—30% к 2030-му, по сравнению с 1990-м, что совпадает с внутренней

²⁰³ По материалам: Давыдова А. Решение по теплу. Коммерсант.ru/Власть, 22.08.2016. <http://kommersant.ru/doc/3069138>

целью страны к 2020 году и предполагает небольшой рост выбросов от текущего уровня и сохранение в дальнейшем этого уровня на «плато».

Предоставленные странами цели снижения выбросов на период до 2030 года соответствуют тому, что к 2100 году глобальная температура повысится примерно на три градуса Цельсия (в самом соглашении обозначены цель в два градуса и стремление к полутора градусам). В случае обычного развития экономики без сокращения выбросов температура, по данным ученых, могла бы подняться на четыре и более градусов.

Потепление на три градуса Цельсия к середине века может привести к дефициту воды для 3 млрд человек, а потепление на два градуса Цельсия — для примерно 500 млн человек. В Российской Федерации основными последствиями станут рост числа и площадей лесных пожаров, рост числа наводнений, засух, а также проблемы с сельским хозяйством на юге страны. По данным исследователей Лондонской школы экономики, в случае повышения глобальной температуры на планете на два с половиной градуса Цельсия к 2100 году (по сравнению с доиндустриальной эпохой) под угрозой могут оказаться около 2,5 трлн долл. инвестиций, а если температура повысится на два градуса Цельсия, то инвесторы могут потерять 1,7 трлн долл.

Выводы и рекомендации

Парижское климатическое соглашение является отражением растущего во всем мире стремления к высокотехнологичному развитию, ведущему к сокращению выбросов парниковых газов, хотя оно практически не смогло гарантировать принятия юридических обязательств. Тем не менее это соглашение активизировало работу внутри стран (в том числе в России), для которых проблемы климата не являются основной движущей силой при принятии решений.

В последние годы Правительство Российской Федерации стало уделять больше внимания климатическим и низкоуглеродным аспектам развития, появились соответствующие документы в этой области. Тем не менее это только самое начало пути. Во-первых, реакция правительства запаздывает и ограничена в основном приготовлениями к будущему. Во-вторых, реакция сводится преимущественно к внедрению широкого диапазона современных технологий как ключевой основы введения углеродного регулирования (то есть регулирование принимается только в качестве инструмента внедрения новых технологий).

Приложение 1. Задачи и индикаторы ЦУР 13 «Борьба с изменением климата»

Цель 13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями	
13.1. Повысить сопротивляемость и способность адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах	13.1.1. Число стран, проводящих в жизнь стратегии уменьшения опасности бедствий на национальном и местном уровне
	13.1.2. Число погибших, пропавших без вести и пострадавших в результате бедствий на 100000 человек
13.2. Включить меры реагирования на изменение климата в политику, стратегии и планирование на национальном уровне	13.2.1. Число стран, сообщивших о создании или введении в действие комплексной политики/ стратегии/ плана, повышающих их способность адаптироваться к неблагоприятным последствиям изменения климата и содействующих развитию их потенциала противодействия климатическим изменениям и снижению выбросов парниковых газов таким образом, чтобы это не ставило под угрозу производство продовольствия (включая национальный адаптационный план, определяемый на национальном уровне вклад, национальную систему информирования населения, подготовку двухгодичного обновленного доклада или другое)
13.3. Улучшить просвещение, распространение информации и возможности людей и учреждений по смягчению остроты и ослаблению изменения климата, адаптации к ним и раннему предупреждению	13.3.1. Число стран, включивших вопросы смягчения остроты и ослабления изменения климата, адаптации к ним и раннего предупреждения в учебные программы начальной и средней школы и высших учебных заведений
	13.3.2. Число стран, сообщивших об укреплении институциональных, системных и индивидуальных возможностей для осуществления мер в области адаптации к климатическим изменениям, их смягчения и передачи и развития технологии
13.а. Выполнить взятое на себя развитыми странами, являющимися участниками Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, обязательство достичь цели ежегодной мобилизации к 2020 году общими усилиями 100 млрд долл. США из всех источников для удовлетворения потребностей развивающихся стран в контексте принятия конструктивных мер по смягчению остроты последствий изменения климата и обеспечения прозрачности их осуществления, а также обеспечить полномасштабное функционирование Зеленого климатического фонда путем его капитализации в кратчайшие возможные сроки	13.а.1. Мобилизованная за год начиная с 2020 года сумма в долларах США в соответствии с обязательством по мобилизации 100 млрд долл. США
13. Содействовать созданию механизмов по укреплению возможностей планирования и управления, связанных с изменением климата, в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах, уделяя при этом повышенное внимание женщинам, молодежи, а также местным и маргинализированным общинам	13.б.1. Число наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств, которые получают специализированную поддержку для создания механизмов по укреплению возможностей планирования и управления, связанных с изменением климата, с уделением при этом повышенного внимания женщинам, молодежи, а также местным и маргинализированным общинам, и величина такой поддержки, включая финансирование, технологию и укрепление потенциала

Источник — Доклад Межучрежденческой группы экспертов по показателям достижения целей в области устойчивого развития. ООН. Сорок седьмая сессия. 8-11 марта 2016 г. 77 с. <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-R.pdf>

Приложение 2. Предложения, подготовленные для климатических стратегий регионов Баренцева моря, которые также могут лечь в основу стратегий и других регионов²⁰⁴

Региональная климатическая стратегия — это стратегия перевода региона на путь устойчивого социально-экономического развития, обеспечивающего снижение антропогенной нагрузки на климатическую систему для смягчения происходящих в ней изменений и адаптацию региона к тем изменениям климата, которые носят необратимый характер. Стратегия должна включать себя три ключевых направления.

- Во-первых, сокращение выбросов парниковых газов, включая: идентификацию источников выбросов парниковых газов и других климатических загрязнителей и их количественное определение; оценку потенциала сокращения выбросов за счет оптимизации отраслевой структуры, промышленного производства, транспортных потоков, повышения энергоэффективности, использования местных вторичных и возобновляемых источников энергии и т.д.; разработку мер сокращения выбросов, включая цели, основные направления, политику и конкретные механизмы. Также должны быть обеспечены мониторинг, информирование, необходимо реализовать образовательные меры.
- Во-вторых, должны быть приняты аналогичные действия по разработке решений в сфере увеличения стоков парниковых газов, в том числе: инвентаризация (создание реестра) природных поглотителей углерода; оценка потенциала увеличения поглотительной способности экосистем (с учетом возможного влияния климатических изменений), разработка соответствующей стратегии.
- В-третьих, решение вопросов уязвимости и адаптации. Динамика климатических изменений: текущие тенденции и прогноз, оценка уязвимости региона по отношению к наиболее вероятным климатическим изменениям; стратегия адаптации, включающая цели, основные направления, политику и меры, мониторинг и информирование.

²⁰⁴ Подготовлено на основе *Попов И.Н. Разработка климатических стратегий для российской части Баренцева региона: план действий*.
http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/WGE_Petrozavodsk_8_9_April_Presentation_POPOV_ClimateStrategy_Arkhangelsk.pdf

Бокарев А.А., Марков А.Р.²⁰⁵

Глава 12. Укрепление партнерства в интересах устойчивого развития: роль России

Задачи и показатели ЦУР 17 «Укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития» определяют основные направления в части ресурсного, инвестиционного, технологического и торгового обеспечения продвижения к Целям устойчивого развития. ЦУР 17 имеет сквозной характер, и от хода ее реализации во многом зависит успешность всего направления устойчивого развития. Реализация ЦУР 17 предполагает активное участие и взаимодействие международных организаций, государственных органов и негосударственного сектора.

Вклад России в реализацию ЦУР 17 – предлагаемые задачи и индикаторы

Российская Федерация подошла к началу реализации ЦУР с заметным заделом в области содействия международному развитию (далее — СМР), включая сформированные основы государственной политики и быстро растущий опыт ее реализации. Активизация дискуссии о ЦУР в России и вовлечение новых участников в реализацию будет важным фактором усиления вклада России в обеспечение Целей устойчивого развития на региональном и глобальном уровне. Для мониторинга вклада России в реализацию ЦУР 17 предлагается опираться на систему индикаторов, изложенную в докладе Сети устойчивого развития Генеральному Секретарю ООН от июня 2015 г.²⁰⁶ Этот доклад лег в основу всей системы показателей и индикаторов ЦУР, но в части ЦУР 17 он лучше подходит для использования в России, так как содержит несколько конкретных качественных показателей, которые особенно важны в контексте дальнейшего укрепления и институционального оформления Российской системы помощи развитию. Предлагается использовать индикаторы официальной помощи развитию (далее — ОПР) и условий торговли развивающихся стран глобального и национального уровня, а также ввести два специальных индикатора для

²⁰⁵ Бокарев Андрей Андреевич — к.э.н., Директор Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации. Марков Андрей Романович — к.э.н., доцент кафедры мировой экономики экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова, советник декана экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова.

²⁰⁶ «Indicators and Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals». A report to the Secretary General of the UN by the Leadership Council of the SDG Network. June 12, 2015.

Российской Федерации. Такая иерархия обеспечит приоритизацию и сможет сориентировать политику на важные качественные вопросы участия России в партнерстве в поддержку развития. Мониторинг будет опираться на уже сформированную систему отчетности по ОПР и торговым тарифам, позволит развить ее в соответствии с глобальными тенденциями. Предлагается на данном этапе не расширять охват отчетности, а идти по пути ее углубления по позициям, характеризующим качество вклада Российской Федерации в глобальное партнерство.

Таблица 41

Задачи и индикаторы ЦУР 17

№	Задачи	Индикатор	Значение 2015 года для России (среднее по ОЭСР-КСР)
1	Выполнение международных обязательств по оказанию СМР	Глобальный индикатор 96 ²⁰⁷ : официальная помощь развитию и чистые негосударственные гранты как процент ВВП	0,08% (0,3 %)
		Дополнительный индикатор 17.1. Общая официальная поддержка развитию	В 2015 году не рассчитывается
2	Улучшение качества ОПР Российской Федерации	Дополнительный индикатор 17.2. Доля страновой программной помощи развитию в ОПР Российской Федерации (в целом и по секторам)	Официальных данных нет (оценка – более 50%)
3	Улучшение качества ОПР Российской Федерации	Индикатор Российской Федерации. Доля ОПР Российской Федерации, выделяемая на основе страновых или секторальных стратегий	0
4	Повышение эффективности и результативности ОПР за счет использования многосторонних механизмов помощи	Дополнительный индикатор 17.10. Доля ОПР Российской Федерации, направляемая через многосторонние каналы (средняя за 4 года)	37,5% (2011-2015); КСР ОЭСР – 43%
5	Улучшение кадрового обеспечения развития в развивающихся странах	Индикатор Российской Федерации. Число бакалавров, магистров и кандидатов наук, подготовленных вузами Российской Федерации для развивающихся стран	Официальных данных нет. Оценка – 10 000
6	Улучшение условий торговли развивающихся стран с Россией	Дополнительный индикатор 17.7. Средний таможенный тариф Российской Федерации на сельскохозяйственную продукцию, текстиль и одежду из развивающихся стран	Официальных данных нет

Источник – ООН, OECD-DAC, Минфин России, расчеты авторов

²⁰⁷ Этот индикатор совпадает с индикатором 17.1.2 документа ООН, утвердившего итоговую систему показателей и индикаторов ЦУР — E/CN.3/2016/2/Rev/1, стр. 43.

Глобальный прогресс в достижении ЦРТ 8 и вклад России

ЦУР 17 продолжает и расширяет основные принципы и вопросы 8-й Цели развития на пороге тысячелетия (ЦРТ 8), в реализации которой международное сообщество значительно продвинулось к 2015 году. Среди основных результатов в сфере выделения финансирования для целей развития и условий торговли нужно отметить:

- Увеличение объема ОПР, предоставляемого развитыми странами, на 66% в реальном выражении в период между 2000 и 2014 годами, достигшего 135,2 млрд долл. в год.
- Увеличение доли импорта развивающихся стран, допущенного беспошлинно на рынки развитых экономик, до 79% в 2014 году по сравнению с 65% в 2000 году.
- Отношение расходов по обслуживанию внешнего долга к экспортным доходам развивающихся стран сократилось с 12% до 3% за тот же период.

Достигнутый прогресс в реализации ЦРТ 8 подтверждает, что международное сообщество может быть мобилизовано для решения проблем подобного масштаба. Для многоплановой работы объединились правительства, международные организации и многосторонние банки развития, гражданское и экспертное общество. Сформировался консенсус в поддержку общих целей, выделены новые ресурсы, созданы новые подходы для многоплановой работы, построен механизм мониторинга достижения поставленных целей, что позволяет сегодня констатировать значительный прогресс в этой области.

Роль России в обеспечении прогресса ЦРТ 8

Россия внесла значительный вклад в реализацию ЦРТ 8. Именно в период действия Декларации тысячелетия были приняты принципиальные решения относительно участия России в международном содействии развитию, началось формирование системы предоставления ОПР, произошло наращивание объемов выделения средств на цели ОПР — со 100–120 млн долл. в год в среднем в первой половине 2000-х годов до 876 млн долл. в 2014 году²⁰⁸.

Россия сыграла также весьма важную роль в формировании международной повестки дня содействия международному развитию и укреплению консенсуса в ряде важных направлений реализации ЦРТ. Так, в качестве председателя «большой восьмерки» Россия продвинула важные вопросы качества образования в развивающихся странах, борьбы с инфекционными заболеваниями, проблему доступа к энергии (проблема «энергетической бедности»). Россия активно ведет международный диалог с группами

²⁰⁸Официальные данные Минфина России.

новых доноров — в 2006 и в 2010 годах. Россия созывала конференции высокого уровня по вопросам развития и участия новых доноров (совместно с ОЭСР и Всемирным Банком). В рамках председательства в «двадцатке» Россия продвинула повестку долгосрочного финансирования для развития, повестку финансовой грамотности и доступа к финансам.

В год своего председательства в «двадцатке» в 2013 году Россия создала важный прецедент, пригласив Всемирный Банк провести итоговую встречу по пополнению Международной ассоциации развития (МАР) в Москве. Такая встреча прошла в декабре 2013 г. впервые в стране, не являющейся членом КСР-ОЭСР. В целях поддержки традиции итоговая встреча пополнения МАР в 2016 году также запланирована в стране — председателе «двадцатки» — на этот раз встреча будет проходить в Китае.

Рисунок 62

Направления финансирования ОПР России



Источник — Министерство финансов Российской Федерации

В период реализации Декларации тысячелетия (2000–2015 годы) Россия существенно увеличила свой вклад в ОПР и целенаправленно использовала многосторонние механизмы для усиления эффектов ОПР при направлении средств в соответствии со своими приоритетами. В этот период Россия активно поддерживает Глобальный Фонд по борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией (приоритет России по борьбе с инфекционными заболеваниями), вкладывает средства в Международную ассоциацию

развития и географические трастовые фонды Всемирного Банка, оказывающие поддержку в экономическом развитии Киргизии, Таджикистану, Армении.

Таблица 42

Официальная помощь развитию Российской Федерации 2010-2015 годы

Год	Сумма, млн долл.
2010	472
2011	479
2012	465
2013	714
2014	876
2015	1160
Всего	4166

Источник — Министерство финансов Российской Федерации

Одновременно Россия принимает решения, поддерживающие задачи ЦРТ в области условий торговли для развивающихся стран. В конце 2008 года страны Таможенного союза подписали протокол «О единой системе тарифных преференций», которая применяется с 1 января 2010 г. В рамках использования единой системы преференций на уровне комиссии ТС утверждены:

- а) перечень развивающихся стран (103 государства) — снижение ставки ввозной пошлины на 25%;
- б) перечень наименее развитых стран (49 государств) — применение нулевой ставки ввозной пошлины;
- в) перечень преференциальных товаров (товары из 49 товарных групп).

Кроме того, товары так называемых наименее развитых стран (к их числу относятся 49 государств Азии, Африки и Латинской Америки с крайне низким доходом на душу населения) ввозятся на таможенную территорию Российской Федерации без уплаты пошлины. Основными торговыми партнерами из данных стран являются: Танзания, Гвинея, Мавритания, Уганда, Эфиопия.

Из группы развивающихся стран наиболее успешно внешняя торговля развивается со странами Северной Африки — более 70% товарооборота с континентом. Однако в целом во внешнеторговом обороте большинства стран Африки Россия все еще остается в хвосте списка африканских партнеров. Ее намного обгоняют партнеры по БРИКС: Китай с объемом торговли более 210 млрд долл., Индия — 70 млрд долл. и Бразилия с 28 млрд долл.

В чем новизна подходов в постановке ЦУР 17

Несмотря на прогресс, достигнутый в рамках реализации ЦРТ, дальнейшему устойчивому развитию препятствуют слабость экономик развивающихся стран, уязвимость и слабая диверсификация экономической структуры, невключенность многих развивающихся стран в цепочки добавленной стоимости. В области финансирования для развития проблемами являются ограниченность ресурсов ОПР, их недостаточность для решения задач обеспечения устойчивых темпов экономического роста, слабая координация, фрагментарность, особенно во взаимоотношениях между традиционными и «новыми» донорами.

В этом контексте особенно важной является новизна подхода, сформулированная в ЦУР 17, которая открывает потенциальную возможность найти адекватный ответ вызовам, связанным со слабостью потенциала и экономики развивающихся стран и ограниченностью ресурсов ОПР.

Новая парадигма ЦУР 17 состоит в расширении круга участников процесса реализации, что применительно к ресурсам для развития означает привлечение не только государственных ресурсов донора (традиционный взгляд ЦРТ 8), но и мобилизацию ресурсов самой развивающейся страны, средств инвесторов и ресурсов доноров на рыночных условиях. Основным принцип реализации повестки в области развития на период после 2015 года состоит в увеличении роли самих развивающихся стран и бизнес-сектора в обеспечении финансовыми ресурсами в связи с ограниченностью ОПР и ростом потребности для реализации амбиций ЦУР.

Традиционные доноры, как представляется, вышли на исторические рубежи своего вклада в официальную помощь на цели развития, и дальнейшее масштабное увеличение этих потоков маловероятно или затруднительно. Появление на арене новых «доноров» вряд ли может радикально изменить эту картину. Поэтому для обеспечения успеха в реализации ЦУР должна произойти значительная трансформация архитектуры помощи развитию, усиление общего стратегического подхода и фокуса на результат.

Значимым изменением в подходе к достижению ЦУР становится активизация диалога между официальными властями, деловым сообществом, международными организациями, НПО, экспертным сообществом при сохранении лидирующей роли за правительствами, обеспечивающими значительную долю финансирования и определяющими «правила игры». При этом необходимо вести разговор о внедрении принципа коллективной ответственности, не возлагая это бремя исключительно на официальные власти.

Дополнительной задачей, которая реализуется в документах мониторинга ЦУР (что было упущено в 2000 году), является утверждение понятных, измеримых и поддающихся оценке целей, подкрепленных механизмами реализации, и надежные обязательства (credible commitment) ключевых игроков. Важным аспектом работы на период до 2030 года является формирование измеримых, поддающихся оценке и анализу ориентиров, а также наличие систем, позволяющих их оценивать. Отсутствие должного учета таковых явилось серьезным недостатком Декларации тысячелетия 2000 года. Например, по состоянию на 2003 год лишь 2% развивающихся стран собирали статистические данные, позволяющие оценить не менее 16 из 22 ключевых показателей ЦРТ²⁰⁹. В этом контексте необходимо укреплять роль статистических систем в постановке реальных задач, контроле и оценке их выполнения.

Каковы основные перспективные направления работы России в контексте реализации ЦУР 17

В настоящее время политика Российской Федерации в сфере содействия международному развитию выстраивается в соответствии с положениями концепции государственной политики в сфере содействия международному развитию (Указ от 20 апреля 2014 г. № 259; далее — Концепция). Важным принципом содействия международному развитию является приверженность России приоритетам устойчивого развития государств — получателей помощи, концентрация усилий для достижения конкретных результатов в борьбе с бедностью и неравенством, взаимодействие с государствами-партнерами в сфере содействия международному развитию в целях повышения доверия, взаимного уважения, обеспечения прозрачности и подотчетности.

Эти же принципы лежат в основе повестки устойчивого развития, и таким образом можно говорить, что *деятельность России по реализации ЦУР 17 начинается не с «чистого листа», а является логическим продолжением работы, начатой около десяти лет назад*. Россия как участник международного сообщества демонстрирует солидарность в решении глобальных вопросов, подтверждает приверженность целям развития и оказывает разностороннее содействие как в международных форматах, так и на двусторонней основе.

Вместе с тем очевидно, что текущая неустойчивая экономическая ситуация и дефицит бюджета, прогнозируемый как минимум до 2019 года, *не позволят рассматривать в ближайшие годы сценарий дальнейшего увеличения объемов российской ОПР*, которая превышает в последние годы уровень в 700–800 млн долл. США. В условиях

²⁰⁹ Millennium Development Goals Report, UN, 2015.

ограниченности ресурсов федерального бюджета фокус должен перемещаться в сферу повышения эффективности и результативности усилий в этой области, придания российской ОПР большей каталитической роли.

Нужен более явный стратегический подход, реализация программных принципов и механизмы мониторинга. Требуются более жесткие механизмы координации между отдельными ведомствами и выход на более высокие значения по уровню страновой программной помощи развитию (при прежних общих объемах ОПР). Необходимо полноценно использовать потенциал российской системы образования в целях значительного расширения подготовки кадров в России для нужд развивающихся стран, обеспечивая таким образом долгосрочные каналы диалога, взаимодействия и позитивного влияния России в развивающемся мире.

Тематические направления и стратегический подход

Российская помощь развитию охватывает широкий круг направлений, включая продовольственную безопасность, управление государственными финансами, повышение институционального потенциала, образование, формирование систем социальной поддержки, борьбу с инфекционными заболеваниями и др. Каждая из инициатив в отдельности важна и полезна, но нужно признать, что решения по этим проектам зачастую носят несистемный, разовый характер. В этом контексте для российской практики в области помощи развитию важно продвигать системный подход, предусматривающий формирование страновых и отраслевых стратегических приоритетов на среднесрочной основе. Первым шагом в этом направлении может стать запуск уже в 2017–2018 годах первых страновых программ содействия для наиболее важных, стратегических партнеров России. Не менее важной составляющей системы должен явиться механизм мониторинга и оценки результативности российских мероприятий в области содействия развитию. В этом плане стратегическим ориентиром может стать цель запуска механизма мониторинга и оценки на горизонте 2018–2020 годов.

При разработке стратегий необходимо будет учесть следующие согласованные тематические приоритеты помощи развитию: система государственного управления; улучшение условий для торгово-инвестиционной деятельности; обеспечение доступа к важнейшим источникам жизнедеятельности (вода и электроэнергия); продовольственная безопасность и сельскохозяйственное развитие; укрепление систем здравоохранения и социальной защиты; качество и доступность образования; охрана окружающей среды и решение трансграничных экологических проблем; экономическая активность; противодействие организованной преступности и международному

терроризму; постконфликтное миростроительство²¹⁰; региональная экономическая интеграция.

В контексте ЦУР 17 следует также продолжать работу по улучшению *статистики, отчетности и мониторинга* на основе потенциала сотрудничества стран с Россией, Межгосударственным комитетом СНГ и Всемирный Банком.

Повышение эффективности помощи развитию Российской Федерации

Ограниченность бюджетных ресурсов и многообразие задач помощи развитию требуют создания полномасштабной системы оценки эффективности и результативности этих расходов, внедрение ориентации на результат в повседневную практику работы. Оценка ожидаемой и итоговой результативности программ позволит добиваться общих лучших эффектов, позволит ввести целевые показатели по расходам федерального бюджета по расходам, классифицируемым как ОПР, дать дополнительный формализуемый критерий в процесс принятия решений о выделении бюджетных средств.

Такая система оценки позволит более взвешенно принимать решения по внесению членских взносов, не привязанные к определенным результатам и участию в многосторонних инициативах, реализуемых в том числе под эгидой международных организаций. Это важно в условиях дефицита федерального бюджета в свете принятого решения о замораживании расходов бюджета на трехлетний период на уровне 2016 года, что потребует оптимизации затрат, в том числе на международную деятельность. Принятие новых решений в части финансирования программ помощи в среднесрочной перспективе будет осуществляться путем перераспределения уже имеющихся бюджетных ассигнований. Создание системы оценки результативности реализации программ даст критерии для принятия решений по такому перераспределению.

Взаимодействие с частным сектором

Успешность реализации ЦУР 17 зависит в значительной степени от вовлеченности в программы развития корпоративного сектора и бизнес-сообщества. Пока что их участие в российской ОПР минимально. При этом современные международные тенденции свидетельствуют о необходимости активного использования таких каналов влияния. Предпринимавшиеся до настоящего времени попытки активизировать диалог в этом направлении пока не дали ожидаемых результатов. Лишь единичные случаи подобного взаимодействия могут рассматриваться в качестве удачной практики.

²¹⁰ Официальный термин ООН обозначающий усилия по восстановлению, организационному строительству и устойчивому развитию в странах, выходящих из конфликта <http://www.un.org/ru/aboutun/uninbrief/peacebuilding.shtml>

Коммуникации, диалог с гражданским обществом и общественное мнение

Важным направлением улучшения результативности помощи развитию являются более широкие коммуникации о направлениях и задачах ОПР Российской Федерации, открытость и подотчетность. Уровень работы по этому направлению в Российской Федерации сильно отстает от общепринятой международной практики. Коммуникационные стратегии могут обеспечить нужный уровень прозрачности предпринимаемых усилий в области ОПР, своевременное информирование всех заинтересованных участников процесса (государственные органы, частный сектор, академические круги и эксперты, неправительственные организации), получение от них поддержки реализуемых мероприятий. На первом этапе целесообразно подготовить стратегии коммуникации по содействию международному развитию (далее — СМР) на уровне ключевых министерств: МИДа России, Минфина и Минэкономразвития. Важно начать ресурсное обеспечение коммуникационной работы. Для сравнения: развитые страны тратят до 1% программного бюджета на такие цели, считая это важным содержательным элементом позиционирования программ, обеспечения поддержки и получения информации о реальных потребностях.

Общественное мнение об участии России в ОПР

По данным независимых обследований общественное мнение об участии России в помощи развитию в конце 2010 года было весьма позитивно — более 75% россиян поддерживали участие России в программах помощи развитию²¹¹. Наиболее позитивно население относилось к:

- выделению экстренной и гуманитарной помощи;
- поддержке бедного населения в странах бывшего Советского Союза;
- содействию странам, в которых зреют конфликты, представляющие угрозу безопасности в мире.

Среди мотивов многие говорили о моральных обязательствах помощи в сокращении бедности, были позитивно встречены идеи расширения круга дружественных России стран, ослабление угрозы терроризма. Население позитивно воспринимало идеи сотрудничества с международными организациями в программах помощи развитию, но было скептически настроено относительно выделения средств правительствам беднейших стран.

²¹¹<http://www.worldbank.org/ru/news/press-release/2011/09/07/75-percent-russians-support-russia-development-aid-poor-says-world-bank-managed-nationwide-survey>

По экспертным оценкам, этот уровень поддержки ОПР в России снизился в последние годы, что вероятнее всего связано с ухудшением экономической ситуации, затяжным характером экономического кризиса в России, сокращением доходов населения.

Новые перспективные направления помощи развитию

В контекст ЦУР 17 хорошо вписывается *реформирование глобальных налоговых практик*, которое было инициировано по итогам российского председательства в «Группе двадцати» в 2013 году. Помощь развивающимся странам в формировании эффективной, современной налоговой системы позволит значительно нарастить внутренние источники финансирования развития и обеспечит продвижение к ЦУР. Особый интерес для этой работы представляет опыт России последних 25 лет, когда были преодолены большие финансовые и технические трудности и создана современная система налогообложения.

Значительный потенциал для получения результатов содержит механизм урегулирования суверенной задолженности по схеме *«Долг в обмен на программы развития»*. В случае соответствующей проработки подобных программ финансовые средства, высвободившиеся в результате урегулирования задолженности, направляются на реализацию проектов на территории стран-партнеров в приоритетных областях, таких как защита окружающей среды, здравоохранение, энергетика, образование, развитие инфраструктуры. Зафиксированный в соглашениях механизм отбора проектов создает предпосылки того, что средства будут направлены на проекты, реализация которых соответствует стратегиям развития стран. Россия заключила за последние годы ряд соглашений по реализации программ по такой схеме с Республикой Замбия, Республикой Мозамбик, Объединенной Республикой Танзания, Республикой Куба, КНДР, рядом других стран. Реализация соглашений такого типа позволяет решить ряд задач в области социально-экономического развития стран-дебиторов.

Какие факторы будут способствовать и затруднять работу России по ЦУР 17 в период до 2030 года

Реализация повестки устойчивого развития и участия в глобальном партнерстве в поддержку устойчивого развития представляет собой международное обязательство Российской Федерации, и ее активное участие в реализации будет способствовать укреплению репутации России как активного участника международного сообщества и донора. Одновременно успешная реализация целей развития, сокращение бедности и рост стабильности в беднейших странах соответствуют экономическим интересам России. Применительно к странам Евразийского пространства экономический рост и

развитие будут важными факторами снижения рисков безопасности, что непосредственно соответствует региональным интересам России.

Наряду с этим «глобальным» позитивным контекстом реализации ЦУР 17 Россия будет испытывать влияние различных факторов, либо помогающих, либо затрудняющих практическую работу по основным направлениям: финансированию для развития и реализации российской программы содействия международному развитию, развитию торговых связей с развивающимися странами и организации мониторинга и отчетности.

К числу факторов, которые будут помогать в работе, можно отнести следующие:

- За годы реализации концепции участия России в СМР накоплен серьезный первоначальный опыт работы со странами-бенефициарами, международными организациями и НПО. В России создан первоначальный институциональный и кадровый потенциал, опираясь на который, можно более энергично продвигаться вперед, решая поставленные задачи в контексте ЦУР 17.
- К настоящему моменту Россия вышла на заметный уровень финансирования ОПР, в рамках которого успешно используются различные методы и инструменты: прямая поддержка бюджета, программы «Долг в обмен на развитие», взносы в основной капитал международных организаций, целевые трастовые фонды тематической и страновой ориентации, различные инструменты двусторонней помощи (поставки продовольствия и товаров, кредиты и фонды помощи в рамках двусторонних соглашений).
- Значительный уровень диалога и заинтересованность в продолжении сотрудничества со стороны ключевых двусторонних партнеров — правительственных органов Киргизии, Армении, Никарагуа и ряда других стран. Наличие устойчивых партнерских связей с целым рядом международных организаций, занимающих лидирующие позиции в вопросах содействия развитию в мире: ВФП, ПРООН, Всемирный Банк, Глобальный Фонд, Программа ООН по СПИДу и ряд других.
- Заложены основания системы отчетности по ОПР, что позволяет в первую очередь органам власти и государственным органам Российской Федерации оценивать тренды, уровень вклада России и получать возможность межстранового сравнения вклада в помощь развитию.
- Российская Федерация сформировала многоотраслевой и многоаспектный профиль своей программы СМР, что создало к настоящему моменту основу, отталкиваясь от которой можно формировать российскую программу в различных направлениях — либо углубляя определенные направления, либо наращивая общие масштабы по широкому горизонту.

К числу факторов, которые будут осложнять работу²¹² по реализации ЦУР 17, можно отнести следующие:

- Затяжной экономический кризис, связанная с этим дефицитность бюджета и ограниченность бюджетных ресурсов, которые могут привести к необходимости перемещения бюджетных приоритетов и ограничить возможности обеспечивать ресурсами программы помощи развитию.
- Слабый диалог с частным сектором, что затрудняет возможности достижения каталитического эффекта и возможности частно-государственного партнерства при реализации программ СМР в принимающих странах.
- Отсутствие общественного дискурса по вопросам ЦУР и содействия международному развитию. Отсутствие темы помощи беднейшим странам в коммуникационной повестке дня политических лидеров России, в политике средств массовых коммуникаций.
- Слабое экспертное сопровождение СМР Российской Федерации, что затрудняет обобщение и институционализацию накопившихся уроков и опыта, затрудняет введение оценки программ и проектов, снижет качество их подготовки, повышает операционные риски. Отсутствие экспертных площадок для обсуждения повестки дня ОПР в университетской среде.
- Медленное формирование системы межведомственного управления и стратегического планирования и программирования ОПР.
- Слабый институциональный потенциал большинства участников процесса оказания помощи — главных распорядителей бюджетных средств (далее — ГРБС) и избыточность государственных и региональных приоритетов в оказании помощи, зафиксированной в нормативной базе, что увеличивает риск размывания усилий по большому числу бенефициаров в условиях ограниченности материальных и институциональных ресурсов.
- В части расширения торговли с развивающимися странами важным ограничивающим фактором является слабая диверсификация российской экономики и избыточная зависимость от экспорта ресурсов, а также отсутствие международной диверсифицированной обрабатывающей промышленности. Сегодня у российских

²¹² Ряд этих факторов были также отмечены в докладе о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации в 2010 году. Они перечислены в 8-й главе доклада, посвященной формированию глобального партнерства в целях развития (раздел 8.9 «Выводы и рекомендации» — стр. 129 доклада), однако эти вопросы продолжают оставаться проблемными и на сегодняшний день. http://www.undp.ru/nhdr2010/National_Human_Development_Report_in_the_RF_2010_RUS.pdf

компаний мало возможностей и стимулов активно конкурировать на мировых рынках и создавать международные цепочки добавленной стоимости, в которых могли бы участвовать развивающиеся страны, в том числе те, которые традиционно отправляют в Россию значительное число трудовых мигрантов. В этой ситуации торговля России с развивающимися странами преимущественно будет включать готовую продукцию с низкой добавленной стоимостью, и потенциал роста и мультипликативный эффект такой торговли будет относительно небольшим.

Глобальные и дополнительные индикаторы для мониторинга вклада России и оценки прогресса в движении к ЦУР 17

Глобальный индикатор 96: официальная помощь развитию и чистые негосударственные гранты как процент ВВП

- Значение в 2015 году — 0,08% номинального ВВП Российской Федерации.
- Значение в 2030 году — 0,25% ВВП в случае оптимистичного роста ВВП Российской Федерации; 0,12% ВВП в случае реалистичного роста ВВП Российской Федерации.

Официальная помощь развитию в 2015 году составила 1,16 млн долл., при этом ВВП составил 1,33 трлн долл. (значение расчетное, с использованием официальной статистики ОПР Министерства финансов и данных Всемирного Банка о размерах номинального ВВП Российской Федерации в 2015 году)²¹³.

ОПР представляет собой показатель финансовых потоков между странами, который измеряется и публикуется на ежегодной основе комитетом содействия развитию (далее — КСР) ОЭСР²¹⁴. По предварительным данным на 2015 год общий объем официальной помощи развитию в мире составил 146,68 млрд долл. США²¹⁵. При этом в среднем по всем странам членам КСР ОЭСР ОПР составила в 2015 году 0,3% от ВВП. Только несколько стран (Швеция, Норвегия, Люксембург, Дания, Голландия и Великобритания) вышли по показателю ОПР/ВВП на уровень, равный или выше 0,7%, который был согласован Организацией Объединенных Наций.

²¹³ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.МКТР.CD>

²¹⁴ Официальной помощью развитию признаются финансовые потоки, если: (а) средства предоставляются официальными (государственными) организациями, включая центральные или местные правительства и их организации; (б) каждая транзакция направлена на поддержку экономического развития и благосостояния в качестве своей основной цели; (в) каждая транзакция является льготной и содержит не менее 25% грант-элемента (объем платежей в счет погашения кредита, которые экономит заемщик в результате получения займа на более льготных условиях, чем рыночные). Подробнее см. <http://www.oecd.org/development/stats/34086975.pdf>.

²¹⁵ <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oced&lg=en&page=1>

Данные по ОПР собираются в Российской Федерации на регулярной основе начиная с 2009 года и ежегодно в агрегированном виде представляются в ОЭСР в отчете Министерства финансов Российской Федерации, доступном на сайте Минфина России.

Дополнительный индикатор 17.1. Общая официальная поддержка развития

- Значение в 2015 году — нет данных. Данные не собираются.
- Значение в 2030 году — будет определено после выработки методики сбора и оценки трендов.

Показатель общей официальной поддержки развития (Total Official Support for Sustainable Development — TOSSD) в настоящее время разрабатывается КСР ОЭСР, и должен быть внедрен в течение 2016 года. Этот показатель будет учитывать не только льготные государственные ресурсы для развития, но также включит рыночные и квазигосударственные, сохранив критерий нацеленности транзакции на задачи развития, что будет отражать новый, более широкий взгляд на финансирование задач развития. Новый подход был анонсирован на конференции в Аддис-Абебе²¹⁶, и в настоящее время идет консультативная и техническая работа по разработке принципов и методических материалов для сбора новой по своему характеру финансовой информации.

Концепция индикатора общей официальной поддержки развития открывает новые возможности для России, поскольку государственные органы, институты развития и бизнес-структуры России участвуют в различных льготных, рыночных и коммерческих транзакциях в поддержку устойчивого развития в развивающихся странах. Получение систематической информации об этих транзакциях и финансовых потоках будет полезным для того, чтобы показать совокупный вклад России в реализацию Целей устойчивого развития. В этой связи предлагается активно взаимодействовать с ОЭСР в процессе завершения методической работы над индикатором и после утверждения методики начать сбор информации сначала в пилотном режиме (в 2018 году), а затем перейти на предоставление отчетности на постоянной основе (с 2020 года).

Дополнительный индикатор 17.2. Доля страновой программной помощи развитию в ОПР Российской Федерации (в целом и по секторам)

- Значение в 2015 году — официальных данных нет; оценка — 12%.
- Значение в 2030 году — 30%.

²¹⁶ см. Measuring Total Official Support for Sustainable Development. OECD. Addis Abeba. July 2015.

Индикатор страновой программной помощи (Country Programmable Aid) начал рассчитываться КСР ОЭСР относительно недавно (в 2007 году). Этот счетный показатель показывает, какой объем двусторонней помощи доноры направляют собственно в страны на цели развития. Этот индикатор исключает из общих объемов ОПР мало предсказуемую гуманитарную и продовольственную помощь, расходы на административные и исследовательские цели, расходы на поддержку мигрантов, осуществляемые в самой стране-доноре. Этот показатель лучше, чем показатель ОПР, отражает реальный вклад донора в поддержку развития.

В среднем страновая программная помощь составляла в 2010–2013 годах от 55 до 60% ежегодных объемов двусторонней ОПР стран — членов КСР ОЭСР. Но вариация такого показателя по странам очень велика — от 17% в Австрии до 51% в Великобритании и 66% в Австралии и Японии. Уровень страновой программной помощи является очень важным для оценки качества вклада страны-донора в помощь развитию и в реализацию ЦУР, поэтому он включен в перечень дополнительных индикаторов.

Показатель страновой программной помощи для России сейчас официально не рассчитывается, однако он будет важным индикатором качества взаимодействия России с партнерами в деле реализации ЦУР. Такой показатель может быть рассчитан на основе административной статистики Министерства финансов, и отчетность по этому показателю может готовиться и публиковаться начиная с 2017 года после проведения методических консультаций с КСР ОЭСР.

Дополнительный индикатор 17.10. Доля ОПР Российской Федерации, направляемая через многосторонние каналы

- Значение в 2015 году — 22,5% (в среднем за 2012-2015 годы — 37,55%).
- Прогнозируемое значение в 2030 году — 30%.

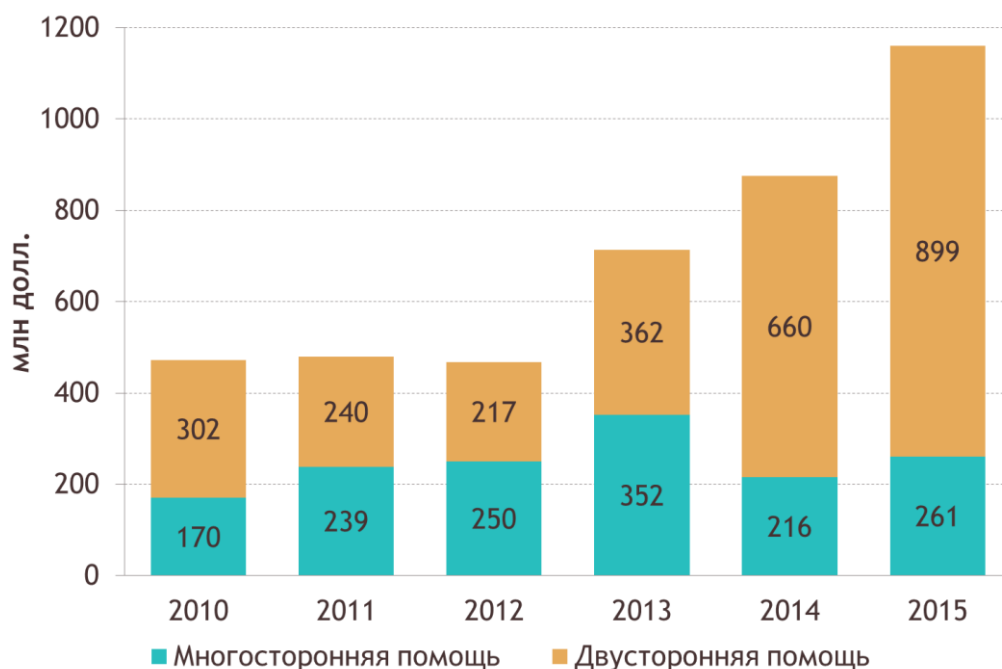
Помощь развитию, направляемая по многосторонним каналам (через систему ООН, Всемирный Банк, Глобальный Фонд борьбы с малярией, ТБ и СПИДом и др.) представляет важный элемент глобальной архитектуры помощи развитию. Сочетание двусторонней и многосторонней помощи развитию и наличие сферы смешанной (multi-bi) деятельности повышает гибкость системы помощи развитию и улучшает ее способность реагировать на экономические шоки и вызовы постконфликтных стран, снижать риск и находить баланс между политическими целями и задачами развития. С учетом общей эффективности многосторонней помощи как инструмента развития доля многосторонней помощи в ОПР стран-доноров будет объектом международного мониторинга достижения цели ЦУР 17.

По данным КСР ОЭСР многосторонняя помощь всех доноров составила в 2013 году 41% от общих объемов помощи, включая 28% (41 млрд долл.) взносов в многосторонние организации и 13% (18,2 млрд долл.) двусторонней помощи, проведенной через каналы многосторонних организаций как смешанная (multi-bi)²¹⁷.

В России доля многосторонней помощи развитию в последние годы снижалась, что сопоставимо с международными тенденциями, и за 2015 год составила 22,5% общего объема ОПР, а в среднем за 2012-2015 годы — 37,55% (Рисунок 63). Удельный вес ОПР Российской Федерации, направляемый через международные каналы, предполагается снизить в период до 2030 года, что увеличит прямую страновую помощь со стороны России и даст возможность прямого распределения российской помощи в странах-реципиентах.

Рисунок 63

Двусторонняя и многосторонняя ОПР Российской Федерации в 2010-2015 годах



Источник — Министерство Финансов Российской Федерации.
<http://minfin.ru/ru/performance/international/development/>

Россия имеет значительный опыт работы с многосторонними организациями. В число партнеров России входят Глобальный Фонд по борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией, Международная ассоциация развития, ПРООН и ряд других. Идет процесс

²¹⁷ Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World. Highlights. OECD, Paris, p. 2.

реализации совместных проектов; эти организации участвуют в развитии потенциала России как донора и активного участника международного диалога в рамках G20, АТЭС. Россия использует возможности этих форматов для активного продвижения своей повестки дня в глобальном (проект по финансовой грамотности со Всемирным Банком и ОЭСР, проект укрепления социальной защиты — RSR) и региональном (ПРООН в Центральной Азии, проект управления государственными финансами с ВБ в регионе Европы и Центральной Азии) контекстах.

Участие России в многосторонних механизмах расширяет возможности повышения результативности помощи и снижения риска. Во-первых, многосторонние организации позволяют использовать имеющиеся механизмы реализации и процедуры финансового и закупочного контроля, что снижает риск потери средств донора или их нецелевого использования. Во-вторых, такие многосторонние платформы как Международная ассоциация развития (МАР) обладают возможностями быстрой реакции (фонд кризисного реагирования МАР в случае Эбола), масштабирования (объединение ресурсов в таких странах как Армения, Киргизия, Вьетнам и др.), создания глубокого знания за счет экономии на масштабе при объединении ресурсов. В-третьих, при создании фондов доверительного управления Россия как донор принимает стратегические решения по проектам, в то время как партнерская организация (ПРООН, Всемирный Банк) осуществляет технические и административные функции по реализации.

Доля помощи развитию, доводимой до получателей в соответствии со страновыми и секторальными (тематическими) стратегиями²¹⁸

- Значение в 2015 году — 0. Официальная информация не собирается.
- Значение в 2030 году — 35%.

Стратегический подход является общепринятым для всех доноров международного развития. Его важными элементами являются определение общих стратегических целей и индикаторов донора (формируется в контексте ЦРТ и ЦУР), подготовка страновых и, если необходимо, секторальных стратегий деятельности. Страновые стратегии позволяют улучшить общую результативность помощи, создают элемент предсказуемости помощи и служат основой координации со страной и другими донорами развития. Степень операционализации, периодичность и формат страновых стратегий значительно отличаются от донора к донору, но сам факт их широкого

²¹⁸ Данный индикатор предлагается ввести специально для оценки и мониторинга качества Российской помощи развитию.

использования на протяжении последних двадцати лет говорит о важности этого инструмента целеполагания и стратегического планирования.

Российская помощь развитию пока не использовала страновые стратегии, что было связано с относительно небольшими объемами средств, выделяемых на цели помощи развитию. Но по мере выхода объемов ОПР России на уровень 700–800 млн долл. в год, формирования устойчивых партнерских отношений с рядом стран-бенефициаров и появления тематических приоритетов назрела необходимость более явного формирования стратегического подхода не только на уровне отдельных проектов, но и на уровне ключевых стран-партнеров. В 2016 году закладываются организационные основания для такого стратегического подхода. На их базе предлагается оценивать, какая доля средств выделяется в рамках принятых стратегий, и начинать отчитываться по этому показателю, начиная с 2018 года.

Число бакалавров, магистров и кандидатов наук из развивающихся стран, подготовленных в вузах России (в целом и за счет средств помощи развитию)²¹⁹

- Значение в 2015 году — не менее 10 000 (экспертная оценка). Официальная информация не собирается.
- Значение в 2030 году — 30 000.

Развитые страны активно используют национальную систему образования для развития кадрового потенциала развивающихся стран. Это направление признано весьма действенным, поскольку оно позволяет решать одновременно многие задачи в области развития. Наиболее эффективные системы учитывают потребности рынка труда и приоритеты партнеров по развитию, и помимо общих задач развития человеческого капитала ориентированы на формирование конкретных компетенций.

В целях увеличения вклада Российской Федерации в реализацию ЦУР предлагается увеличить в несколько раз число студентов из развивающихся стран, обучающихся в России (в 2016 году их было около 10 000) и провести мероприятия по улучшению организации этой работы. Конкретные шаги могут включать:

- замеры потребности в кадрах и состояния рынков труда стран-партнеров; подтверждение или корректировку структуры квот на места для обучения по направлениям подготовки и специальностям;

²¹⁹ Данный индикатор предлагается ввести специально для оценки и мониторинга качества российской помощи развитию.

- создание аналитического инструмента для изучения подготовки в России специалистов из развивающихся стран. Выпуск ежегодного аналитического обзора и его обсуждение с учреждениями системы образования и представителями стран;
- улучшение информации о распределении квот и специальностях для вузов, российских учреждений в странах-бенефициарах и для самих абитуриентов и обучающихся. Создание сайта (информационного ресурса) с соответствующей и регулярно обновляемой информацией как инструмента информирования и обратной связи.

Индикаторы в области условий торговли развивающихся стран с Российской Федерацией

Дополнительный индикатор 17.7. Средний таможенный тариф Российской Федерации на сельскохозяйственную продукцию, текстиль и одежду из развивающихся стран

Данный индикатор отслеживает усилия развитых стран в сторону ликвидации таможенных тарифов в трех секторах, которые особенно важны для всех развивающихся стран, и в частности для наименее развитых стран.

- Значение в 2015 году — 0 (по экспертным оценкам).
- Значение в 2030 году — 0.

Выводы и рекомендации

Сформулированные в ЦУР 17 подходы к ресурсному обеспечению и реализации повестки дня устойчивого развития являются достаточно перспективными. Применение этих подходов означает расширение круга участников процесса развития и помогает преодолению ограниченности бюджетных ресурсов ОПР. ЦУР 17 предлагает ориентироваться на привлечение и мониторинг не только льготных ресурсов донора (традиционный взгляд ЦРТ 8), но также активизировать мобилизацию ресурсов самих развивающихся стран, ресурсов потенциальных инвесторов и ресурсов доноров, предоставляемых на рыночных условиях. Такой всеобъемлющий подход поможет успеху амбициозной повестки устойчивого развития, несмотря на ограниченность ОПР. В этой новой архитектуре ресурсов для развития собственно льготные донорские средства должны использоваться более эффективно, с более высокой избирательностью и служить катализатором других потоков.

Российская Федерация пришла к началу реализации ЦУР с заметным заделом в области содействия международному развитию, имея сформированные основы государственной

политики в этой сфере. В период действия Декларации тысячелетия были приняты принципиальные решения относительно участия России в международном содействии развитию, началось формирование системы предоставления и учета ОПР, произошло наращивание объемов выделения средств на эти цели — со 100–120 млн долл. в год в среднем в первой половине 2000-х годов до 876 млн долл. в 2014 году. Активизация дискуссии о ЦУР в России, вовлечение новых участников в их реализацию будет важным фактором укрепления национальной системы помощи развитию и усилит вклад России в устойчивое развитие на региональном и глобальном уровне.

Индикаторы ЦУР 17 содержат несколько важных стратегических ориентиров, которые при небольшой адаптации (предложена в данной главе) и при создании системы мониторинга помогут существенно повысить результативность российской ОПР. В частности, использование индикаторов ЦУР 17 в работе России в области ОПР позволит активизировать работу над стратегическими ориентирами ОПР Российской Федерации, реализовать программный подход на уровне стран-партнеров и запустить механизмы мониторинга. Будет обеспечен выход на более высокую долю страновой программной помощи развитию, станет актуальной задача по созданию системы оценки эффективности реализации программ ОПР, в том числе в контексте формирования целевых показателей эффективности выполнения государственных программ Российской Федерации, включающих расходы федерального бюджета. Выполнение Россией задач по подготовке кадров и по созданию благоприятных условий торговли с беднейшими странами создаст дополнительные возможности для стабилизации их социально-экономического положения и реализации ЦУР.

Бабенко М.В.²²⁰

Глава 13. Цели устойчивого развития в сфере экологии

В данной главе будут рассмотрены ЦУР, где экологический компонент играет ведущую роль: Цели 6 («Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех»), 14 («Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития») и 15 («Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия»). Наряду с экологическими приоритетами, социальные и экономические аспекты этих Целей также имеют важнейшее значение для человечества и подавляющего большинства стран.

Россия обладает не только уникальной природой, но и огромными природными ресурсами, как возобновляемыми, так и невозобновляемыми. Россия занимает 5-е место по добыче рыбы и морепродуктов (2014 год), 6-е место по производству продуктов питания (среднегодовые показатели за 2010—2013 годы)²²¹, страна — ведущий производитель круглого леса наравне с Канадой, США и Бразилией, а также вторая в мире по производству нефти и природного газа.

Российская экономика, а значит, и благосостояние людей зависят от природных ресурсов, и с ростом экономики и потребностей населения увеличивается спрос на ресурсы, а значит, увеличивается антропогенная нагрузка на окружающую среду. Уже сейчас жители планеты потребляют в 1,5 раза больше ресурсов, чем планета может восстановить за год; так называемый «экологический след» значительно превышает биологическую емкость²²². В 2016 году уже 8 августа жители планеты израсходовали все ресурсы, которые экосистема способна восстановить, и начали жить в долг у

²²⁰ Бабенко Михаил Владимирович — к.э.н., Директор программы «Зеленая экономика» WWF Россия.

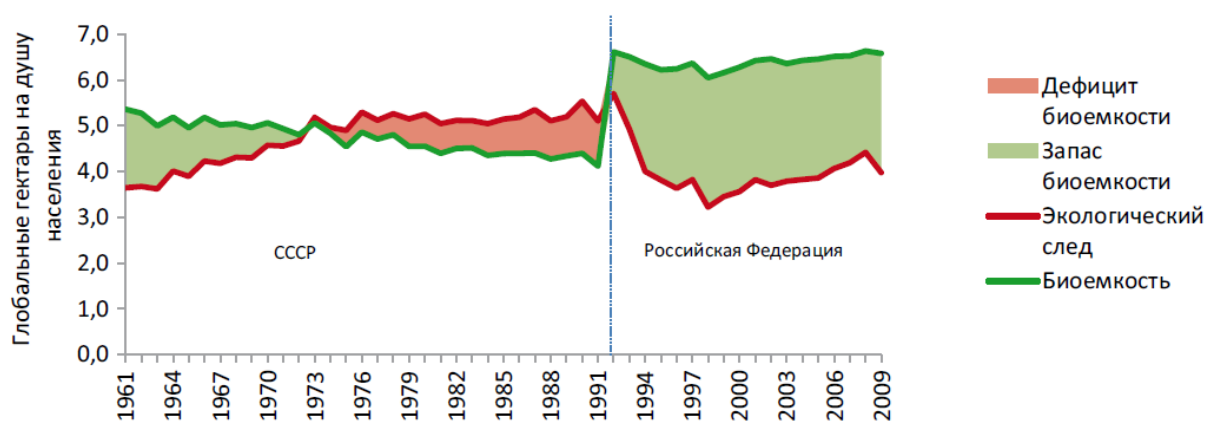
²²¹ <http://faostat3.fao.org/home/E> — данные Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО).

²²² Экологический след — это площадь биологически продуктивной территории и акватории, необходимой для производства потребляемых человеком ресурсов и поглощения отходов. Биологическая емкость представляет собой способность экосистем восстанавливаться и при этом обеспечивать человека необходимыми экосистемными услугами в конечных пределах, определяемых размером биосферы Земли. Экологический след субъектов Российской Федерации / Под общ. ред. П.А.Боева. — Всемирный фонд дикой природы (WWF). — М.: WWF России, 2014.

будущих поколений. Однако в этой ситуации Россия находится в особенном положении. Биологическая емкость распределена по планете крайне неравномерно, и Россия обладает большей биоемкостью, чем экологическое воздействие населения страны, измеряемое через экологический след (Рисунок 64).

Рисунок 64

Динамика биоемкости и экологического следа в СССР и России, 1961-2009 годы



Источник — Экологический след субъектов Российской Федерации / Под общ. ред. П.А.Боева. — Всемирный фонд дикой природы (WWF). — М.: WWF России, 2014

Природные ресурсы, биологическая емкость России остаются важными конкурентными преимуществами нашей экономики, и от того, насколько бережно мы будем относиться к их использованию и восстановлению, зависит, насколько долго мы сможем пользоваться тем, что дает нам природа.

Если с невозобновляемыми ресурсами ситуация их истощения очевидна (доля добычи природных ископаемых в ВВП за 2015 год составила 8%, по данным Росстата), то возобновляемые биологические ресурсы действительно зависят от того, как мы управляем их использованием. В 2015 году доля доходов, получаемых от использования биологических ресурсов и экосистем, в ВВП составила чуть меньше 4%: доля сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства — 3,5%, рыболовства и рыбоводства — 0,2%²²³.

Именно по причине все возрастающего антропогенного воздействия на окружающую среду и сокращения способности экосистем полностью восстанавливаться крайне важными являются Цели устойчивого развития, связанные с сохранением водных, морских и наземных экосистем, соответственно ЦУР ООН 6, 14 и 15.

²²³ <http://www.gks.ru/>

В соответствии с «Основами государственной политики в области экологического развития России до 2030 года»²²⁴ стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Рассмотрим более детально экологические аспекты Целей 6, 14, 15. Адаптированные для этих ЦУР задачи и индикаторы для России, современное значение последних и возможные целевые показатели на 2030 год приводятся в Приложении к данной главе.

ЦУР 6 «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов»

Для России важными направлениями в области использования водных ресурсов являются три задачи для ЦУР 6 ООН — это повышение качества воды и увеличение масштабов рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод (задача 6.3), обеспечение комплексного управления водными ресурсами, включая трансграничное сотрудничество (задача 6.5), обеспечение охраны и восстановления связанных с водой экосистем (задача 6.6). Существенное социальное значение имеют также другие задачи ЦУР 6, в частности обеспечение чистой питьевой водой (задача 6.1) и санитарно-гигиеническими средствами (задача 6.2). Данные социальные задачи требуют отдельного рассмотрения, и их анализ не включен в главу.

За последние 25 лет в России произошли значительные сдвиги в улучшении использования водных ресурсов. Забор воды из водных объектов сократился в 1,7 раза, сброс загрязненных сточных вод — почти в 2 раза.

Однако проблема с качеством воды имеет хронический характер и несет значительные риски не только для здоровья экосистем, но и здоровью населения. Очевидно, что для разных речных бассейнов можно выделить индивидуальные проблемы — от судоходства и деятельности горнорудных компаний до загрязнения сельским хозяйством и городскими стоками. Например, в бассейне реки Лена при подготовке

²²⁴ Утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г.

схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО)²²⁵ среди прочих были выделены следующие существующие проблемы: деградация природных ландшафтов и загрязнение вод на хроническом уровне за счет пролонгированного вымывания токсикантов горных разработок; экогенные заболевания населения в районах горных разработок; снижение потребительских качеств рыбы за счет накопления в мясе водорастворимых поллютантов горных разработок; неблагоприятное положение источников хозяйственно-питьевого водоснабжения 1-й и 2-й категорий по микробиологическим показателям; поверхностный сток и сточные воды полигонов хранения ТБО, загрязняющие водные объекты по санитарно-химическим и микробиологическим показателям²²⁶.

По второй задаче для ЦУР 6 «Обеспечение комплексного управления водными ресурсами, включая трансграничное сотрудничество» определенная работа уже проводится в рамках действующего законодательства (Водного кодекса Российской Федерации), выделено 20 бассейновых округов, созданы бассейновые советы, разработаны схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО), которые разрабатываются на срок не менее 10 лет с выделением промежуточных временных отрезков 5 лет.

Большинство недостатков современных СКИОВО списывают на несовершенство Методических указаний по их составлению. Этот документ содержит много инновационных и важных положений, но не обеспечивает их непротиворечивыми и технически ясными требованиями к разработке схем. Следует исправить и дополнить Методические указания по разработке СКИОВО, предоставить разработчикам схем доступ к нужному объему информационных материалов для возможности их качественного составления, разработать критерии соответствия материалов СКИОВО требованиям качества, разработать и применить механизм фактической реализации СКИОВО.

Для реализации перечня мероприятий необходима эффективная координация как между субъектами Российской Федерации, поскольку бассейновые округа, как правило, включают несколько субъектов Российской Федерации, так и между различными ведомствами. Отдельная проблема — это финансирование работы советов и реализация разработанных мероприятий по достижению целевого состояния речных бассейнов.

²²⁵ Разрабатываются в соответствии со статьей 33 Водного кодекса Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2016 г.) и приказом Минприроды России от 4 июля 2007 г. № 169 «Об утверждении Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов».

²²⁶ Схема комплексного использования и охраны водных объектов бассейна реки Лена утверждена приказом Ленского бассейнового водного управления Росводресурсов от 19 июня 2014 г. № 78-п.

Именно на повышение эффективности действующих механизмов комплексного управления водными ресурсами целесообразно направить усилия в перспективе.

Речные бассейны имеют важное экономическое значение, а такие крупные объекты, как плотины, имеют огромное воздействие на всю экосистему реки. Данное воздействие может распространяться на сотни километров вниз по течению от плотин из-за изменения режима речного стока и хода русловых процессов, трансформации гидрохимических и гидробиологических свойств потока, уменьшения площади и периода затопления пойменных территорий, утраты миграционных путей. В случае трансграничных рек экономическая деятельность в одной стране будет влиять на состояние реки и экосистем речного бассейна на другой стороне границы.

Ряд неоднозначных инициатив уже имеют широкий внутрироссийский и международный резонанс — это, в частности, возможное строительство ГЭС в Монголии в бассейне Селенги (основной источник поступающей в Байкал воды), регулирование стока и строительство дамб в китайской части бассейна Амура.

Одним из инструментов для управления рисками, связанными со строительством плотин на трансграничных реках, является стратегическая эколого-экономическая оценка бассейна. Такой подход был опробован в России на примере бассейна реки Амур. В 2012 году начался уникальный для России проект трансформирующего партнерства с участием Всемирного фонда дикой природы (WWF России), индустриальной группы En+ Group и российской энергетической компании ОАО «ЕвроСибЭнерго». Этот проект является примером первой в России общекосейной эколого-экономической оценки возможного развития гидроэнергетики и ее воздействия на экосистемы и социально-экономическое развитие региона²²⁷. Внедрение и применение подобных стратегических оценок становится актуальной задачей при анализе новых проектов. Такие исследования не только обеспечивают учет экологических и социальных факторов, но и позволяют улучшить прозрачность проектов для принятия управленческих решений, повысить их инвестиционную привлекательность. Осознание разницы в подходах к освоению и использованию природных ресурсов позволило сторонам в конечном итоге найти пути к компромиссу: компания En+ Group согласилась с предложением природоохранной организации WWF России оценить возможные риски для окружающей среды до начала проектирования нового гидроузла. По результатам проведенного исследования компания согласилась, что с учетом результатов экологической оценки ряд проектов, в частности проект

²²⁷ Комплексная эколого-экономическая оценка развития гидроэнергетики бассейна реки Амур. — М.: WWF России, EN+Group, 2015. — 279 с. <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/1002>

Транссибирской ГЭС, не являются сбалансированными с точки зрения комплексного подхода.

Третья задача для ЦУР 6 — это охрана и восстановление связанных с водой экосистем. Водно-болотные угодья (куда в соответствии с Рамсарской конвенцией²²⁸ входят прибрежные лагуны, дельты рек с речными рукавами, реки, ручьи и временные водотоки, болота и искусственные водно-болотные угодья) важны как с точки зрения сохранения биоразнообразия и окружающей среды, так и с точки зрения предоставления людям важных экосистемных услуг, так как они:

- служат основным источником питьевой и технически чистой воды, очищают воду;
- поддерживая уровень грунтовых вод, во многом определяют продуктивность сельскохозяйственных угодий;
- служат базой некоторых видов животноводства (птицеводство, пушное звероводство, сенокосы, ценная подкормка — сапропель);
- обеспечивают хозяйства топливом, строительными материалами, удобрениями (древесина, тростник, торф);
- играют роль сырьевой базы различных промыслов (рыбный промысел, охота, сбор ягод);
- предоставляют большие возможности для туризма, рекреационного и бальнеологического использования;
- служат необходимой средой для жизни коренных народов, сохраняющих традиционный уклад хозяйства;
- поглощают и накапливают углерод и возвращают в атмосферу кислород²²⁹.

Россия обладает самыми большими в мире ресурсами водно-болотных угодий. На территории страны протекает около 120 тыс. рек общей длиной 2,3 млн км, имеется около 2 млн озер общей площадью 370 тыс. кв. км (без Каспийского моря), 1,8 млн кв. км занимают болота. На долю озер и болот приходится около 15% территории страны. Площадь заболоченных лесов в России оценивается примерно в 1,5 млн кв. км²³⁰.

Нарушение баланса в водно-болотных угодьях грозит утратой перечисленных выше экосистемных услуг, а его сохранение, напротив, предотвращает эрозию почвы и

²²⁸ Конвенция о водно-болотных угодьях, 1971 год. Россия присоединилась к Конвенции в 1976 году. www.ramsar.org

²²⁹ <http://russia.wetlands.org/Home/tabid/607/language/ru-RU/Default.aspx>

²³⁰ <http://russia.wetlands.org/Home/WetlandsofRussia/tabid/608/language/ru-RU/Default.aspx>

опустынивание (негативным примером являются Кузоменьские пески — рукотворная пустыня в Мурманской области), сокращает риски возникновения пожаров (осушение болот в Подмоскowie в жаркие годы приводит к возникновению пожаров на торфяниках), помогает снизить риски наводнений. Именно поэтому для России будет важно до 2030 года сфокусироваться на выделении водно-болотных угодий, критически важных для сохранения биоразнообразия, поддержки предоставляемых ими экосистемных услуг и обеспечения их охраны или восстановления.

Для сохранения и восстановления водно-болотных угодий и поддержания их видового биоразнообразия нужно разрабатывать и реализовывать природоохранные программы. Важные направления работы — создание водных и околосводных особо охраняемых природных территорий (ООПТ) для сохранения ценных экосистем водно-болотных угодий, разработка и внедрение стратегий сохранения и восстановления численности популяций ценных видов и их местообитаний.

ЦУР 14 «Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития»

Россия занимает 3-е место в мире по протяженности береговой линии после Канады и Индонезии (более 37 тыс. км). Морские пространства в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации являются чрезвычайно важными для обеспечения социально-экономического развития страны. Морские биоресурсы играют важную роль в экономике страны — Россия занимает 5-е место (по данным ФАО, 2014) в мире по вылову рыбы и морепродуктов. При этом Россия остается одним из мировых лидеров в производстве нефти и газа. Хотя основная добыча углеводородов происходит на суше, за последнее десятилетие Россия активизировала работы по разведке и добыче промышленных углеводородов на континентальном шельфе. Арктический шельф стал наиболее привлекательным для компаний, несмотря на отсутствие многих необходимых технологий, крайне высокие риски и высокую стоимость добычи. Лицензионными участками для разработки нефти и газа в Арктике покрыто порядка 25% исключительной экономической зоны Российской Федерации.

На данный момент управление морским использованием осуществляется на основе отраслевого подхода, при котором каждый вид морской деятельности стремится к максимизации собственной прибыли и не учитывает ни состояние экосистемы, ни возможные риски, связанные с конфликтами с другими пользователями морских экосистем. С увеличением антропогенной нагрузки на морские экосистемы со стороны нефтегазового сектора, судоходства, рыболовства, туризма таких потенциальных конфликтов становится все больше. Поэтому, помимо экономической деятельности, все более важными задачами становятся сохранение наиболее ценных и уязвимых

акваторий, охрана биоразнообразия и защита морских экосистем. Например, уже сейчас, помимо традиционных для Баренцева моря отраслей (рыболовства и морского транспорта), в регионе развиваются такие виды деятельности, как разработка нефтяных и газовых месторождений и транспорт углеводородного сырья, переработка газоконденсата, марикультура, промысел донных беспозвоночных и водорослей, рекреационная деятельность, создание природоохранных зон. При отсутствии комплексного подхода в такой ситуации будет возникать все больше конфликтов между отраслями, а состояние морской среды будет все более ухудшаться.

На сегодняшний день в Российской Федерации функции государственного управления морской деятельностью распределены между целым рядом министерств, при этом ни для одного из них эти функции не входят в приоритетные направления деятельности. Поэтому первоочередной задачей является разработка и принятие нормативных правовых актов²³¹, регламентирующих переход от отраслевого к комплексному управлению, прежде всего закона о морском пространственном планировании. Необходимо также разработать схемы морского пространственного планирования акватории²³², включающие в себя набор карт, отражающих текущую ситуацию, карты конфликтов, общие карты районирования акваторий по совместимости хозяйственной деятельности и сохранения биоресурсов. Конструктивные предложения для реализации таких схем представлены ЮНЕСКО.

В апреле 2015 г. была завершена научно-исследовательская работа «Разработка предложений и рекомендаций к проекту Плана комплексного управления морским природопользованием для российской части Баренцева моря» (разработчик — ОАО «Севморгео»). Эта пилотная работа может стать основой для дальнейшего продвижения комплексного управления морским природопользованием. К 2025 году реалистично разработать и утвердить еще не менее 3 комплексных планов. Исходя из существующей правовой ситуации на морских акваториях, скорее всего, это будут Баренцево море (комплексный план управления морским природопользованием для норвежской части моря существует и реализуется), Балтийское море (подобные планы существуют для всех стран Балтики, кроме российской части), а также Черное море. Однако с точки зрения существующих угроз, связанных прежде всего с сильным увеличением антропогенной нагрузки от разведки, добычи и транспортировки углеводородного сырья, целесообразно, помимо Баренцева моря, разработать такие планы для Восточно-Сибирского, Чукотского (акцент на акваторию, прилегающую к заповеднику на островах Врангеля и Геральда) и Берингова (с особым акцентом на

²³¹ http://www.wwf.ru/about/what_we_do/seas/kump

²³² <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/>

Берингов пролив) морей, Охотского моря (акцент на западно-камчатский шельф) и Каспийского моря (опять же в связи с добычей углеводородов).

С точки зрения охраны окружающей среды и сохранения биоразнообразия важная работа должна быть проведена по ограничению хозяйственной деятельности в отдельных морских акваториях. Однако набор таких инструментов более ограничен, чем для наземных экосистем. Фактически мы имеем следующие инструменты:

- создание новых или включение морской акватории в состав существующих заповедников, национальных парков или федеральных заказников;
- создание морских памятников природы (прецедентов в России нет);
- создание морских охранных районов, зон заповедников и национальных парков;
- создание морских рыбохозяйственных заповедных зон (прецедентов нет, так как такая возможность в законодательстве появилась недавно).

Последний инструмент, связанный с созданием морских заповедных зон, особенно важен для тех акваторий, где в потенциальный конфликт входят интересы рыбаков и нефтегазового сектора. Это прежде всего касается потенциальных рисков от нефтеразливов в арктической и субарктической зонах из-за отсутствия эффективных технологий ликвидации таких аварий, при которых может сильно пострадать рыбная отрасль. Примером проблем с нефтеразливом и его воздействием на окружающую среду является авария танкера «Надежда» у берегов Сахалина в ноябре 2015 г. Примечательно, что за последние несколько лет в арктической зоне именно по причине необходимости защитить возобновляемые биоресурсы моря от нефти были приняты решения о запрете добычи нефти и газа в двух акваториях — это Лофотенские острова (Норвегия²³³) и Бристольский залив (США, Аляска²³⁴).

Среди перечня задач для Цели 14 есть задача «к 2020 году охватить природоохранными мерами по крайней мере 10 процентов прибрежных и морских районов в соответствии с национальным законодательством и международным правом и на основе наилучшей имеющейся научной информации». На наш взгляд, эта задача для России должна реализовываться в качестве составной части разработки комплексных планов по управлению морским природопользованием, поскольку выделение акваторий, нуждающихся в охране от определенных видов хозяйственной деятельности, является

²³³ <https://www.energyvoice.com/oilandgas/118851/norwegian-government-reaffirms-ban-oil-gas-exploration-off-arctic-islands/>

²³⁴ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/16/president-obama-protects-alaska-s-bristol-bay-future-oil-and-gas-drillin>

составной частью планов и режим охраны должен соблюдаться всеми природопользователями.

Следующая важная задача для России в области ЦУР 14 касается эффективного регулирования добычи рыбы и морепродуктов. Основная задача состоит в ведении неистощительного вылова биоресурсов, использовании технологий лова, которые минимально воздействуют на донные морские экосистемы, включая уязвимые, и минимизируют нецелевой прилов (например, попадание морских птиц в орудия лова), включая прилов редких и охраняемых видов животных. Эта работа идет довольно давно в России. Пожалуй, наиболее эффективным механизмом обеспечения устойчивости рыболовства является сертификация Морского попечительского совета (MSC²³⁵). В качестве комплексной задачи до 2030 года важно обеспечить 50% сертификации добываемых морских биоресурсов, а также, исходя из большой разницы в типах промыслов, целесообразно поддержать восходящий тренд не только в проценте сертифицированного вылова биоресурсов, но и в качестве сертифицированной продукции и в сертификации цепочек поставок, что сегодня практически отсутствует в России.

Важно продолжать сертификацию крупных по объему вылова и значимости промыслов водных биоресурсов (по стоимости выпускаемой продукции из добытого сырья), а также сертифицировать объединения (ассоциации) мелких добытчиков, увеличивать количество сертифицированных на основе международных экологических стандартов предприятий в России. Большую роль в сертификации играет спрос на сертифицированную продукцию или национальное регулирование. Стандарты компаний, которые торгуют рыбой и продуктами из нее, определяющие требования к сертификации продукции (например, IKEA, AEON), с одной стороны, формируют условия для производителей с точки зрения устойчивости добычи рыбы, а с другой — формируют спрос потребителей на биоресурсы, добытые на основе принципов устойчивого рыболовства. К сожалению, на сегодня внешнеэкономические стимулы для развития добровольной сертификации практически исчерпаны, а внутренних стимулов пока нет. Для дальнейшего развития принципов устойчивого производства морских возобновляемых биоресурсов необходимы три составляющие:

- актуальная и достоверная научная база о состоянии водных биоресурсов, сформированная на основе комплексных данных экосистемного подхода и математического моделирования для оценки и прогнозирования запасов, уловов и

²³⁵ <https://www.msc.org/>

установления квот на вылов (задача 14а), которые обеспечат неистощимое использование ресурсов с системой контроля соблюдения правил рыболовства;

- развитие внутреннего спроса на сертифицированную продукцию, полученную из водных биоресурсов, добытых на основе принципов устойчивого рыболовства, — амбициозная задача, но спрос является наиболее эффективным механизмом воздействия на производителя. Подзадачами являются совершенствование орудий лова, снижение негативного воздействия на морские экосистемы²³⁶ и предотвращение загрязнения морской среды судовым мусором, отработанными и утерянными орудиями лова, достижение полной переработки уловов, исключая выбросы некондиционной, мелкоразмерной рыбы и нецелевых видов прилова, а также отходов рыбной переработки, как на судах, так и на береговых предприятиях;
- национальное регулирование по отслеживанию легальности происхождения продукции и обеспечение сбора и утилизации судового мусора и отработанных орудий лова.

Для России задача ЦУР 14 «предотвращение и существенное сокращение любого загрязнения морской среды, в особенности вследствие деятельности на суше, включая загрязнение морским мусором и питательными веществами» является довольно острой. В части деятельности на суше и речных экосистем эта задача должна решаться в рамках ЦУР 6 через повышение эффективности существующих механизмов управления водно-болотными угодьями и хозяйственной деятельностью в речных экосистемах (это, в частности, касается Балтийского региона, страдающего от загрязнения, идущего из речных бассейнов).

Основная проблема (если учесть, что часть загрязнения попадает из речных бассейнов, а часть относится к неустойчивому рыболовству) — это загрязнение морей продуктами производства, хранения и транспортировки углеводородов (это особенно актуально для арктических морей). В 2010 году большой двадцаткой было поддержано предложение России по созданию Глобальной инициативы по защите морей. В 2013 году инициатива заработала в интернет-формате и была ориентирована преимущественно на обмен опытом по защите морей от рисков, связанных с нефтяными разработками на шельфах²³⁷. В России был принят крайне важный закон о защите морей от

²³⁶ Например, лов дрейфтерными сетями, которые называют «стенами смерти». Их ширина — около 30 метров и высота — до 12 метров. Вместе они составляют многокилометровые порядки. Сети находятся на пути миграций тунцов, лососей, китов, других мигрирующих животных. Молодь, проходя через ячейки дрейфтера, получает раны и гибнет. Гибнут птицы и морские млекопитающие. С 1 января 2016 г. в России Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 208-ФЗ был введен запрет на дрейфтерный лов рыбы.

²³⁷ <http://www.g20gmp.org/about/>

нефтеразливов²³⁸, который, тем не менее, предполагает значительную работу по подготовке подзаконных актов и практических механизмов финансового обеспечения борьбы с нефтеразливами и ликвидации их последствий. Кроме того, арктические страны заключили соглашение о сотрудничестве в области готовности к ликвидации нефтеразливов в Арктике в 2013 году²³⁹.

Для России важно обеспечение адекватной оценки рисков, связанных с загрязнением, принятие превентивных мер, учитывающих задержку в реагировании при нефтеразливах в арктических морях и состояние современных технологий по ликвидации нефтеразливов в арктической зоне²⁴⁰, а также обеспечение доступа к финансовым средствам для ликвидации нефтеразливов и компенсации их последствий для биоразнообразия, местных сообществ и иных природопользователей.

ЦУР 15 «Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия»

Как отмечалось выше, Россия является глобальным экологическим донором, и, помимо превышения биоемкости над экологическим следом, до 65% площади России представлено ненарушенными и слабо нарушенными ландшафтами, сохраняющими естественные местообитания растений и животных. Значительную роль в сохранении биоразнообразия России сыграла система особо охраняемых природных территорий (ООПТ), которая в 2017 году отметит столетнюю годовщину. В настоящее время существующая в Российской Федерации система ООПТ включает: 102 государственных природных заповедника; 47 национальных парков; 69 государственных природных заказников федерального значения; 2200 государственных природных заказников регионального значения; 7265 памятников природы (в том числе 19 — федерального значения); 61 природный парк регионального значения. Создано более 3300 ООПТ иных категорий регионального и муниципального значения, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Совокупная площадь всех вышеперечисленных ООПТ составляет 213 млн га (в том числе сухопутная с внутренними водоемами — 202 млн га, или 11,8% всей территории страны).

²³⁸ Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

²³⁹ Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/529>

²⁴⁰ <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/260>

Россия является страной, ратифицировавшей Конвенцию о биологическом разнообразии, и в соответствии с решением 10-й конференции сторон 2010 года к 2020 году под охрану с целью сохранения природных комплексов должно быть взято не менее 17% сухопутной территории. Важной проблемой является то, что с развитием хозяйственной деятельности экосистемы становятся все более фрагментированными, а система охраняемых территорий все более изолированной, поэтому увеличение площадей таких территорий зачастую не решает, например, проблемы сохранения редких видов. Именно поэтому в последнее время все активнее во всем мире реализуется концепция эконета — системы, которая объединяет охраняемые природные территории различного статуса и территории с различными режимами природопользования, интегрированной в контекст социально-экономического развития.

Среди задач по сохранению биологического разнообразия есть и задача по борьбе с незаконной торговлей охраняемыми видами флоры и фауны. В российском законодательстве предусмотрены довольно жесткие наказания за незаконную добычу, содержание, приобретение, хранение, перевозку, пересылку и продажу особо ценных диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу России и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации²⁴¹. Однако пока объем торговли, например, шкурами белого медведя не сократился. Кроме того, незаконная торговля затрагивает виды, которые не входят в соответствующие списки (например, бурый медведь, кабарга, трепанг, отдельные виды лягушек). Помимо более активной деятельности правоохранительных органов, крайне важно предпринимать дополнительные усилия по мониторингу и предотвращению браконьерства²⁴², а также создавать дополнительные возможности для заработков населения, поскольку браконьерская охота зачастую является следствием отсутствия иных легальных способов получения дохода. Решение данной проблемы относится не столько к вопросам охраны окружающей среды, сколько к правоприменительной практике и точечной работе с местным населением и развитию экономики, при этом важными составными частями должны являться международная кооперация по перекрытию каналов незаконной торговли редкими видами флоры и фауны, сотрудничество таможенных служб для сокращения основного стимула браконьерства — спроса.

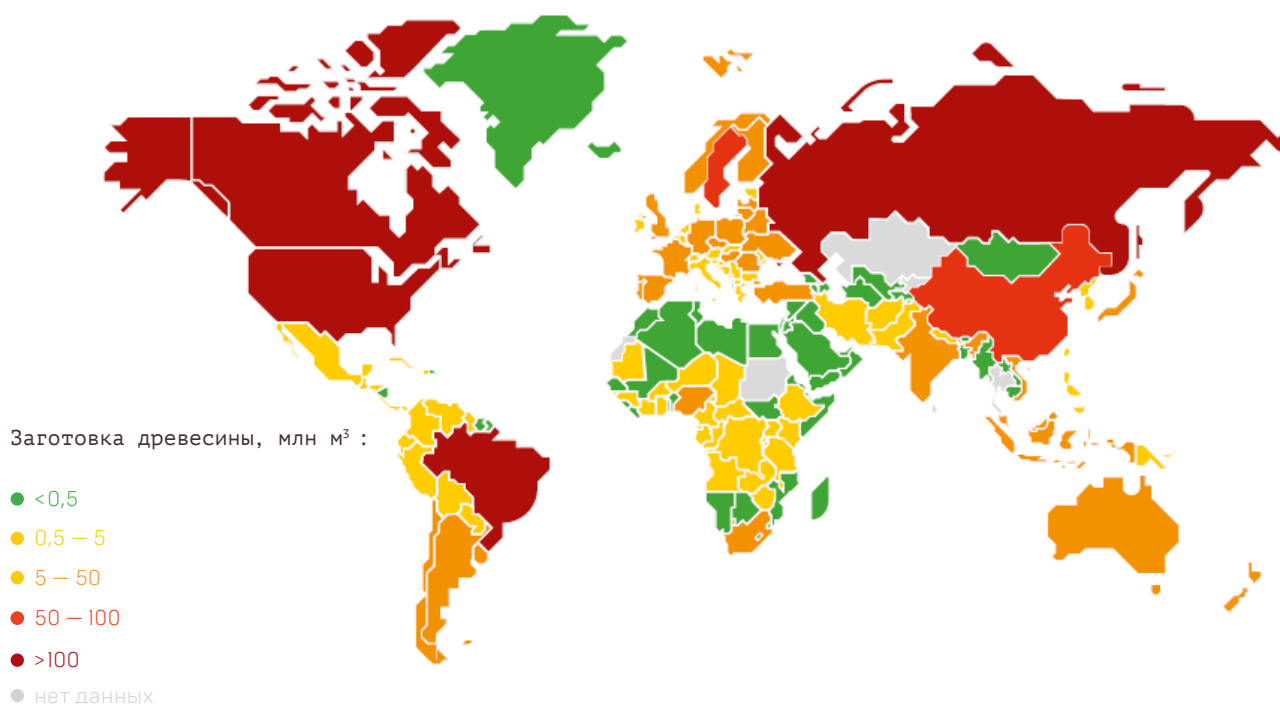
²⁴¹ Федеральный закон №150-ФЗ, которым в Уголовный кодекс Российской Федерации была введена новая статья 258.1 «Незаконная добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации».

²⁴² Эффективной работой является мониторинг браконьерства, например медвежьих патрули в Арктике. http://www.wwf.ru/about/what_we_do/species/polarbear/umka-patrol

Важной задачей в рамках ЦУР 15 является сохранение лесов и устойчивое лесопользование. Россия является мировым лидером по площади лесов — 809 млн га, или 20,1% общей площади лесов мира. По объемам заготовки древесины Россия занимает 4-е место в мире (197 млн куб. м)²⁴³ (Рисунок 65).

Рисунок 65

Промышленные рубки круглого леса, млн куб. м, 2011 год



Источник — ФАО

Важную роль в борьбе с незаконными и истощительными рубками играют потребители российской древесины, прежде всего Евросоюз, а также США. В ЕС регулирование в области древесины вступило в силу в 2013 году²⁴⁴. Основной задачей Европейской ассоциации по торговле древесиной является недопущение на рынок ЕС незаконно добытой древесины и изделий из нее вне зависимости от страны происхождения. Вместе с этой задачей ассоциация стремится решить проблемы истощения лесов, снижения их продуктивности, а также развития моделей ответственного потребления у граждан. Важную роль в этой работе занимает продвижение независимых систем

²⁴³ Данные Федерального агентства лесного хозяйства — <http://www.rosleshoz.gov.ru/docs/other/77/1.pdf>

²⁴⁴ <http://ettf.info/ettf-and-the-drive-for-sustainability>

сертификации, которые подтверждают легальность древесины и обеспечивают устойчивые подходы к лесопользованию, в частности FSC и PEFC²⁴⁵.

Другим примером является так называемый закон Лейси (Lacey Act). В 2008 году конгресс США одобрил поправки к закону, которые вводят уголовную ответственность за ввоз на территорию США продукции растительного происхождения из любой страны мира (за исключением общераспространенных недревесных культурных растений), полученной нелегальным путем²⁴⁶. Такие примеры действительно являются важными факторами продвижения устойчивого лесопользования. Сегодня в России всего сертифицировано по системе FSC около 42 млн га, это четверть лесов в аренде. До 2030 года целесообразно добиваться удвоения площадей сертифицированных лесов — до 80 млн га. Сертификация арендованных лесов предполагает также выделение лесов высокой природоохранной ценности. Определение для таких лесов щадящего режима рубки или полное исключение из рубки является одним из механизмов устойчивого лесопользования. В качестве задачи необходимо добиваться выделения 30% сертифицированной площади как лесов высокой природоохранной ценности (ЛВПЦ) с разными режимами рубки и 15% площади — для исключения из рубки.

Уже сейчас в общей сертифицированной площади в России (42,1 млн га) 32% выявлено как ЛВПЦ и 13,4% (5,6 млн га) исключено из рубок (Рисунок 66). Основной причиной значительного роста площадей ЛВПЦ и исключенных из хозяйственного освоения территорий стал проект по повышению качества сертификации FSC (в том числе усиление контроля со стороны ASI и повышение доступности данных о границах ЛВПЦ (в том числе через сайт <http://hcvf.ru/>)).

Важной задачей российских лесов является борьба с изменением климата²⁴⁷. В соответствии с Парижским соглашением, подписанным в 2015 году²⁴⁸, «Сторонам следует предпринимать действия по охране и повышению качества, в соответствующих случаях, поглотителей и накопителей парниковых газов...» (ст. 5), а также предусмотрен механизм для содействия сокращению выбросов парниковых газов и поддержки устойчивого развития (ст. 6). Это позволит России играть более значимую роль в использовании лесов как поглотителей CO₂. В 2009 году был реализован уникальный проект: впервые в мире проект по охране уникальных кедрово-

²⁴⁵ Речь идет о системах сертификации Лесного попечительского совета (FSC) — системе сертификации, которая активно развивается в России (<https://ru.fsc.org/ru-ru>), а также Программе одобрения схем лесной сертификации (PEFC) (<http://pefc.ru/>).

²⁴⁶ Н.Шматков. Закон Лейси и его роль в борьбе с незаконными рубками // Устойчивое лесопользование. 2009. № 21.

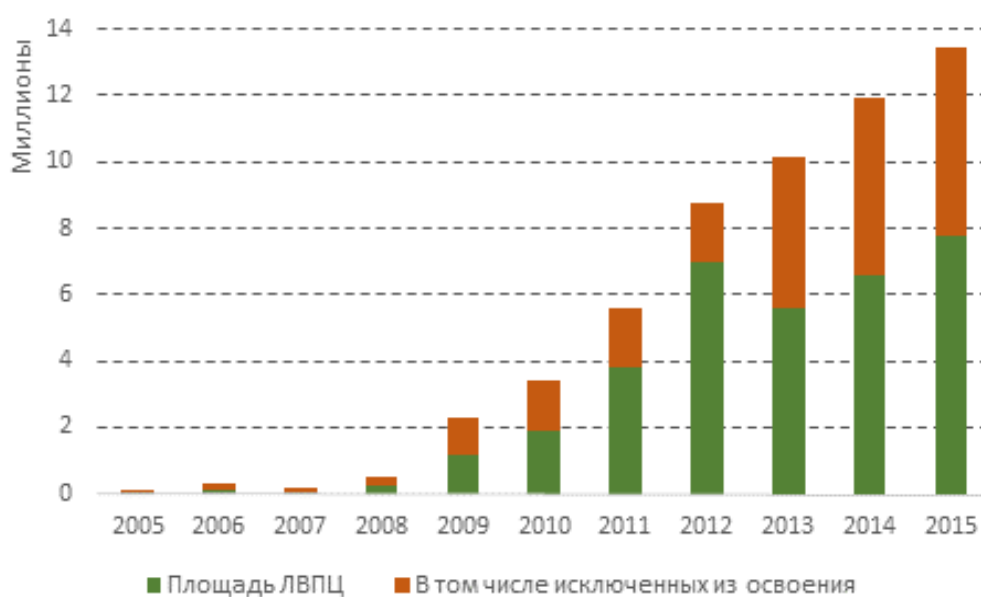
²⁴⁷ См. главу 11 данного доклада «Борьба с изменением климата».

²⁴⁸ http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf

широколиственных лесов получил финансовые средства через международную передачу единиц сокращения выбросов парниковых газов²⁴⁹. Это реальный результат Бикинского климатического проекта «Тигр», осуществляемого с 2009 года Всемирным фондом дикой природы (WWF) России и WWF Германии в партнерстве с общиной коренных малочисленных народов.

Рисунок 66

Леса высокой природоохранной ценности на территориях FSC сертифицированных компаний в России, млн га



Источник — WWF

Третья задача ЦУР 15 связана с учетом ценности экосистем и биологического разнообразия при планировании и разработке стратегий развития (см. Приложение к данной главе). В этом направлении Россия находится в самом начале пути — на законодательном уровне не определен целый ряд важных понятий, без которых ценность экосистем и биоразнообразия определить довольно сложно, например, в правовом поле отсутствует понятие «экосистемные услуги». Тем не менее определенная работа уже начата, в этом направлении реализован ряд конструктивных проектов. Начиная с 2013 года в соответствии с решениями 9-го заседания постоянной российско-германской рабочей группы «Охрана природы и биологическое

²⁴⁹ <http://www.wwf.ru/resources/news/article/11892> — в ноябре 2015 г. было подписано постановление Правительства Российской Федерации о создании национального парка «Бикин».

разнообразие» от 23 мая 2012 г. Центром охраны дикой природы совместно с Институтом экологического территориального развития им. Лейбница (Дрезден) выполняется аналитический проект «ТЕЕВ-Russia. Экосистемные услуги наземных экосистем России: первые шаги». Поддержку проекта оказывают Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии, Федеральное ведомство Германии по охране природы и Министерство природных ресурсов и экологии России. В 2012 году был опубликован первый эколого-экономический индекс регионов России²⁵⁰, в основе которого лежит индекс скорректированных чистых накоплений, разработанный Всемирным банком. В 2014 году был выпущен первый доклад об экологическом следе регионов России²⁵¹, который был подготовлен при поддержке Глобальной сети экологического следа (Global Footprint Network). Эта работа закладывает важные элементы по оценке существующих экосистем, их ценности, в том числе и их стоимостной оценке.

Для реализации задачи оценки экосистем необходимо будет проделать большую законодательную работу, включая интегрирование требований по включению ценности экосистем в стратегические планы на федеральном и региональном уровнях, закреплению механизма стратегической экологической оценки в Российской Федерации, а также включению динамики ценности экосистем и биоразнообразия в систему оценки эффективности реализации экологической политики руководителей субъектов Российской Федерации.

²⁵⁰ <http://www.wwf.ru/resources/news/article/10235>

²⁵¹ <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/948>

Выводы и рекомендации

Огромные природные богатства России требуют радикального улучшения своего использования и охраны. Наша уверенность в том, что ресурсов много и их надолго хватит, порождает ситуацию, при которой нет особых стимулов рачительно относиться к их использованию. Для реализации экологических ЦУР важны сертификация добычи возобновляемых биологических ресурсов, поддержка чистоты воды и восстановление водно-болотных ресурсов, развитие системы особо охраняемых природных территорий. Однако принципиально важно понимать, что перечисленные Цели и задачи не являются отдельно стоящими, без их достижения велика вероятность подорвать способность экосистем к самовосстановлению и утраты тех критически важных услуг, которые они предоставляют для роста благосостояния населения, обеспечения благоприятных условий жизни, экономической деятельности.

К сожалению, экология и экономика часто противопоставляются — многие компании и лица, принимающие решения, воспринимают экологические требования как дополнительные обременения для ведения бизнеса и хозяйственной деятельности. Ответ кроется в горизонте планирования и стратегическом подходе к экономической деятельности. Можно не обращать внимания на то, как добывается рыба (со всеми приловами и разрушением донных сообществ), но что станет с популяцией рыбы, если безответственный лов приведет к истощению запасов? Не обязательно восстанавливать водно-болотные угодья, но тогда придется больше средств вкладывать в очистку вод, борьбу с паводками и горением торфяников. Антропогенная нагрузка на окружающую среду растет — это видно по темпам освоения российской Арктики — и будет расти, например, из-за реализации китайской инициативы Новый шелковый путь. Для реализации новых возможностей экономического роста важно максимально учитывать экологические риски и использовать механизмы снижения негативного воздействия. Необходимо скорейшим образом провести оценку экосистемных услуг в России и использовать ее в качестве одного из индикаторов экономической и экологической деятельности регионов: этот механизм может обеспечить более полное включение экологических выгод и ущербов в планируемые проекты. И, наконец, Россия — это место обитания множества редких видов флоры и фауны, и это тоже часть нашего богатства, которым нельзя пренебрегать, иначе будущие поколения могут его лишиться.

Приложение. Адаптированные для России ЦУР 6, 14, 15

Задачи	Индикаторы	Современное значение	2030
ЦУР 6. Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов			
6.1. К 2030 году повысить качество воды посредством уменьшения загрязнения, ликвидации сброса отходов и сведения к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов, сокращения вдвое доли неочищенных сточных вод и значительного увеличения масштабов рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод во всем мире	6.1.1. Объем сбрасываемых без очистки загрязненных сточных вод, число регионов, сбрасывающих более 30 млн тонн	19 регионов сбрасывают без очистки более 30 млн тонн загрязненных сточных вод	0
6.2. К 2035 году обеспечить комплексное управление водными ресурсами, включая водно-болотные угодья, на всех уровнях, в том числе на основе трансграничного сотрудничества	6.2.1. Достижение целевых показателей состояния речных бассейнов в соответствии с утвержденными СКИОВО		100%
	6.2.2. Проведение стратегической экологической оценки/комплексной эколого-экономической оценки для бассейнов рек при планировании крупных инфраструктурных объектов и объектов, имеющих трансграничное воздействие	1	Обязательное проведение СЭО/КЭЭО для 100% крупных инфраструктурных проектов
6.3. К 2030 году обеспечить охрану и восстановление связанных с водой экосистем, в том числе гор, лесов, водно-болотных угодий, рек, водоносных слоев и озер	6.3.1. Увеличение площади восстановленных или охраняемых водно-болотных экосистем	Нет данных по восстановленным экосистемам 35 Рамсарских угодий	Внесение 41 водно-болотного угодья в список Рамсарских угодий (общее число угодий – 76)
ЦУР 14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития			
14.1. К 2025 году обеспечить предотвращение и существенное сокращение любого загрязнения морской среды	14.1.1. Внедрение требований по предотвращению загрязнения морей нефтью и обеспечение финансирования работ по ликвидации нефтеразливов и компенсации их последствий	Регулирование в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 287	Создан страховой фонд ликвидации нефтеразливов
14.2. К 2020 году обеспечить рациональное использование и защиту морских и прибрежных экосистем с целью предотвратить значительное отрицательное воздействие	14.2.1. К 2025 году не менее чем для 3 морей утверждены и начали реализовываться комплексные планы управления прибрежной зоной/схемы планирования морского пространства, основанные на экосистемном подходе, который обеспечивает устойчивое развитие местных сообществ и экосистем	Утвержденные планы отсутствуют	3

Цели устойчивого развития ООН и Россия

Задачи	Индикаторы	Современное значение	2030
14.3. К 2020 году обеспечить эффективное регулирование добычи и не допускать истощительный вылов, положить конец незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу и экологически губительной рыбопромысловой практике, а также выполнить научно обоснованные планы хозяйственной деятельности, для того чтобы восстановить рыбные запасы в кратчайшие возможные сроки, доведя их по крайней мере до таких уровней, которые способны обеспечивать максимальный устойчивый вылов, рациональный улов с учетом биологических характеристик этих запасов	14.3.1. Количество сертифицированных промыслов водных биоресурсов в России, объем вылова сертифицированных промыслов в сравнении с общим годовым уловом ВБР в Российской Федерации	19% лососевых 60% белой рыбы	50% всех добываемых морских биоресурсов сертифицировано
ЦУР 15. Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия			
15.1. К 2020 году содействовать внедрению методов рационального использования всех типов лесов, остановить обезлесение, деградацию лесов, восстановить деградировавшие леса и значительно расширить масштабы лесонасаждения и лесовосстановления во всем мире	15.1.1. Площадь лесов, сертифицированных по критериям международно признанных схем добровольной лесной сертификации	Сертифицировано 25% лесов в аренде	50%
	15.1.2. Площадь малонарушенных лесных территорий	15% сертифицированных лесов выделено в качестве ЛВПЦ и исключено из рубок	30%
15.2. Незамедлительно принять значимые меры по сдерживанию деградации природных сред обитания, остановить утрату биологического разнообразия и к 2020 году обеспечить сохранение и предотвращение исчезновения видов, находящихся под угрозой вымирания	15.2.1. Площадь особо охраняемых территорий составляет не менее 17% территории страны к 2020 году	11,4%	17%
15.3. К 2020 году обеспечить учет ценности экосистем и биологического разнообразия в ходе общенационального и местного планирования и процессов развития, а также при разработке стратегий и планов сокращения масштабов бедности	15.3.1. Число национальных планов и процессов развития, в которых учитывается ценность биоразнообразия и экосистем	Планы отсутствуют	Стратегия социально-экономического развития России учитывает ценность биоразнообразия и экосистем и предусматривает развитие, не ведущее к их сокращению или утрате

Источник — ООН

Прядильников М.В., Некрасов С.Н.²⁵²

Глава 14. Развитие человеческого потенциала на Дальнем Востоке

В число ЦУР ООН входит сокращение неравенства внутри стран и между ними (ЦУР 10²⁵³). Наиболее распространенные подходы к вопросам неравенства затрагивают соотношение доходов различных социальных групп и возможности для роста развивающихся и наименее развитых стран. Вместе с тем еще одной формой неравенства, препятствующей устойчивому развитию, является межрегиональное неравенство.

Регионы, длительное время отстающие в своем развитии от общенационального тренда, можно встретить во многих государствах — как развитых, так и развивающихся. Отставание накапливается по различным причинам — логистическим, климатическим, историко-политическим и т.п. Во всех случаях ответственная региональная политика требует реализации дополнительных мер, направленных на повышение сбалансированности регионального развития.

Разумеется, невозможно за счет государственного вмешательства полностью выправить диспропорции, которые по естественным причинам складывались десятилетиями (например, по объему валового регионального продукта на душу населения российские регионы-лидеры сегодня опережают отстающих в 20 раз). Однако является актуальной задача создания преференций и предоставления дополнительных мер поддержки для регионов, нуждающихся в ускорении социально-экономического развития.

Определение территорий приоритетного развития осуществляется не только на основе таких общеэкономических показателей, как объем и темпы роста валового продукта на душу населения, но также с учетом широкого круга экономических, политических и социальных факторов. Роль этих факторов особенно заметна на примере российского Дальнего Востока.

Хорошо известны особенности, затрудняющие ведение хозяйственной деятельности на дальневосточных территориях: значительная удаленность от российских центров

²⁵² Прядильников Михаил Владимирович — Ph.D., заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации; Некрасов Сергей Владимирович — заместитель начальника Управления по региональной политике и развитию Дальнего Востока Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

²⁵³ См. главу 3 данного доклада «Социальное неравенство — в мире и в России».

экономической активности, сложные погодно-климатические условия, недостаточно развитая инфраструктура, нехватка квалифицированных кадров. Однако многие из этих особенностей представлены, например, в сибирских регионах в той же степени, что и на Дальнем Востоке. Поверхностное сравнение экономических показателей Сибирского и Дальневосточного федеральных округов может даже создать впечатление, что Дальний Восток находится в более выгодном положении (Таблица 43): по объему и темпам роста ВРП на душу населения ДФО превосходит показатели Сибирского округа и средние по России, а несколько меньшая фондоотдача компенсируется более высокой инвестиционной активностью.

Таблица 43

Показатели экономического развития в 2014 г.: сравнительный анализ Сибирского и Дальневосточного федеральных округов

	Россия	СФО	ДФО
Валовой региональный продукт на душу населения, тыс. руб.	403,2	316,4	518,2
Средние темпы роста физического объема валового регионального продукта за период 2005-2014 годов, %	103,9	103,7	104,2
Основные фонды в среднегодовых ценах на душу населения, тыс. руб.	1592,1	1072,4	2174,9
Фондоотдача (отношение ВРП к стоимости основных фондов)	0,253	0,295	0,238
Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций на душу населения, тыс. руб.	67,4	55,5	112,8
Доля инвестиций в валовом региональном продукте, %	23,6	24,3	25,2

Источник — Росстат

Однако нужно учесть, что высокие показатели в расчете на душу населения формируются, в том числе, благодаря малочисленности населения Дальнего Востока. Те же показатели, взятые в расчете на единицу территории, выглядят не настолько впечатляющими (Таблица 44).

Вторая таблица показывает, что по степени экономического освоения территории Дальний Восток значительно — в разы — отстает и от Сибири, и от среднего по России уровня. С точки зрения устойчивого развития необходимо отметить, что высокие показатели экономического роста здесь еще не означают успешного достижения соответствующих ЦУР: остается актуальной проблема сокращения межрегионального

неравенства (ЦУР 10), а также обеспечения всеохватного и устойчивого экономического роста (ЦУР 8). Важен для Дальнего Востока и вопрос развития инфраструктуры, направленного на «содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям» (ЦУР 9).

Таблица 44

Показатели экономического освоения территории в 2014 г.: сравнительный анализ Сибирского и Дальневосточного федеральных округов

	Россия	СФО	ДФО
Плотность населения, чел/км ²	8,10	3,75	1,01
Валовой региональный продукт на км ² , тыс. руб.	3267,7	1186,9	522,3
Основные фонды в среднегодовых ценах на км ² , тыс. руб.	12903,4	4023,2	2192,4
Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций на км ² , тыс. руб.	546,6	208,2	113,7

Источник — Росстат

Всеохватность и устойчивость — вот характеристики роста, наиболее проблематичные для развития Дальнего Востока. По такому показателю устойчивости индустриализации, как доля обрабатывающих производств в объеме промышленного производства, ДФО значительно отстает от среднего по России. Наблюдается отставание и по другим показателям, характеризующим устойчивость достижения ЦУР 8 и 9 (Таблица 45).

Таблица 45

Отдельные показатели, характеризующие устойчивость экономического роста и индустриализации в регионах Дальнего Востока в 2014 г.

	Россия	СФО	ДФО
Доля обрабатывающих производств в объеме промышленного производства, %	66,7	62,4	23,7
Доля работников на предприятиях среднего и малого бизнеса в среднесписочной численности работников по полному кругу организаций, %	18,2	17,5	16,5
Доля организаций, осуществляющих технологические инновации, %	8,8	7,9	7,9
Уровень безработицы, %	5,2	7,0	6,4

Источник — Росстат

Освоение дальневосточных регионов, в силу их значительной удаленности, шло с запозданием и носило точечный характер: многие населенные пункты создавались в привязке к конкретным производствам или стратегическим объектам, социально-экономическое развитие в значительной степени зависело от притока материальных и кадровых ресурсов из европейской части страны. Зависимость от политики развития, проводимой федеральным центром, сохраняется и в наши дни.

На протяжении последнего десятилетия доля инвестиций в валовом региональном продукте ДФО заметно превосходила среднероссийские показатели, и лишь в последние годы драматично снизилась до среднего уровня (Рисунок 67). При этом в отдельных регионах волатильность данного показателя гораздо выше: за короткий период инвестиционная активность могла измениться в несколько раз, непродолжительные всплески сменялись новыми спадами. Такая картина показывает высокую роль федеральных инвестиций в крупные региональные проекты (реконструкция Владивостока к саммиту АТЭС, космодром «Восточный», строительство трубопроводов и т.п.), — на их фоне собственная инвестиционная активность дальневосточной экономики может выглядеть более скромно, что и объясняет инвестиционный спад в последние годы.

Безусловно, высокая доля инвестиций внесла вклад в повышение темпов экономического роста макрорегиона. Однако все ли регионы в равной степени стали бенефициарами этого роста? Ответ на данный вопрос отрицательный: некоторые дальневосточные регионы росли очень быстро (например, в Сахалинской области средний рост ВРП на 7,5% в год, что превышает установленные ЦУР целевые ориентиры для развивающихся стран), но в это же время другие регионы отставали от общенационального тренда.

Насколько усилилась межрегиональная дифференциация на Дальнем Востоке за последнее десятилетие, можно увидеть из анализа динамики индекса человеческого развития регионов²⁵⁴ (Таблица 46).

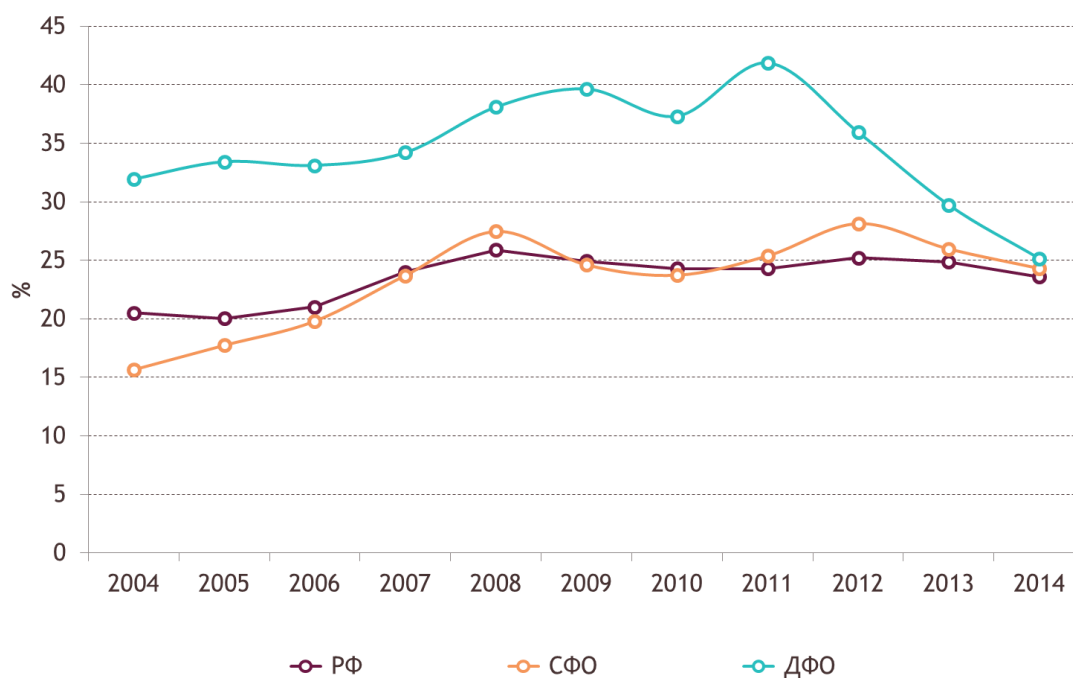
По итогам 2013 года три региона — Сахалинская и Магаданская области, а также Якутия — вошли в число лидеров рейтинга человеческого развития. Нетрудно заметить, что во всех трех случаях региональная экономика выстраивается вокруг добычи полезных ископаемых с высокой добавленной стоимостью и высоким спросом на мировых рынках. Развитие добычи способствовало более высоким темпам роста

²⁵⁴ См. главу 15 данного доклада «Индекс человеческого развития в России: международные сравнения и региональные различия».

валового продукта, благодаря чему позиции регионов в рейтинге значительно улучшились.

Рисунок 67

Отношение инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций к валовому региональному продукту



Источник – Росстат

В то же время все другие дальневосточные регионы оказались в нижней половине списка. При этом Хабаровский край значительно ухудшил свои позиции в рейтинге, а места других регионов за десятилетие практически не изменились. Необходимо отметить, что во многих случаях более быстрый рост ВРП был нивелирован слабыми показателями долголетия и охвата образования.

Цели устойчивого развития ООН и Россия

Таблица 46

Индекс человеческого развития (ИЧР) в регионах Дальнего Востока в 2000 и 2013 годах

	2000							2013								
	Душевой ВВП, ППС, долл. США	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долготлетия	Доля учающихся (6-23 лет), %	Индекс образования	ИЧР	Место	Душевой ВВП, ППС, долл. США	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долготлетия	Доля учающихся (7-24 лет), %	Индекс образования	ИЧР	Место
Российская Федерация	6747	0,703	65,3	0,671	75,0	0,913	0,763		25018	0,922	70,8	0,763	79,2	0,929	0,871	
Республика Саха (Якутия)	7745	0,726	64,6	0,660	71,7	0,902	0,763	14	30992	0,957	69,13	0,736	76,9	0,920	0,871	9
Камчатский край (в 2000 г. — Камчатская область)	4407	0,632	64,2	0,653	68,1	0,890	0,725	63	16318	0,850	67,98	0,716	78,3	0,927	0,831	59
Приморский край	4129	0,621	64,0	0,650	74,2	0,911	0,727	59	16314	0,850	68,19	0,720	76,5	0,920	0,830	61
Хабаровский край	6205	0,689	63,4	0,640	78,1	0,924	0,751	23	17623	0,863	67,92	0,715	81,2	0,936	0,838	53
Амурская область	3890	0,611	63,1	0,635	67,2	0,887	0,711	72	15338	0,840	66,38	0,690	80,1	0,932	0,820	70
Магаданская область	5114	0,657	65,0	0,667	62,0	0,870	0,731	48	25650	0,926	67,12	0,702	93,8	0,978	0,869	12
Сахалинская область	6506	0,697	63,9	0,649	65,3	0,881	0,742	37	65650	1,000	67,70	0,712	76,6	0,920	0,877	7
Еврейская автономная область	2942	0,564	62,5	0,626	71,1	0,900	0,697	78	11834	0,797	64,94	0,666	75,3	0,914	0,792	78
Чукотский автономный округ	3455	0,591	66,9	0,698	52,0	0,837	0,709	75	35227	0,979	62,11	0,619	80,4	0,933	0,843	44

Источник — Зубаревич Н.В. Государство и развитие человеческого потенциала в регионах России // Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2002/2003 годы; Голяшев А.В., Лобанова А.А. Индекс человеческого развития в Российской Федерации за 2015 год региональные различия // Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2015 год

Далее представлен сводный анализ положения дальневосточных регионов по ряду характеристик. Кроме индекса человеческого развития за 2013 год, для сравнения использовались показатели за 2014 год, характеризующие производительность факторов (ВРП на душу населения и фондоотдача) и темпы роста за десятилетие, а также способность региональной экономики генерировать собственную налоговую базу для финансирования существующих расходных полномочий. Также был использован утвержденный в 2013 году Правительством России перечень регионов, в которых допускается создание зон территориального развития²⁵⁵ (отобраны по наименьшим значениям 9 показателей социально-экономического развития).

Таблица 47

Сравнительный анализ социально-экономического положения регионов Дальнего Востока

	Низкий ИЧР (половина регионов с наиболее низким значением индекса)	Низкий ВРП на душу населения (ниже среднего по России)	Низкая фондоотдача (ниже среднего по России)	Низкий темп роста 2005-2014 гг. (ниже среднего по России)	Низкая бюджетная обеспеченность (РБО до выравнивания ниже 0,6)	Низкие показатели социально- экономического развития (разрешено создание ЗТР)
<i>Всего регионов в группе</i>	41	68	36	35	32	20
Республика Саха (Якутия)				+	+	
Камчатский край	+		+		+	+
Приморский край	+	+	+			+
Хабаровский край	+			+		
Амурская область	+	+	+	+		+
Магаданская область			+	+	+	+
Сахалинская область						
Еврейская автономная область	+	+	+		+	+
Чукотский автономный округ	+			+	+	

Источник — Росстат

²⁵⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.04.2013 № 326 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития».

Из таблицы выше (Таблица 47) следует, что все дальневосточные регионы, за исключением Сахалинской области, сразу по нескольким параметрам попадают в число «отстающих». Даже такие «сокровищницы», как Якутия и Магаданская область, сегодня не в состоянии сформировать полноценный бюджет без федеральных дотаций. А ряд регионов — Амурская и Еврейская автономная области — практически везде и всегда оказываются в числе аутсайдеров.

Отдельно следует отметить наличие большого числа проблем у Приморского края, за которым после саммита АТЭС закрепился имидж лидера регионального развития. Показатели статистики вступают с таким имиджем в противоречие. Если бы это касалось только экономических данных, можно было бы предположить, что для региона в силу его специфики характерна более высокая доля теневой экономики, которая статистикой не регистрируется. Но речь идет и о социальных показателях, и о показателях развития инфраструктуры — объективность этих данных, свидетельствующих об отставании в комплексном социально-экономическом развитии, трудно подвергнуть сомнению. Представляется необходимым учитывать, что более 43% жителей региона проживают в малых городах и сельской местности и не имеют такого же доступа к социальной инфраструктуре, как жители промышленных центров.

Неблагоприятное положение дальневосточных территорий становится особенно заметным, если сравнивать их не с другими субъектами Российской Федерации, а с соседними странами Азиатско-Тихоокеанского региона. На фоне зарубежных «соседей», у которых высокая плотность населения сочетается с высоким уровнем либо с высокими темпами развития экономики, скромные темпы роста означают накопление отставания, которое грозит стать непреодолимым.

Вот почему несколько лет назад на федеральном уровне были определены новые подходы к опережающему развитию Дальнего Востока, которое должно стать «абсолютным приоритетом» российской региональной политики. В действующей редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» эти подходы изложены следующим образом: «Новая модель развития Дальнего Востока основана на экспорте в страны Азиатско-Тихоокеанского региона готовых товаров (работ, услуг), производимых на территории Дальневосточного федерального округа, создании конкурентоспособного инвестиционного климата, привлечении прямых инвестиций, в том числе иностранных, росте деловой активности, развитии малого и среднего предпринимательства, создании конкурентоспособных территорий опережающего развития. Новая модель предусматривает также реорганизацию системы управления социально-экономическим развитием Дальнего Востока для ее приведения в соответствие с задачами ускоренного развития восточных территорий Российской Федерации».

В рамках реализации новой модели уже сформированы новые инструменты: территории опережающего социально-экономического развития, господдержка крупных инвестпроектов, режим «свободного порта». Не менее важной является задача координации всех ведомственных мероприятий федеральных органов власти на территории макрорегиона — это позволит обеспечить опережающее взаимосогласованное развитие по всему комплексу направлений, в том числе в социальной сфере.

Социальное развитие, безусловно, является ключом к решению демографической проблемы — требуется привлечение квалифицированных работников и закрепление населения на Дальнем Востоке. Плохое состояние социальной сферы макрорегиона было одной из главных причин миграционного оттока, который оставался стабильно высоким все постсоветские годы. Лишь за последние годы, по сообщениям официальных лиц, наметилась тенденция к снижению миграции, — но для ее закрепления потребуется большая работа по созданию благоприятных условий для жизни в дальневосточных регионах.

Выше уже отмечалось, что слабые показатели социального развития стали причиной низкого положения многих регионов Дальнего Востока в рейтинге человеческого развития. Также можно отметить, что для Приморского края и еще нескольких регионов характерно сочетание низкой производительности труда и капитала. Как показывают многочисленные исследования, главным компонентом совокупной факторной производительности является человеческий капитал, и ее низкое значение свидетельствует о слабом вкладе человеческого капитала в производство.

В экономической науке соседствуют различные подходы к пониманию человеческого капитала. «Узкий» подход, появившийся полвека назад, рассматривает человеческий капитал в первую очередь как непосредственный фактор производства, в его состав входят профессиональные навыки, уровень общего образования и здоровья населения. «Широкий» подход, распространившийся в последнее время, большее внимание уделяет условиям для накопления и развития человеческого капитала, таким, как качество социальной среды, доступность социальных услуг, безопасность и правопорядок, комфортная система расселения, доступ к качественному досугу и даже развитие институтов. Оба подхода представлены, например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

В данном обзоре целесообразно ограничиться «узким» подходом и рассмотреть развитие человеческого капитала в регионах Дальнего Востока через призму Целей устойчивого развития в сферах здравоохранения и образования, соответствующих задач и целевых показателей.

ЦУР 3 «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте» сформулирована достаточно широко, при этом ее достижение оценивается через конкретные показатели в сфере здравоохранения.

Первоочередные задачи по снижению материнской, младенческой и детской смертности на Дальнем Востоке были успешно решены, как и в целом по России. За период 2000-2013 годов уровень материнской смертности в России снизился в разы — до 11,3 на 100 тыс. рождений. Показатель Дальнего Востока составил 17,3 и оказался выше среднего по России в основном за счет Камчатского края, Еврейской автономной и Сахалинской областей. За тот же период младенческая смертность сократилась в несколько раз и в 2014 году составила 7,4 в среднем по стране, в то время как целевой показатель ЦУР составляет 12 на тысячу родившихся живыми. По Дальневосточному федеральному округу этот показатель составил 9,0. Превышение отмечается, во-первых, по причинам преждевременного рождения, а также от болезней органов дыхания и от внешних причин. При этом в Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе уровень младенческой смертности пока еще превышает целевое значение. Детская смертность в возрасте 1-4 года в дальневосточном регионе стабильно низкая, как и по всей стране.

Для Дальнего Востока большое значение имеет задача борьбы с инфекционными заболеваниями, в первую очередь с туберкулезом. Ситуация с заболеваемостью активными формами туберкулеза в макрорегионе остается очень сложной: в отличие от других российских регионов, в 2000-е годы здесь продолжался рост численности впервые выявленных больных, и лишь в последние годы наметилась положительная тенденция (Рисунок 68).

На рост заболеваемости туберкулезом могли повлиять более тяжелые климатические условия, особенности расселения и социальный состав населения. Вместе с тем длительный период роста заболеваемости может свидетельствовать о недостаточной эффективности работы системы здравоохранения и социальной помощи. Наиболее сложная ситуация по туберкулезу сложилась в Приморском и Хабаровском краях, Еврейской автономной области, а также на Чукотке.

В то же время по таким инфекциям, как ВИЧ и гепатит В заболеваемость на Дальнем Востоке остается ниже средней по стране. Более высокий уровень распространения ВИЧ-инфекции отмечается только в Приморском крае и Магаданской области.

Также в ДФО отмечается неблагоприятная ситуация по инфекционным и паразитарным заболеваниям в целом. В частности, в Приморском крае и Еврейской автономной области данный коэффициент смертности значительно выше среднего по России. По

сравнению с началом 2000-х годов его значение удалось существенно снизить во всех дальневосточных регионах, кроме Сахалинской области и Камчатского края.

Рисунок 68

Заболееваемость с впервые установленным диагнозом активного туберкулеза на 100 тыс. населения



Источник — Росстат

Серьезным признаком социального неблагополучия можно считать высокий уровень распространения социально значимых заболеваний — алкоголизма и наркомании. Заболеваемость алкоголизмом на Дальнем Востоке значительно превышает среднероссийские показатели, в некоторых регионах (Магаданская и Сахалинская области, Якутия, Чукотка) — в 2 и более раз. В случае с наркоманией ситуация аналогичная, но здесь «лидером» является Приморский край, от него незначительно отстают Амурская, Сахалинская и Еврейская автономная области. Таким образом, задача профилактики и лечения зависимости от психоактивных веществ сохраняет для Дальнего Востока высокую актуальность.

Положительная динамика заболеваемости в последние 20 лет отмечается как по России в целом, так и по ДФО. Это может отражать рост влияния неблагоприятных экологических и социальных факторов. В то же время, возможно, рост показателя частично может быть связан с повышением доступности медицинской помощи в указанный период.

Уровень заболеваемости злокачественными новообразованиями на Дальнем Востоке мало отличается от среднего по стране. Вместе с тем коэффициент смертности по причинам смерти от новообразований за последние 15 лет вырос, приблизившись к среднероссийским показателям, что может свидетельствовать о снижении качества и доступности оказываемой медицинской помощи. Уровень смертности от новообразований в трудоспособном возрасте превышает средний по стране. Рост смертности от новообразований отмечается в большинстве дальневосточных регионов. Особенно высокие значения показателя в Приморском крае, Сахалинской области, Еврейской АО.

Среди других причин смертности, выделяемых в Целях устойчивого развития, можно упомянуть смертность в результате дорожно-транспортных происшествий. В 2014 году данный показатель по ДФО (18,3 на 100 тыс. населения) мало отличался от среднего по России (18,7). Одновременно заметное превышение средних значений на протяжении нескольких лет отмечается в Магаданской, Сахалинской и Еврейской автономной областях.

В целом смертность от внешних причин в регионах Дальнего Востока на протяжении многих лет остается заметно более высокой, чем в среднем по России. Можно отметить, что аналогичная ситуация характерна также для Сибири. Среди дальневосточных регионов особенно высокие значения данного показателя в тех же Магаданской, Сахалинской и Еврейской автономных областях, а также на Чукотке.

Высокие коэффициенты смертности от внешних причин и от болезней системы кровообращения в регионах Дальнего Востока определяют заметно более высокий уровень смертности в трудоспособном возрасте в сравнении со средним по России. В последние 10 лет данный показатель демонстрирует позитивную динамику. Однако сохраняется стабильное отставание Дальнего Востока от среднероссийского уровня на 100-150 единиц, то есть примерно на 20% (в 2015 году показатель по ДФО составил 643,5, по России в целом — 536,5). Без кардинального совершенствования региональной системы здравоохранения данная тенденция, по-видимому, сохранится.

Особенно высокий уровень смертности в трудоспособном возрасте отмечается в Чукотском автономном округе и Еврейской автономной области. Выше среднего по макрорегиону показатели в Амурской, Магаданской и Сахалинской областях.

Макрорегион отстает от среднего российского уровня и по такому важному показателю, как продолжительность жизни при рождении. Динамика показателя повторяет среднероссийскую, при этом отставание примерно на 3 года проявляется на протяжении многих лет. Следует ожидать сохранения данной тенденции при

дальнейшем росте ожидаемой продолжительности жизни в результате принимаемых мер по совершенствованию социальной сферы.

Цель устойчивого развития в сфере образования определена следующим образом: «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех». Применительно к Дальнему Востоку, как и к России в целом, эта цель раскладывается на два компонента. Первый, касающийся доступности образования различных уровней и видов, требует поддержания сложившейся еще в советское время системы школьного и профессионального образования. Второй требует серьезного совершенствования системы профессионального образования в соответствии с существующими вызовами и потребностями работодателей, а также формирования современной системы непрерывного профессионального образования.

По данным Росстата, структура образовательного потенциала в ДФО мало отличается от средней по России. Как и во всей стране, за последние полтора десятилетия произошел заметный рост доли занятого населения, имеющего высшее профессиональное образование. Отдельно можно отметить Еврейскую автономную область и Чукотский АО как регионы, которые имеют более низкий охват молодежи с высшим образованием и более низкую долю работников с профессиональным образованием.

Совершенствование профессионального образования, в том числе различных форм среднего профессионального образования, должно стать одним из ключевых направлений развития человеческого капитала. При этом на повестку дня встает вопрос о качестве образования и о его соответствии потребностям экономики.

Следует отметить низкое качество статистических данных, характеризующих сферу дополнительного профессионального образования. Формируемый Росстатом показатель численности работников, получивших дополнительное профессиональное образование, прошедших профессиональное обучение (3,2% по Дальнему Востоку, 3% в целом по стране), отражает лишь результаты деятельности организаций, имеющих лицензию на образовательную деятельность, и не характеризует реальный процесс профессиональной переподготовки в организациях. В то же время показатель доли населения, прошедшей повышение квалификации и (или) профессиональную подготовку, в силу методологии его формирования имеет очень низкую репрезентативность. Необходимо усовершенствовать сбор статистической информации о дополнительном профессиональном образовании для мониторинга реализации задач устойчивого развития и задач, определенных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Таблица 48

Показатели общего и профессионального образования в 2014 году: сравнительный анализ Сибирского и Дальневосточного федеральных округов

	Россия	СФО	ДФО
Охват образованием детей и молодежи в возрасте 7-24 лет, %	80,6	83,0	79,7
Доля занятого населения, имеющего высшее профессиональное образование, в численности занятого населения, %	32,2	28,5	31,7
Доля занятого населения, не имеющего профессионального или среднего полного общего образования, в численности занятого населения, %	3,7	5,8	4,5
Численность студентов образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования, в расчете на 10 тыс. населения	490	502	487
Удельный вес численности занятого населения в возрасте 25-65 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) профессиональную подготовку, в общей численности занятого в экономике населения указанной возрастной группы в 2015 году, %	49,9	49,0	44,0

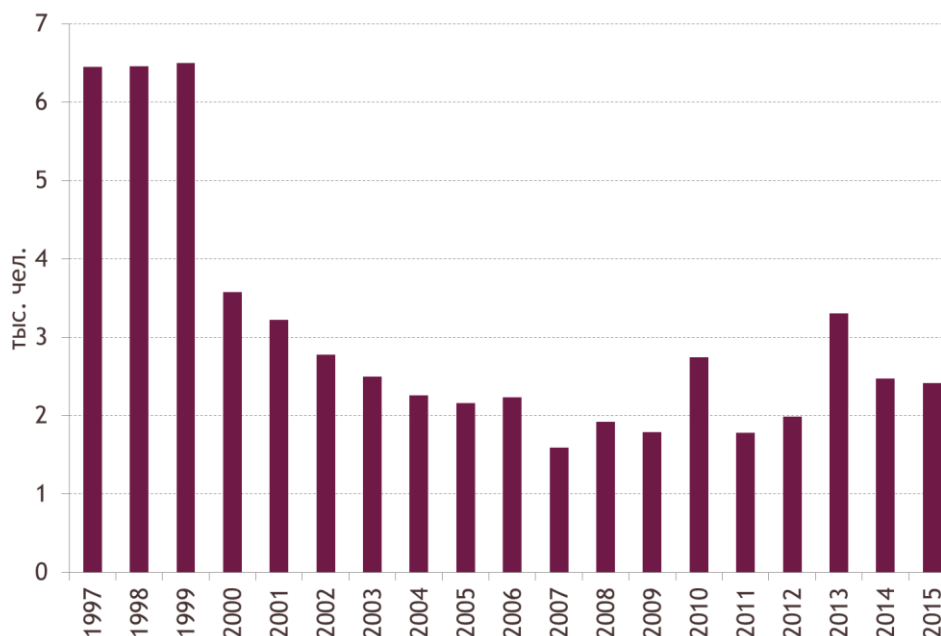
Источник — Росстат

При реализации новых крупных инвестиционных проектов в Дальневосточном регионе на повестку дня часто встает вопрос нехватки квалифицированных кадров по востребованным специальностям. Данную проблему планируется решать за счет трудовой миграции, привлечения специалистов из других регионов и из-за рубежа под конкретные создаваемые рабочие места. Для обеспечения возникающей потребности в кадрах Правительством России было принято решение о создании специальной организации — Агентства по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке, которое будет заниматься кадровым обеспечением новых рабочих мест, создаваемых в регионе, и координацией профессиональной подготовки.

Необходимо отметить, что в течение всего постсоветского периода на Дальнем Востоке наблюдалось отрицательное сальдо миграции (Рисунок 69). В 2000-е годы оно несколько снизилось благодаря наличию миграционного притока из других российских регионов и из-за рубежа, но его значение остается по-прежнему высоким. Для перелома тенденции необходим детальный анализ причин, влияющих на миграционное поведение, и активная политика по выправлению существующих проблем.

Рисунок 69

Миграционный отток населения из Дальневосточного федерального округа



Источник — Росстат

В частности, можно отметить следующие факторы, влияющие на миграционное поведение жителей Дальнего Востока.

- При всех сложностях дальневосточной жизни доходы населения не настолько превышают среднероссийский уровень, как в советское время. Оценивая уровень жизни, нужно учитывать не только доходы, но и уровень цен, который в дальневосточных регионах заметно выше. В результате по соотношению заработной платы к величине прожиточного минимума, установленной в субъекте Российской Федерации, большинство регионов ДФО отстают от среднего по России.
- Высокая доля ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади жилищного фонда — проблема многих дальневосточных регионов, показатели которых в разы превышают средний по России уровень.
- По числу тяжких и особо тяжких преступлений, связанных с насилием против личности, все дальневосточные регионы значительно превосходят среднероссийский показатель. Это отражает наличие существенных проблем, связанных с безопасностью среды проживания.
- Объем затрат консолидированного бюджета региона на одного жителя, то есть фактическое количество общественных благ, финансируемых за счет бюджетных средств, потребителем которых является гражданин, в большинстве

дальневосточных регионов ниже среднего российского уровня. Для учета разницы в уровне цен объем бюджетных расходов необходимо корректировать на величину индекса бюджетных расходов, рассчитанного Минфином России. Фактическая бюджетная обеспеченность значительно отстает от среднероссийского уровня во всех субъектах ДФО, за исключением Сахалинской области. Таким образом, можно говорить о недофинансировании сектора государственных и муниципальных услуг в макрорегионе, что отчасти объясняет и наблюдаемое отставание по показателям в сфере здоровья населения.

Выводы и рекомендации

Прогноз развития Дальнего Востока на ближайшие 15 лет, в том числе в рамках решения задач устойчивого развития, представляется целесообразным строить исходя из следующих базовых предположений:

- ВРП макрорегиона будет расти более высокими темпами, чем в среднем по стране, в том числе за счет реализации мер по опережающему развитию. При сохранении темпов роста в 4-5%, запланированных на период 2021-2025 годов, в течение всего следующего десятилетия, к 2030 году ВРП Дальнего Востока вырастет в 1,5 раза к уровню 2014 года;
- Доля обрабатывающих производств в объеме промышленного производства может вырасти до 25-27%, значительного роста можно ожидать в добывающих отраслях, АПК, рыбной отрасли;
- Численность населения в ближайшие годы продолжит сокращаться, но отрицательное миграционное сальдо значительно снизится. В следующем десятилетии можно ожидать незначительного роста численности в результате повышения рождаемости и увеличения привлекательности Дальнего Востока для трудовой миграции. Если необходимые условия для роста миграции будут созданы, к 2030 году рост численности населения увеличиться на 5-6% к уровню 2014 года;
- Ожидаемая продолжительность жизни вырастет, но отставание от среднего по России уровня сохранится (когда по стране показатель приблизится к 75 годам, на Дальнем Востоке будет только 72);
- Значительная дифференциация между регионами Дальнего Востока сохранится в обозримый период времени. Положение регионов, значительно отставших в социально-экономическом развитии, таких, как Еврейская автономная область и Чукотский АО, не может быть серьезно улучшено без значительных бюджетных вливаний.

Голяшев А.В., Лобанова А.А.²⁵⁶

Глава 15. Индекс человеческого развития в России: международные сравнения и региональные различия

Методология

Для измерения положения населения в мире, оценки уровня и качества жизни регулярно рассчитываются различные индексы и показатели. Одним из наиболее универсальных показателей является *индекс человеческого развития* (ИЧР, до 2013 года — индекс развития человеческого потенциала). При расчете ИЧР учитываются такие индикаторы, как средняя продолжительность жизни, душевые показатели образования и дохода. Существует два способа расчета индекса. Первый использовался Программой Развития ООН (далее — ПРООН) до 2010 года, и будет применен в данной главе для расчета индекса для регионов России. Данный метод предполагает расчет ИЧР как среднеарифметического трех индексов: *долголетия* (рассчитывается на основе средней продолжительности жизни), *образования* (рассчитывается на основе доли грамотного населения и доли обучающихся среди людей в возрасте от 7 до 24 лет) и *дохода* (рассчитывается на основе ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (далее — ППС)). Основным принцип расчета каждой из составных частей — сравнение текущей ситуации с максимальными (желаемыми) и минимальными значениями. Второй (новый) метод подсчета был представлен ООН в 2011 году; он представляет собой усовершенствованный вариант первого метода за счет добавления новых компонентов (продолжительность обучения, ожидаемая продолжительность обучения, валовой национальный доход на душу населения по ППС) и усложнения итоговой формулы.

В связи с отсутствием в России региональной статистики по этим показателям в данной главе используется первый метод расчета ИЧР. Подробная методика расчета индекса

²⁵⁶ Голяшев Александр Валерьевич — к.г.н., заместитель начальника Управления научно-исследовательских работ Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации; Лобанова Анна Андреевна — научный сотрудник отдела мониторинга перспективных проектов Управления научно-исследовательских работ Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

представлена на официальном сайте ПРООН²⁵⁷ или в докладе о человеческом развитии в Российской Федерации за 2015 год²⁵⁸.

Основная цель расчета ИЧР состоит в том, чтобы не только сфокусироваться на сравнении экономических показателей развития стран/регионов, но и учесть разницу в уровне и качестве жизни и развития человеческого капитала. В ежегодном докладе ООН о человеческом развитии приводятся расчеты данного индекса для большинства стран мира за исключением мелких островных государств и стран, в которых отсутствует достоверная статистика (в 2015 году в их число попали КНДР, Маршалловы острова, Монако, Науру, Сан-Марино, Сомали и Тувалу).

Международные различия ИЧР: уровень и динамика

Для международных сравнений ИЧР использованы исходные данные ПРООН. Последний доклад ООН выпущен в декабре 2015 г. и содержит расчеты ИЧР по данным за 2014 год²⁵⁹. ПРООН не только рассчитывает индекс на основе актуальных данных, но и корректирует значения индексов за предыдущие годы по причине пересчета показателей, входящих в состав индекса, поэтому для сопоставимости результатов в ежегодном докладе приводится динамика индекса с 1990 года.

ООН ранжирует страны по убыванию рассчитанных значений ИЧР, деля их на четыре группы: с очень высоким (значение индекса не менее 0,8), высоким (значение индекса не менее 0,7), средним (значение индекса не менее 0,55) и низким (значение индекса ниже 0,55) уровнем человеческого развития. Россия с показателем 0,798 (такое же значение ИЧР у Республики Беларусь) по данным за 2014 год попала в число стран с высоким уровнем человеческого развития (Таблица 49). В среднем по миру значение индекса составило 0,711, что значительно ниже показателя в России. С начала 2000-х годов Россия демонстрирует положительную динамику изменения индекса.

Страной — лидером по уровню человеческого развития остается Норвегия с индексом 0,944 (первое место в 1999–2004 годах и с 2007 года до настоящего момента). В 2005–2006 годах лидером была Исландия, до 1999 года — Канада, а перед ней — Япония.

Отстающими в данном рейтинге являются страны Центральной Африки. Последние места в 2015 году заняли Центрально-Африканская Республика (0,35) и Нигер (0,348). Основной причиной отставания данных стран является практически полное отсутствие всеобщей системы образования.

²⁵⁷ http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2015_technical_notes.pdf

²⁵⁸ <http://ac.gov.ru/files/publication/a/7198.pdf>

²⁵⁹ http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_standalone_overview_ru.pdf

Помимо основного индекса ПРООН рассчитывает еще ИЧР с учетом внутристранового неравенства. Показатели индекса, пересчитанные с учетом неравенства внутри страны, значительно ниже значений индекса, рассчитанных по стандартной методологии. Чем выше неравенство в стране, тем ниже скорректированное значение индекса. В России индекс с учетом неравенства равен 0,714, в среднем по миру — 0,548.

Таблица 49

Динамика индекса человеческого развития (по новой методологии ПРООН)

		1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2014**
1*	Норвегия	0,849	0,917	0,940	0,941	0,942	0,942	0,944	0,893
6	Германия	0,801	0,855	0,906	0,911	0,915	0,915	0,916	0,853
8	США	0,859	0,883	0,909	0,911	0,912	0,913	0,915	0,760
9	Канада	0,849	0,867	0,903	0,909	0,910	0,912	0,913	0,832
14	Великобритания	0,773	0,865	0,906	0,901	0,901	0,902	0,907	0,829
20	Япония	0,814	0,857	0,884	0,886	0,888	0,890	0,891	0,780
22	Франция	0,779	0,848	0,881	0,884	0,886	0,887	0,888	0,811
26	Испания	0,756	0,827	0,867	0,870	0,874	0,874	0,876	0,775
36	Польша	0,713	0,786	0,829	0,833	0,838	0,840	0,843	0,760
50	Беларусь	-	0,683	0,786	0,793	0,796	0,796	0,798	0,741
50	Россия	0,729	0,717	0,783	0,790	0,795	0,797	0,798	0,714
56	Казахстан	0,690	0,679	0,766	0,772	0,778	0,785	0,788	0,694
72	Турция	0,576	0,653	0,738	0,751	0,756	0,759	0,761	0,641
75	Бразилия	0,608	0,683	0,737	0,742	0,746	0,752	0,755	0,557
81	Украина	0,705	0,668	0,732	0,738	0,743	0,746	0,747	0,689
90	Китай	0,501	0,588	0,699	0,707	0,718	0,723	0,727	-
116	ЮАР	0,621	0,632	0,643	0,651	0,659	0,663	0,666	0,428
130	Индия	0,428	0,496	0,586	0,597	0,600	0,604	0,609	0,435
188	Нигер	0,214	0,257	0,326	0,333	0,342	0,345	0,348	0,246

* Порядковый номер страны в рейтинге 2015 года (данные за 2014 год).

** Данные за 2014 год, пересчитанные с учетом внутристранового неравенства.

Источник — ПРООН

Внутристрановые различия ИЧР в России в 2013-2014 годах

Особенности расчета ИЧР для регионов России

При расчете индекса дохода для субъектов Российской Федерации вводятся дополнительные процедуры:

- Корректировка (пропорциональное увеличение) валового регионального продукта (далее — ВРП) каждого субъекта Российской Федерации на нераспределяемую часть ВВП страны (в разные годы ее доля достигает 20–25% ВВП страны). Отдельные виды экономических операций учитываются только по стране в целом; в основном это касается деятельности в области обороны страны, услуг государственного управления и некоторых других услуг, оказываемых обществу в целом за счет средств федерального бюджета. Не учитывается также деятельность финансовых организаций, которая редко ограничивается рамками отдельных регионов.
- Корректировка ВРП на разницу в ценах между регионами путем умножения на отношение среднероссийского прожиточного минимума к прожиточному минимуму в регионе либо на отношение стоимости фиксированного набора товаров и услуг — по сути, применяется внутристрановой паритет покупательной способности.
- Пересчет в доллары США по ППС для данного года — рассчитывается Всемирным банком в рамках программы международных сопоставлений (в которой участвует в том числе и Росстат), хотя она несколько отличается от оценок, используемых МВФ.
- Охват образованием рассчитывается как отношение числа учащихся учебных заведений всех видов (школы, начальные, средние и высшие профессиональные учебные заведения) к численности населения в возрасте 7–24 лет.

Общая ситуация с ИЧР в 2013-2014 годах

Таблица 50 демонстрирует региональные различия в значениях ИЧР и его компонент в 2013–2014 годах. Значение индекса для страны в целом, рассчитанное по старой методологии (0,874), значительно выше значения, полученного ПРООН (0,798). Важно, что в 2015 году Росстат пересчитал ВРП за 2013–2014 годы с учетом включения новых компонентов, поэтому в текущем докладе представлены также значения ИЧР за 2013 год, пересчитанные с учетом новых данных Росстата (Таблица 51)²⁶⁰.

Динамика индекса в целом по стране и для отдельных регионов выглядит очень оптимистично. В 2014 году значение ИЧР выросло во всех рассмотренных регионах кроме четырех: в Оренбургской области, Чувашской Республике и Карачаево-

²⁶⁰ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/letter_vvp.pdf

Черкесской Республике значение индекса не изменилось, а в Ивановской области сократилось на 0,003 по сравнению с 2013 годом.

Лидерами рейтинга, составленного по величине ИЧР, среди регионов России в 2014 году остались Москва (0,946), Санкт-Петербург (0,921) и Тюменская область (0,903). Тюменская область вновь удерживает одну из лидирующих позиций за счет самого высокого в стране уровня ВРП на душу населения (80,6 тыс. долл.), в то время как показатели продолжительности жизни и развития системы образования находятся на уровне, сопоставимом с общестрановым.

Отстающие позиции сохранили Чеченская республика (0,799), Еврейская автономная область (0,797) и Республика Тыва (0,775). Республика Тыва и Еврейская автономная область отличаются невысокими показателями продолжительности жизни. Чеченская республика отстает по причине низкого ВРП на душу населения.

Стремительным улучшением своих позиций в 2014 году отличились четыре региона: Новгородская область (0,858), Республика Мордовия (0,848), Иркутская область (0,858) и Чукотский автономный округ (0,852). Наибольший прирост ИЧР (0,015, как и в Республике Саха (Якутия)) произошел в Новгородской области, что позволило региону перейти с 43-го места на 27-е. Республика Мордовия поднялась в рейтинге на 10 позиций (с 53-го места на 43-е), прирост индекса составил 0,012. По 9 позиций прибавили Чукотский автономный округ (с 49-го на 40-е место) и Иркутская область (с 37-го на 28-е место). Ключевую роль в улучшении позиций данных регионов сыграло увеличение величины ВРП на душу населения.

Наряду с положительными изменениями есть регионы, которые ухудшили свои позиции в данном рейтинге. При этом важно, что потеря позиций произошла не по причине ухудшения ситуации в данных регионах, а потому что соседние по рейтингу регионы росли более быстрыми темпами.

Оценка ВРП по Республике Крым и г. Севастополю за 2014 год проведена Росстатом впервые, в текущих ценах и за неполный календарный год. По причине отсутствия данных ВРП за год в Республике Крым и г. Севастополе, которые в 2014 году вошли в состав России, а с июля 2015 г. входят в Южный федеральный округ, индекс человеческого развития для данных регионов рассчитан не был. В таблице приведены данные о двух компонентах индекса — индексе долголетия и образования, которые находятся на общероссийском уровне (Таблица 50).

Особенности типов регионов

Ниже приведена матрица средневзвешенного ИЧР по типам регионов и федеральным округам в 2014 году (Таблица 52). По округам разброс средневзвешенного индекса

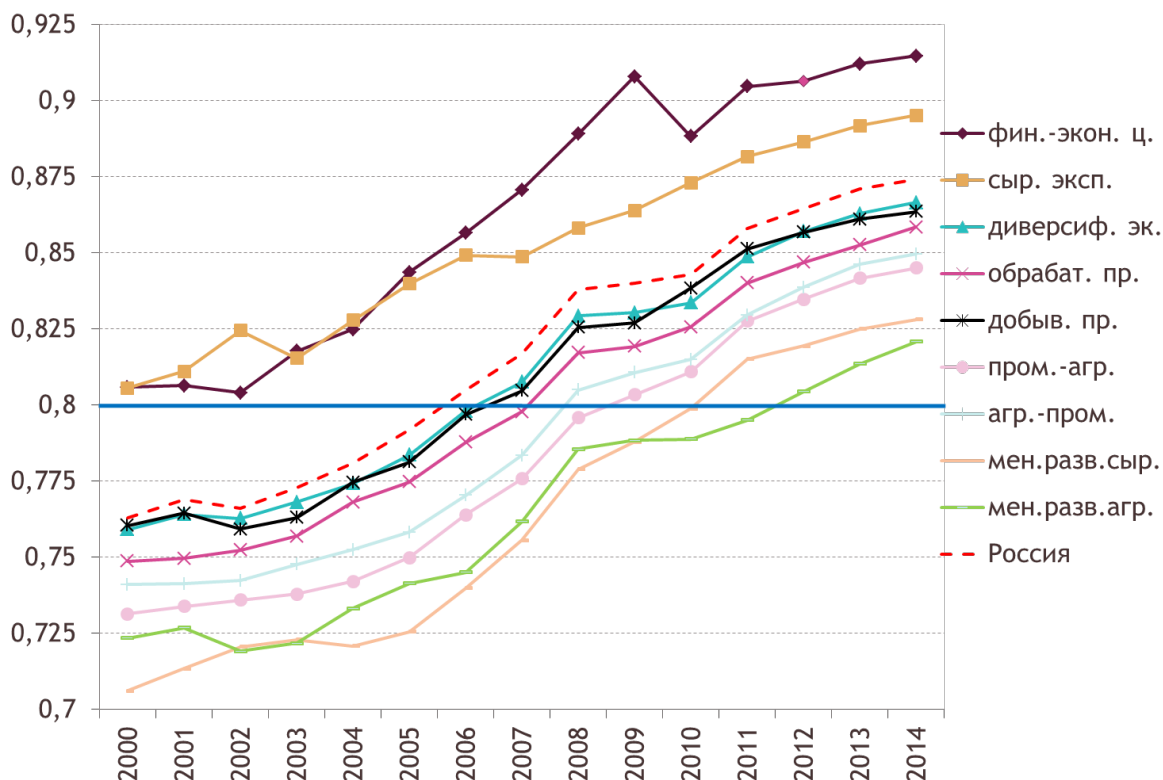
Цели устойчивого развития ООН и Россия

регионов невелик: от 0,828 в Северо-Кавказском до 0,882 в Центральном федеральном округе. По типам регионов колебания выражены сильнее: от 0,915 у финансово-экономических центров и 0,895 у сырьевых экспортеров до 0,828 у менее развитых сырьевых и 0,821 у менее развитых аграрных регионов. У остальных типов регионов средневзвешенные значения индекса близки к среднероссийскому показателю, который по итогам 2014 года составил 0,874 (при этом средневзвешенный показатель по стране ниже — 0,865; разница возникает за счет статистических неточностей при добавлении нераспределенной части ВВП и его пересчете по ППС).

С начала 2000-х годов ИЧР всех типов регионов по уровню развития (по классификации, используемой в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации) устойчиво растет (Рисунок 70). Наибольшие значения демонстрируют столичные регионы. При этом в 2012 году менее развитые аграрные регионы последними среди всех типов регионов преодолели порог ИЧР в 0,800.

Рисунок 70

Динамика ИЧР по типам российских регионов по уровню развития, 2000-2014 годы



Источник — региональные главы А.А.Саградова и Н.В.Зубаревич в докладах о человеческом развитии за 2001–2014 годы, расчеты авторов по данным Росстата

Таблица 50

Индекс человеческого развития по регионам России, 2014 год

	Душевой ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжи- тельность жизни, лет	Индекс долголе- тия	Грамот- ность, %	Доля учащихся в возрасте 7-24 лет	Индекс образования	ИЧР 2014	Место -2014	ИЧР 2013	Место -2013
Россия	25 365	0,924	70,93	0,766	99,7	0,806	0,933	0,874		0,869	
г. Москва	47 188*	1,000	76,7	0,862	100,0	0,927	0,975	0,946	1	0,944	1
г. Санкт-Петербург	30 344	0,954	74,57	0,826	99,9	0,955	0,984	0,921	2	0,916	2
Тюменская обл.	80 566*	1,000	71,5	0,775	99,7	0,812	0,935	0,903	3	0,901	3
Респ. Татарстан	30 467	0,955	72,17	0,786	99,7	0,833	0,942	0,894	4	0,890	4
Белгородская обл.	28 201	0,942	72,25	0,788	99,7	0,835	0,943	0,891	5	0,885	5
Респ. Саха (Якутия)	35 090	0,978	69,81	0,747	99,6	0,789	0,927	0,884	6	0,869	9
Респ. Коми	31 700	0,961	69,05	0,734	99,7	0,863	0,952	0,883	7	0,882	6
Томская обл.	25 316	0,924	70,67	0,761	99,7	0,873	0,956	0,880	8-9	0,871	8
Сахалинская обл.	75 091*	1,000	67,89	0,715	99,7	0,781	0,925	0,880	8-9	0,877	7
Красноярский край	30 698	0,956	69,23	0,737	99,6	0,819	0,937	0,877	10	0,865	14-16
Свердловская обл.	24 716	0,920	69,76	0,746	99,8	0,867	0,954	0,873	11-12	0,868	10
Архангельская обл.	25 778	0,927	70,23	0,754	99,8	0,817	0,938	0,873	11-12	0,866	12-13
Липецкая обл.	24 840	0,920	70,6	0,760	99,6	0,811	0,934	0,872	13	0,858	20-21
Курская обл.	19 713	0,882	70,11	0,752	99,6	0,947	0,980	0,871	14	0,865	14-16
Магаданская обл.	28 089	0,941	67,19	0,703	99,8	0,903	0,966	0,870	15-16	0,867	11
Омская обл.	21 810	0,899	70,13	0,752	99,5	0,884	0,958	0,870	15-16	0,865	14-16
Краснодарский край	20 243	0,886	72,28	0,788	99,8	0,776	0,924	0,866	17-19	0,864	17
Ярославская обл.	19 948	0,884	70,64	0,761	99,8	0,864	0,953	0,866	17-19	0,862	19
Оренбургская обл.	26 406	0,931	68,73	0,729	99,6	0,819	0,937	0,866	17-19	0,866	12-13
Самарская обл.	23 082	0,908	69,63	0,744	99,7	0,833	0,942	0,865	20	0,857	22-24
Новосибирская обл.	20 708	0,890	70,28	0,755	99,6	0,853	0,948	0,864	21-23	0,857	22-24
Воронежская обл.	20 508	0,888	70,82	0,764	99,6	0,830	0,941	0,864	21-23	0,857	22-24
Астраханская обл.	20 147	0,886	70,76	0,763	99,3	0,847	0,944	0,864	21-23	0,863	18
Пермский край	23 802	0,913	69,04	0,734	99,6	0,836	0,943	0,863	24	0,856	25
Удмуртская Респ.	20 304	0,887	70,03	0,751	99,6	0,854	0,949	0,862	25	0,858	20-21
Волгоградская обл.	19 309	0,878	71,62	0,777	99,7	0,768	0,921	0,859	26	0,848	33-35

Цели устойчивого развития ООН и Россия

	Душевой ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долготеления	Грамотность, %	Доля учащихся в возрасте 7-24 лет	Индекс образования	ИЧР 2014	Место -2014	ИЧР 2013	Место -2013
Новгородская обл.	22 876	0,907	68,41	0,724	99,7	0,834	0,943	0,858	27-28	0,842	43
Иркутская обл.	25 601	0,926	66,87	0,698	99,6	0,856	0,949	0,858	27-28	0,847	36-37
Московская обл.	21 614	0,897	70,94	0,766	99,9	0,730	0,909	0,857	29-30	0,852	29-30
Челябинская обл.	19 636	0,881	69,71	0,745	99,7	0,841	0,945	0,857	29-30	0,848	33-35
Мурманская обл.	21 477	0,896	69,97	0,750	99,8	0,772	0,923	0,856	31	0,855	26-28
Респ. Башкортостан	20 883	0,892	69,76	0,746	99,6	0,794	0,929	0,855	32-34	0,855	26-28
Калужская обл.	20 341	0,887	69,93	0,749	99,8	0,792	0,929	0,855	32-34	0,855	26-28
Тамбовская обл.	18 098	0,868	71,11	0,769	99,5	0,794	0,928	0,855	32-34	0,843	39-42
Рязанская обл.	17 545	0,862	70,8	0,763	99,7	0,815	0,936	0,854	35-37	0,850	31
Вологодская обл.	20 036	0,885	69,74	0,746	99,6	0,801	0,931	0,854	35-37	0,848	33-35
Нижегородская обл.	20 156	0,886	69,53	0,742	99,7	0,805	0,933	0,854	35-37	0,849	32
Орловская обл.	16 803	0,855	69,88	0,748	99,6	0,874	0,955	0,853	38	0,852	29-30
Калининградская обл.	19 636	0,881	70,28	0,755	99,7	0,764	0,919	0,852	39-40	0,847	36-37
Чукотский АО	43 483*	1,000	62,32	0,622	99,7	0,805	0,933	0,852	39-40	0,838	49
Саратовская обл.	16 538	0,853	70,95	0,766	99,7	0,796	0,930	0,849	41-42	0,846	38
Пензенская обл.	16 055	0,848	71,63	0,777	99,6	0,772	0,921	0,849	41-42	0,843	39-42
Респ. Мордовия	15 196	0,838	71,38	0,773	99,5	0,811	0,934	0,848	43-45	0,836	53-54
Респ. Карелия	17 280	0,860	69,36	0,739	99,7	0,842	0,945	0,848	43-45	0,843	39-42
Хабаровский край	20 119	0,885	68,01	0,717	99,8	0,827	0,941	0,848	43-45	0,839	46-48
Ростовская обл.	14 678	0,833	71,3	0,772	99,7	0,817	0,937	0,847	46-47	0,841	44
Тульская обл.	18 085	0,868	69,63	0,744	99,7	0,792	0,929	0,847	46-47	0,835	55
Р. Северная Осетия — Алания	12 480	0,806	73,82	0,814	99,6	0,760	0,917	0,846	48	0,843	39-42
Респ. Хакасия	19 434	0,880	68,83	0,731	99,7	0,771	0,922	0,844	49	0,837	50-52
Ульяновская обл.	15 638	0,843	70,37	0,756	99,5	0,798	0,929	0,843	50	0,840	45
Кемеровская обл.	20 230	0,886	67,8	0,713	99,7	0,788	0,927	0,842	51-52	0,836	53-54
Костромская обл.	15 438	0,841	70,05	0,751	99,6	0,809	0,934	0,842	51-52	0,837	50-52
Кировская обл.	12 968	0,812	70,59	0,760	99,6	0,864	0,952	0,841	53	0,830	56-58
Смоленская обл.	15 410	0,841	69,44	0,741	99,7	0,826	0,940	0,840	54	0,839	46-48
Ленинградская обл.	24 186	0,916	70,28	0,755	99,8	0,545	0,847	0,839	55-56	0,837	50-52
Чувашская Респ.	13 592	0,820	70,62	0,760	99,6	0,817	0,936	0,839	55-56	0,839	46-48

	Душевой ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность, %	Доля учащихся в возрасте 7-24 лет	Индекс образования	ИЧР 2014	Место -2014	ИЧР 2013	Место -2013
Приморский край	17 194	0,859	68,74	0,729	99,8	0,778	0,925	0,838	57-58	0,828	62
Камчатский край	17 723	0,864	68,06	0,718	99,9	0,794	0,931	0,838	57-58	0,830	56-58
Респ. Дагестан	13 092	0,814	75,83	0,847	99,2	0,557	0,847	0,836	59	0,826	64-67
Респ. Марий Эл	15 057	0,837	69,42	0,740	99,6	0,795	0,929	0,835	60	0,830	56-58
Алтайский край	13 371	0,817	70,01	0,750	99,5	0,817	0,936	0,834	61	0,829	59-61
Ставропольский край	12 736	0,809	72,75	0,796	99,5	0,695	0,895	0,833	62	0,826	64-67
Владимирская обл.	14 560	0,831	69,25	0,738	99,7	0,789	0,928	0,832	63-65	0,829	59-61
Тверская обл.	14 645	0,832	68,43	0,724	99,7	0,824	0,939	0,832	63-65	0,826	64-67
Респ. Ингушетия	8 759	0,747	79,42	0,907	98,1	0,562	0,841	0,832	63-65	0,823	68
Респ. Адыгея	11 738	0,795	72,01	0,784	99,6	0,749	0,914	0,831	66-67	0,827	63
Курганская обл.	13 230	0,815	68,75	0,729	99,5	0,853	0,948	0,831	66-67	0,829	59-61
Респ. Калмыкия	11 192	0,787	72,03	0,784	99,4	0,767	0,918	0,830	68	0,817	71-72
Брянская обл.	13 184	0,815	69,42	0,740	99,6	0,801	0,931	0,829	69	0,826	64-67
Амурская обл.	16 509	0,852	67	0,700	99,7	0,805	0,933	0,828	70	0,818	70
Респ. Бурятия	12 113	0,801	68,54	0,726	99,5	0,859	0,950	0,825	71	0,816	73
Забайкальский край	14 536	0,831	67,38	0,706	99,5	0,787	0,926	0,821	72	0,819	69
Карачаево-Черкесская Респ.	9 608	0,762	73,91	0,815	99,3	0,634	0,873	0,817	73	0,817	71-72
Кабардино-Балкарская Респ.	9 242	0,755	74,16	0,819	99,4	0,622	0,870	0,815	74	0,808	76
Респ. Алтай	10 522	0,777	67,76	0,713	99,5	0,869	0,953	0,814	75	0,805	77
Псковская обл.	12 004	0,799	68,07	0,718	99,6	0,776	0,923	0,813	76	0,809	75
Ивановская обл.	9 633	0,762	69,88	0,748	99,7	0,781	0,925	0,812	77	0,815	74
Чеченская Респ.	7 053	0,710	73,06	0,801	98,2	0,690	0,885	0,799	78	0,792	78
Еврейская АО	12 917	0,811	65,2	0,670	99,5	0,741	0,910	0,797	79	0,791	79
Респ. Тыва	10 069	0,770	61,79	0,613	99,5	0,835	0,942	0,775	80	0,768	80
Справочно											
Республика Крым			70,74	0,762	99,8	0,771	0,922				
г. Севастополь			72,28	0,788	99,9	0,849	0,949				

* Для расчета индекса дохода эти значения в соответствии с методологией приравнены к 40 000.

Источник — Росстат, расчеты авторов

Цели устойчивого развития ООН и Россия

Таблица 51

Индекс человеческого развития по регионам России, 2013 год

	Душевой ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность, %	Доля учащих в возрасте 7-24 лет	Индекс образования	ИЧР 2013	Место-2013
Россия	24 178	0,916	70,76	0,763	99,7	0,792	0,929	0,869	
г. Москва	43 751*	1,000	76,37	0,856	99,99	0,923	0,974	0,944	1
г. Санкт-Петербург	29 764	0,951	74,22	0,820	99,9	0,937	0,978	0,916	2
Тюменская обл.	76 394*	1,000	71,35	0,773	99,7	0,800	0,931	0,901	3
Респ. Татарстан	29 374	0,948	72,12	0,785	99,7	0,814	0,936	0,890	4
Белгородская обл.	26 835	0,933	72,16	0,786	99,7	0,811	0,935	0,885	5
Респ. Коми	30 939	0,957	69,27	0,738	99,7	0,859	0,951	0,882	6
Сахалинская обл.	63 151*	1,000	67,7	0,712	99,7	0,766	0,920	0,877	7
Томская обл.	23 926	0,914	70,33	0,756	99,7	0,836	0,943	0,871	8
Респ. Саха (Якутия)	29 963	0,952	69,13	0,736	99,6	0,769	0,920	0,869	9
Свердловская обл.	22 931	0,907	69,81	0,747	99,8	0,858	0,951	0,868	10
Магаданская обл.	24 865	0,921	67,12	0,702	99,8	0,938	0,978	0,867	11
Оренбургская обл.	26 775	0,933	68,9	0,732	99,6	0,805	0,932	0,866	12-13
Архангельская обл.	23 537	0,911	70,16	0,753	99,8	0,802	0,933	0,866	12-13
Курская обл.	18 282	0,869	70,14	0,752	99,6	0,932	0,975	0,865	14-16
Красноярский край	26 661	0,932	69,06	0,734	99,6	0,797	0,930	0,865	14-16
Омская обл.	20 785	0,891	69,74	0,746	99,5	0,883	0,958	0,865	14-16
Краснодарский край	20 764	0,891	72,29	0,788	99,8	0,747	0,914	0,864	17
Астраханская обл.	20 037	0,885	71,34	0,772	99,3	0,807	0,931	0,863	18
Ярославская обл.	19 406	0,879	70,45	0,758	99,8	0,856	0,951	0,862	19
Липецкая обл.	20 171	0,886	70,66	0,761	99,6	0,793	0,928	0,858	20-21
Удмуртская Респ.	19 571	0,881	69,92	0,749	99,6	0,838	0,943	0,858	20-21
Новосибирская обл.	19 182	0,877	70,19	0,753	99,6	0,833	0,942	0,857	22-24
Воронежская обл.	18 434	0,871	70,89	0,765	99,6	0,815	0,936	0,857	22-24
Самарская обл.	21 032	0,893	69,4	0,740	99,7	0,820	0,938	0,857	22-24
Пермский край	21 736	0,898	68,75	0,729	99,6	0,828	0,940	0,856	25
Мурманская обл.	20 786	0,891	70,46	0,758	99,8	0,758	0,918	0,855	26-28

	Душевой ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность, %	Доля учащихся в возрасте 7-24 лет	Индекс образования	ИЧР 2013	Место-2013
Респ. Башкортостан	21 289	0,895	69,63	0,744	99,6	0,787	0,926	0,855	26-28
Калужская обл.	20 475	0,888	70,02	0,750	99,8	0,780	0,925	0,855	26-28
Орловская обл.	16 378	0,851	70,22	0,754	99,6	0,866	0,953	0,852	29-30
Московская обл.	21 274	0,895	70,78	0,763	99,9	0,700	0,899	0,852	29-30
Рязанская обл.	16 418	0,851	70,74	0,762	99,7	0,815	0,936	0,850	31
Нижегородская обл.	19 037	0,876	69,42	0,740	99,7	0,795	0,930	0,849	32
Челябинская обл.	17 616	0,863	69,52	0,742	99,7	0,826	0,940	0,848	33-35
Волгоградская обл.	16 556	0,853	71,42	0,774	99,7	0,759	0,918	0,848	33-35
Вологодская обл.	18 129	0,868	69,35	0,739	99,6	0,816	0,936	0,848	33-35
Калининградская обл.	17 922	0,866	70,51	0,759	99,7	0,757	0,917	0,847	36-37
Иркутская обл.	22 328	0,903	66,72	0,695	99,6	0,835	0,942	0,847	36-37
Саратовская обл.	16 334	0,851	70,67	0,761	99,7	0,785	0,926	0,846	38
Респ. Карелия	17 168	0,859	69,19	0,737	99,7	0,811	0,935	0,843	39-42
Пензенская обл.	15 244	0,839	71,54	0,776	99,6	0,754	0,915	0,843	39-42
Респ. Северная Осетия – Алалия	12 511	0,806	73,94	0,816	99,6	0,733	0,908	0,843	39-42
Тамбовская обл.	15 718	0,844	70,93	0,766	99,5	0,771	0,920	0,843	39-42
Новгородская обл.	20 297	0,887	67,67	0,711	99,7	0,794	0,929	0,842	43
Ростовская обл.	13 863	0,823	71,39	0,773	99,7	0,789	0,928	0,841	44
Ульяновская обл.	14 851	0,835	70,5	0,758	99,6	0,788	0,927	0,840	45
Хабаровский край	17 879	0,866	67,92	0,715	99,8	0,812	0,936	0,839	46-48
Смоленская обл.	15 652	0,843	68,9	0,732	99,7	0,830	0,941	0,839	46-48
Чувашская Респ.	13 565	0,820	70,79	0,763	99,6	0,809	0,934	0,839	46-48
Чукотский АО	32 164	0,964	62,11	0,619	99,7	0,804	0,933	0,838	49
Ленинградская обл.	24 097	0,915	70,36	0,756	99,8	0,524	0,840	0,837	50-52
Респ. Хакасия	17 716	0,864	68,57	0,726	99,7	0,768	0,921	0,837	50-52
Костромская обл.	14 605	0,832	69,86	0,748	99,6	0,802	0,931	0,837	50-52
Респ. Мордовия	13 583	0,820	70,56	0,759	99,5	0,800	0,930	0,836	53-54
Кемеровская обл.	18 402	0,870	67,72	0,712	99,7	0,780	0,925	0,836	53-54
Тульская обл.	16 117	0,848	69,41	0,740	99,7	0,759	0,918	0,835	55

Цели устойчивого развития ООН и Россия

	Душевой ВВП, долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность, %	Доля учащегося в возрасте 7-24 лет	Индекс образования	ИЧР 2013	Место-2013
Кировская обл.	11 598	0,793	70,26	0,754	99,6	0,838	0,943	0,830	56-58
Камчатский край	15 960	0,847	67,98	0,716	99,9	0,783	0,927	0,830	56-58
Респ. Марий Эл	14 151	0,827	69,3	0,738	99,6	0,783	0,925	0,830	56-58
Владимирская обл.	14 247	0,828	69,13	0,736	99,7	0,781	0,925	0,829	59-61
Алтайский край	13 046	0,813	69,77	0,746	99,5	0,796	0,929	0,829	59-61
Курганская обл.	13 394	0,817	68,27	0,721	99,5	0,852	0,947	0,829	59-61
Приморский край	15 791	0,845	68,19	0,720	99,8	0,765	0,920	0,828	62
Республика Адыгея	11 430	0,791	71,8	0,780	99,6	0,740	0,911	0,827	63
Тверская обл.	14 399	0,829	68,13	0,719	99,7	0,799	0,931	0,826	64-67
Ставропольский край	11 515	0,792	72,75	0,796	99,5	0,683	0,891	0,826	64-67
Респ. Дагестан	11 260	0,788	75,63	0,844	99,2	0,555	0,846	0,826	64-67
Брянская обл.	12 782	0,810	69,75	0,746	99,6	0,777	0,923	0,826	64-67
Респ. Ингушетия	8 267	0,737	78,84	0,897	98,2	0,539	0,834	0,823	68
Забайкальский край	14 785	0,834	67,11	0,702	99,5	0,778	0,923	0,819	69
Амурская обл.	14 762	0,834	66,38	0,690	99,7	0,801	0,932	0,818	70
Респ. Калмыкия	10 222	0,772	71,35	0,773	99,4	0,734	0,907	0,817	71-72
Карачаево-Черкесская Респ.	9 879	0,767	73,94	0,816	99,3	0,619	0,868	0,817	71-72
Респ. Бурятия	11 608	0,794	67,67	0,711	99,5	0,841	0,944	0,816	73
Ивановская обл.	10 401	0,775	69,84	0,747	99,7	0,772	0,922	0,815	74
Псковская обл.	11 854	0,797	67,82	0,714	99,6	0,758	0,917	0,809	75
Кабардино-Балкарская Респ.	9 135	0,754	73,71	0,812	99,5	0,590	0,860	0,808	76
Респ. Алтай	9 696	0,763	67,34	0,706	99,5	0,852	0,947	0,805	77
Чеченская Респ.	6 497	0,697	73,2	0,803	98,3	0,660	0,875	0,792	78
Еврейская АО	11 581	0,793	64,94	0,666	99,5	0,753	0,914	0,791	79
Респ. Тыва	8 928	0,750	61,79	0,613	99,6	0,827	0,940	0,768	80

* Для расчета индекса дохода эти значения в соответствии с методологией приравнены к 40 000.

Источник — Росстат, расчеты авторов

Таблица 52

Индекс человеческого развития российских регионов — по типам регионов и федеральным округам, 2014 год

Округ	Высокоразвитые		Развитые			Среднеразвитые		Менее развитые		Среднезв. по ФО, типу, стране* (в целом по стране**)
	Финансово-экономические центры	Сырьевые экспортно ориентир.	С диверсиф. экономикой	С опорой на обрабатыв. пром-сть	С опорой на добыв. пром-сть	Промышленно-аграрные	Аграрно-промышленные	Менее развитые сырьевые	Менее развитые аграрные	
ЦФО	Московская обл. (0,857) г. Москва (0,946)			Липецкая обл. (0,872) Ярославская обл. (0,866)	Белгородская обл. (0,891)	Владимирская обл. (0,832) Ивановская обл. (0,812) Калужская обл. (0,855) Костромская обл. (0,842) Рязанская обл. (0,854) Смоленская обл. (0,840) Тверская обл. (0,832) Тульская обл. (0,847)	Брянская обл. (0,829) Воронежская обл. (0,864) Курская обл. (0,871) Орловская обл. (0,853) Тамбовская обл. (0,855)			0,882
СЗФО	г. Санкт-Петербург (0,921)	Республика Коми (0,883)		Вологодская обл. (0,811) Ленинградская обл. (0,839) Новгородская обл. (0,858)	Мурманская обл. (0,856)	Карелия (0,848) Архангельская обл. (0,873) Калининградская обл. (0,852)	Псковская обл. (0,813)			0,879
ЮФО			Ростовская обл. (0,847)				Краснодарский край (0,866) Астраханская обл. (0,864) Волгоградская обл. (0,854)		Адыгея (0,831) Калмыкия (0,830)	0,857
СКФО							Северная Осетия (0,846) Ставропольский край (0,833)		Дагестан (0,836) Ингушетия (0,832) Кабардино-Балкария (0,815) Карачаево-Черкесия (0,817) Чечня (0,799)	0,828
ПФО			Татарстан (0,894) Нижегородская обл. (0,854) Самарская обл. (0,865)		Башкортостан (0,855) Пермский край (0,863)	Удмуртия (0,862)	Марий Эл (0,835) Мордовия (0,848) Чувашия (0,839) Кировская обл. (0,841) Оренбургская обл. (0,866) Пензенская обл. (0,849) Саратовская обл. (0,849) Ульяновская обл. (0,843)			0,860
УФО		Тюменская обл. (0,903)	Свердловская обл. (0,873)	Челябинская обл. (0,857)			Курганская обл. (0,831)			0,874
СФО			Новосибирская обл. (0,864)	Иркутская обл. (0,858) Омская обл. (0,870)	Красноярский край (0,877) Кемеровская обл. (0,842) Томская обл. (0,880)	Хакасия (0,844)	Бурятия (0,825) Алтайский край (0,834)	Забайкальский край (0,821)	Алтай (0,814) Тыва (0,775)	0,853
ДФО		Саха (Якутия) (0,884) Сахалинская обл. (0,880)				Приморский край (0,838) Хабаровский край (0,848)	Камчатский край (0,832)	Амурская обл. (0,828) Магаданская обл. (0,870) Чукотский АО (0,852)	Еврейская автономная обл. (0,797)	0,849
*	0,915	0,895	0,867	0,858	0,864	0,845	0,850	0,828	0,821	0,865 (0,874)

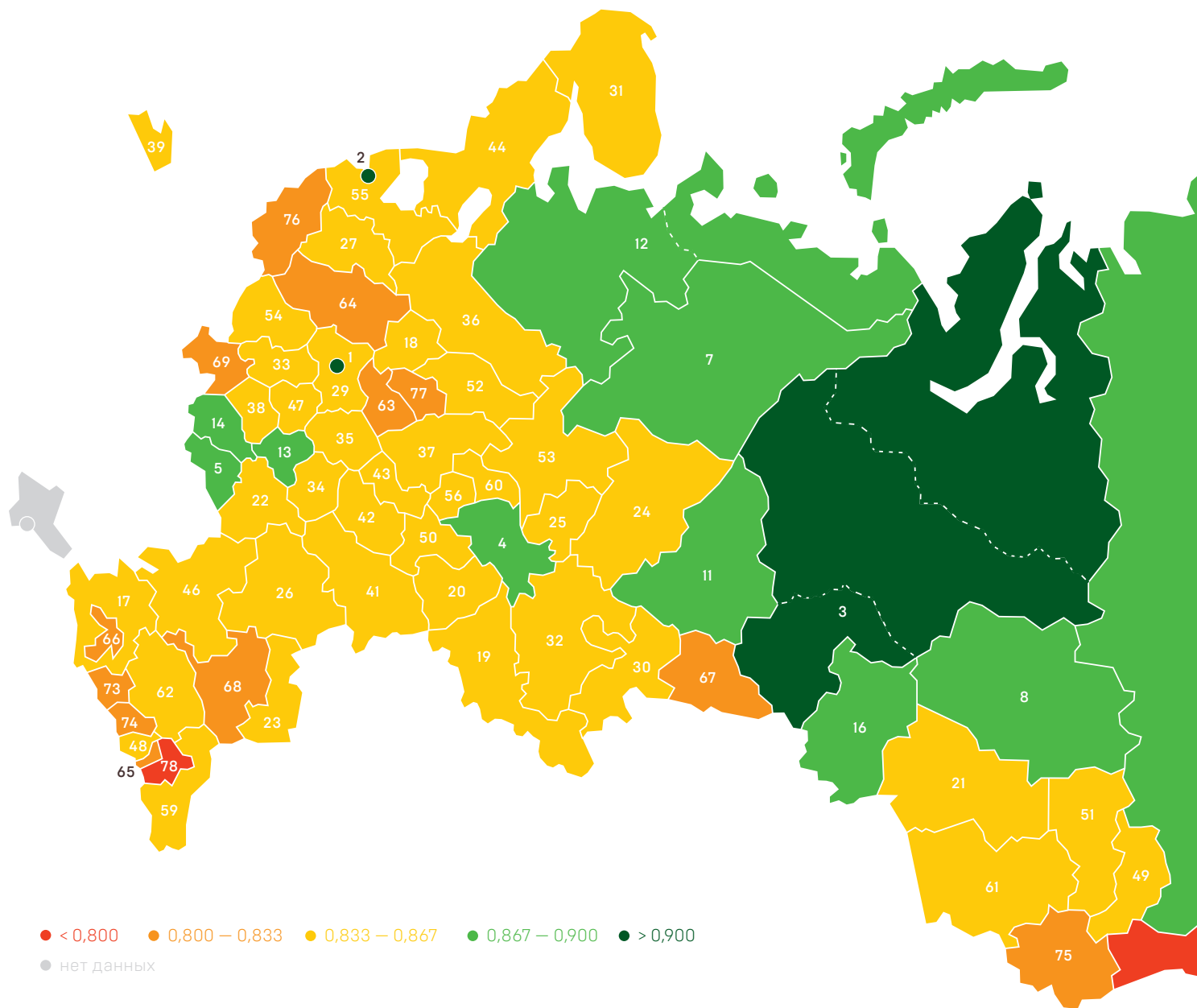
** Разница возникает за счет статистических неточностей при добавлении нераспределенной части ВВП и его пересчете по ППС.

Источник — Росстат, расчеты авторов

Рисунок 71

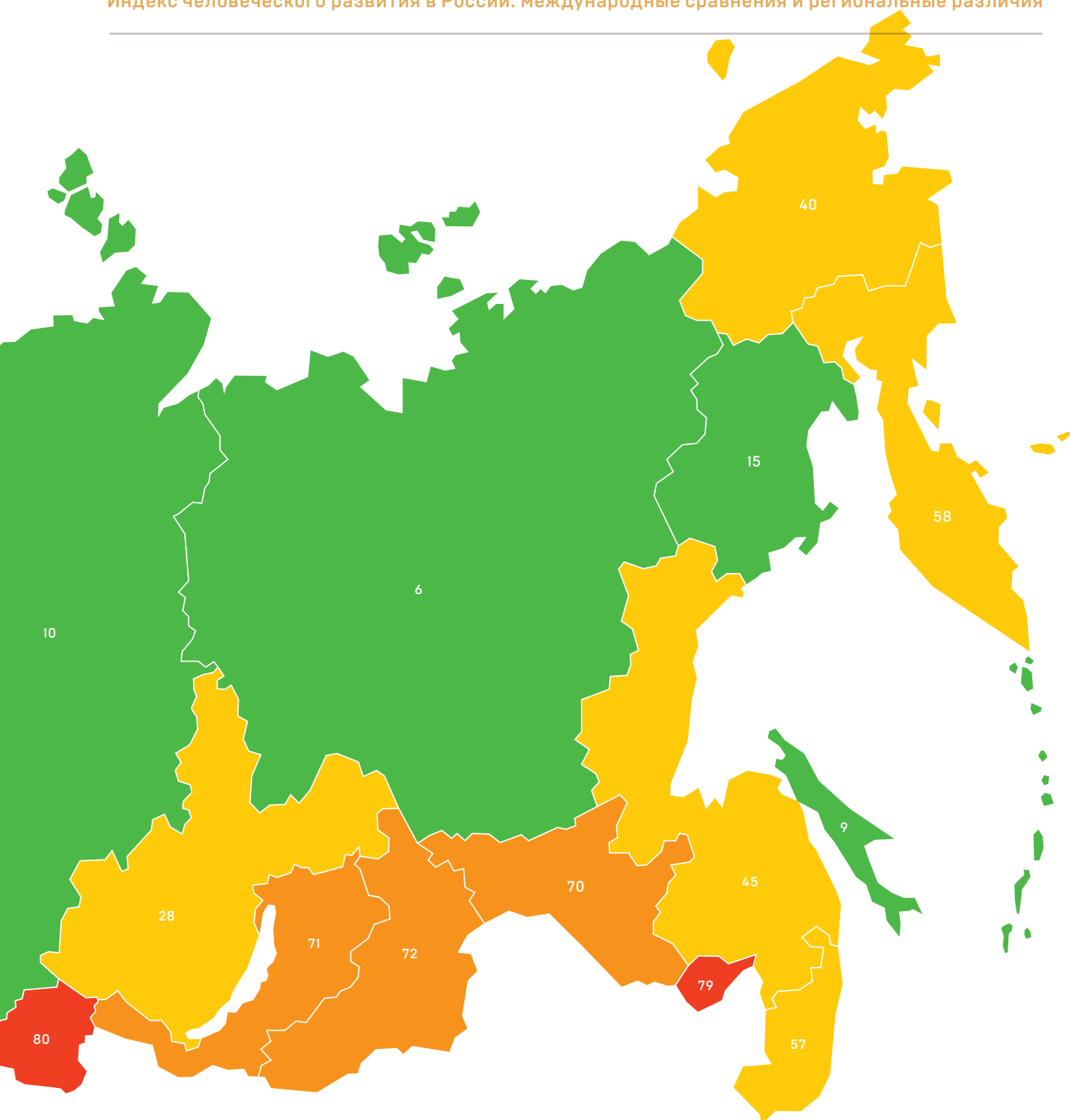
Индекс человеческого развития в регионах России, 2014 год

Источник — Росстат, расчеты авторов



№ РЕГИОНЫ	ИЧР	13 Липецкая область	0,872	27 Новгородская область	0,858
1 г. Москва	0,946	14 Курская область	0,871	28 Иркутская область	0,858
2 г. Санкт-Петербург	0,921	15 Магаданская область	0,870	29 Московская область	0,858
3 Тюменская область	0,903	16 Омская область	0,867	30 Челябинская область	0,857
4 Республика Татарстан	0,894	17 Краснодарский край	0,866	31 Мурманская область	0,856
5 Белгородская область	0,891	18 Ярославская область	0,866	32 Республика Башкортостан	0,855
6 Республика Саха (Якутия)	0,884	19 Оренбургская область	0,866	33 Калужская область	0,855
7 Республика Коми	0,883	20 Самарская область	0,865	34 Тамбовская область	0,855
8 Томская область	0,880	21 Новосибирская область	0,864	35 Рязанская область	0,854
9 Сахалинская область	0,880	22 Воронежская область	0,864	36 Вологодская область	0,854
10 Красноярский край	0,877	23 Астраханская область	0,864	37 Нижегородская область	0,854
11 Свердловская область	0,873	24 Пермский край	0,863	38 Орловская область	0,853
12 Архангельская область	0,873	25 Удмуртская Республика	0,862	39 Калининградская область	0,852
		26 Волгоградская область	0,859	40 Чукотский автономный округ	0,852

Индекс человеческого развития в России: международные сравнения и региональные различия



41 Саратовская область	0,850	55 Ленинградская область	0,839	69 Брянская область	0,829
42 Пензенская область	0,849	56 Чувашская Республика	0,839	70 Амурская область	0,829
43 Республика Мордовия	0,848	57 Приморский край	0,838	71 Республика Бурятия	0,825
44 Республика Карелия	0,848	58 Камчатский край	0,838	72 Забайкальский край	0,821
45 Хабаровский край	0,848	59 Республика Дагестан	0,836	73 Карачаево-Черкесская Республика	0,817
46 Ростовская область	0,847	60 Республика Марий Эл	0,835	74 Кабардино-Балкарская Республика	0,815
47 Тульская область	0,847	61 Алтайский край	0,834	75 Республика Алтай	0,814
48 Республика Северная Осетия — Алания	0,846	62 Ставропольский край	0,833	76 Псковская область	0,813
49 Республика Хакасия	0,844	63 Владимирская область	0,832	77 Ивановская область	0,812
50 Ульяновская область	0,843	64 Тверская область	0,832	78 Чеченская Республика	0,799
51 Кемеровская область	0,842	65 Республика Ингушетия	0,832	79 Еврейская автономная область	0,797
52 Костромская область	0,842	66 Республика Адыгея	0,831	80 Республика Тыва	0,775
53 Кировская область	0,841	67 Курганская область	0,831	Республика Крым	н/д
54 Смоленская область	0,841	68 Республика Калмыкия	0,830	г. Севастополь	н/д

Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2016 год / под ред. С. Н. Бобылева и Л. М. Григорьева. — М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2016. 298 с.

Подписано в печать 25.11.2016. Формат 62х92/8.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 15

Тираж 800 эк. Заказ № 342/2015

Отпечатано в ООО «4Т дизайн»,
107023, г. Москва, Барабанный переулок, д. 4.

Тел.: +7 (495) 988-73-87

www.4tdesign.ru

AC.GOV.RU