

К XVII Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества
19-22 апреля 2016 г.
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД О СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

**ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ КАК ФАКТОР
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Краткая версия доклада

Москва, 2016

Ответственные редакторы:

Я.И. Кузьминов, Л.Н. Овчарова, Л.И. Якобсон

Авторский коллектив:

И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина, К.Р. Абанокова, Н.В. Акиндинова, С.С. Бирюкова, А.С. Васин, Е.С. Герасимова, В.Е. Гимпельсон, Е.А. Горина, М.Б. Денисенко, А.А. Ермолина, Н.В. Зубаревич, А.А. Зудина, Н.В. Кондрашов, Я.И. Кузьминов, Е.В. Куштанина, Т.А. Мерцалова, С.Г. Мисихина, Н.В. Мкртчян, Л.Н. Овчарова, В.В. Романова, Б.Л. Рудник, С.В. Сажина, Е.В. Селезнева, О.В. Синявская, С.Н. Смирнов, И.Д. Фрумин, Т.Л. Харькова, А.В. Чернявский, Т.Я. Четвернина, И.М. Шейман, С.В. Шишкин, Л.И. Якобсон

Человеческий капитал как фактор социально-экономического развития.

Краткая версия доклада [Текст]: докл. К XVII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 19-22 апр. 2016 г. / отв. Ред. Я.И. Кузьминов, Л.Н. Овчарова, Л.И. Якобсон; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2016. – 76 с. – экз. -

Содержание

Основные тезисы доклада	4
1. Доходы домашних хозяйств в зеркале долгосрочных тенденций и изменений последних лет	13
2. Потребление и имущественная обеспеченность как характеристики качества человеческого капитала	20
3. Здоровоохранение: растущая потребность в модернизации.....	24
4. Тенденции и прогнозы изменения демографических характеристик человеческого капитала	32
5. Высокое качество жизни пенсионеров как основа активного долголетия...	40
6. Новые вызовы российской системе образования	43
7. Спрос на человеческий капитал в условиях новой экономической реальности.....	47
8. Основные барьеры спроса на человеческий капитал со стороны рынка труда	54
9. Система социальной поддержки и возможные пути ее развития	57
10. Ведущая роль культуры в формировании человеческого капитала	62
11. Социальные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ.....	68
Приложения	73

Основные тезисы доклада

1. Новый этап социальной политики

Содержание социальной политики и условия ее реализации в современный период принципиально отличаются от тех, которые были характерны для предшествующих этапов постсоветского периода российской истории. Первый из этих этапов, пришедшийся в основном на 1990-е годы, был временем крайне трудного и непоследовательного становления новых экономических и политических институтов на фоне резкого сокращения ресурсных возможностей граждан и государства. Обстоятельства диктовали такие приоритеты социальной политики, как поддержание минимально приемлемого уровня жизни населения, усиленное сохранение сформированного в советский период потенциала отраслей социальной сферы и адаптация этой сферы к новым экономическим и политическим реалиям, в том числе за счет снятия барьеров для проявления инициативы. Условно говоря, это был период социальной политики выживания.

Второй этап, начавшийся на рубеже веков, стал временем, с одной стороны, быстрого экономического роста, в огромной мере опиравшегося на внешнеэкономическую конъюнктуру, а с другой – консолидации государства. Главным содержанием социальной политики, адекватной этим условиям, стали меры государства по распределению дополнительных ресурсов между различными видами социальной поддержки (пенсиями, пособиями, льготами и т.д.) и отраслями социальной сферы. Одновременно шло укрепление институтов социальной сферы, в повестке дня постоянно присутствовала тема не только роста расходов социального характера, но и повышения их эффективности. Однако в целом социальная политика больше ассоциировалась с тем, как делить «общественный пирог», нежели рационализацией его использования и вкладом в его увеличение. Этап, о котором идет речь, уместно условно назвать периодом политики наращивания ресурсной базы социальной политики.

Можно предъявить немало справедливых претензий к тому, как решались приоритетные задачи двух названных этапов социальной политики. Однако главное состоит в том, что в итоге в стране созданы надежные предпосылки для перехода к новому этапу социальной политики, адекватному смене модели экономического роста и конструктивному сотрудничеству государства, бизнеса и гражданского общества. Этот переход закономерен и отнюдь не является всего лишь реакцией на экономическую рецессию, которая существенно осложняет назревший переход. Тем не менее, с ним связаны отнюдь не только трудности, но и новые возможности. Однако их освоению

подчас препятствуют несостоятельное отождествление проблем современного периода с проблемами периода выживания и привычка к не всегда рациональным решениям, характерным для периода наращивания ресурсной базы.

2. Социальная политика и человеческий капитал.

Назревшая смена модели экономического развития предполагает опору на то сравнительное преимущество национальной экономики, которое, во-первых, не подвержено обесценению в силу действия внешних для нашей страны факторов и, во-вторых, способно все полнее проявляться по мере прогнозируемых структурных изменений в глобальной экономике XXI века. Единственный претендент на роль главного сравнительного преимущества – человеческий капитал. Вполне зримой тенденцией становится выдвижение его формирования и рационального использования на ту ведущую роль в экономике, которая до индустриальной революции принадлежала сельскому хозяйству, а в последующие века – промышленности.

Меры государства, содействующие формированию человеческого капитала, традиционно рассматриваются в контексте социальной политики. Есть ли основания выносить тематику человеческого капитала за ее скобки, коль скоро речь идет о новом стержне экономического развития? Это не терминологический вопрос. Признание ключевой роли человеческого капитала в экономике не должна служить поводом для концептуальной и тем более практической дезинтеграции единого поля социальной политики, которая по своей природе обращена не только к тем, кто непосредственно здесь и сейчас вносит вклад в экономический рост, но к каждому человеку.

Вынося в этот раз тему человеческого капитала в заголовок ежегодного доклада о социальной политике, специалисты НИУ ВШЭ отнюдь не сужают его традиционную проблематику, а подчеркивают перемену мест экономической и социальной политики. Из «прицепного вагона» первой вторая постепенно перемещается на роль «локомотива». Разумеется, для этого еще многое необходимо сделать. И, разумеется, недопустимо, чтобы ориентация на перспективу мешала или оправдывала недостаток внимания к текущим проблемам нуждаемости, неравного доступа к социальным благам и т.д. Доклад, естественно, содержит конкретные рекомендации по решению таких проблем.

3. Социальная политика в условиях рецессии: эффективное использование потенциала или возвращение к выживанию?

Пауза в экономическом росте уже спровоцировала ряд серьезных негативных социальных последствий, в том числе, заметное снижение реальной заработной платы увеличение доли бедных в населении. Бесспорная необходимость неотложно и

эффективно реагировать на подобные явления не дает, однако, оснований для нередко звучащих в последнее время тезисов о «возвращении в 1990-е годы». Достигнутый уровень благосостояния российских домохозяйств, развитие социальной сферы, и неглубокий экономический спад свидетельствует о том, что на новый этап развития мы выходим совершенно на другом уровне социальных инвестиций и с другим запасом прочности. Как некогда ранее велики шансы перейти к социальной политике, которая, опираясь на качество человеческого капитала, станет драйвером социально-экономического развития.

Приведем основные аргументы, позволившие рассуждать таким образом, и начнем с анализа благосостояния населения, которое не только оценивает отдачу на инвестиции в образование и воспитание, но и определяет потребительский спрос и возможности сектора домашних хозяйств в софинансировании социальных услуг и формировании инвестиционных ресурсов. Несмотря на то, что снижение реальных располагаемых доходов российского населения продолжается последние 16 месяцев, в декабре 2015 г., согласно официальным данным Росстата, среднедушевые денежные доходы граждан в реальном выражении составили 156% от уровня 1991 г. Это означает, что новая экономическая реальность формируется совершенно при другом уровне доходной обеспеченности домохозяйств, нежели в 1991 или в 2000 годах. Запас прочности в секторе домашних хозяйств в сочетании с первыми признаками выхода бизнеса из «голландской болезни» усиливает шансы развития за счет несырьевых секторов экономики.

Существенный вклад в доходы населения вносят такие новые для россиян источники денежных поступлений, как предпринимательские доходы и доходы от собственности, в совокупности составившие по итогам прошлого года 13,9% от общих доходов. Вместе с тем, динамика структуры денежных доходов населения указывает на негативные тенденции в развитии предпринимательства. В 2015 г. доля доходов от предпринимательской деятельности достигла исторического минимума за годы постсоветского развития – 7,3%.

Если мы хотим использовать шанс на развитие за счет качества человеческого капитала, то вопрос соотношения сопоставимых зарплат в России и других странах становится принципиальным. При сравнении средних заработных плат, пересчитанных в доллары США по паритету покупательной способности, в 2015 году Россия продолжает сохранять лидерство по заработной плате среди стран СНГ и БРИКС. Сравнение со странами Центральной и Восточной Европы с учетом последних изменений в оценке инфляции и декабрьской заработной платы показали, что в 2015 году средняя заработная плата в России стала несколько ниже, чем в Чехии и Венгрии, хотя еще в 2014 году они

практически совпадали. В целом межстрановые сопоставления показали, что прошлогоднее падение реальной заработной платы, значимое для динамики трудовых и совокупных денежных доходов населения, пока не оказало существенного влияния на позицию России в страновом рейтинге: даже в том случае, когда мы используем методику построения ППС, максимально учитывающую влияние валютных шоков на потребление сектора домашних хозяйств. Однако дальнейшая подстройка экономики преимущественно за счет снижения реальной заработной платы может стать главным барьером на пути трансформации качества человеческого капитала в экономический рост.

Оснащенность домашних хозяйств рядом предметов длительного пользования и движимого имущества не только повышает и системно меняет качество их жизни, но и расширяет компетенции и навыки при выходе на рынок труда. За последние 16 лет российские домохозяйства не только существенно повысили доходы, но и прошли через технологическую революцию оснащенности мобильными средствами связи, компьютеризацию и автомобилизацию. Причем эти тенденции затронули не только обеспеченные, но и бедные семьи.

Движущей силой сценария «человеческий капитал – драйвер роста» будет группа населения, охватывающая около 40% населения, с потребительской моделью широкого выбора, ориентированного на саморазвитие. Она отличается высоким уровнем образования и сегодня тратит на удовлетворение неотложных нужд только треть всех доходов, что позволяет иметь возможность потребительского выбора, в том числе выделять деньги на приобретение жилья, услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, формировать инвестиционные ресурсы.

В развитии отраслей социальной сферы знаковым для человеческого капитала стало повышение заработной платы, но сегодня мы четко понимаем, что это создало по настоящему серьезные проблемы для региональных бюджетов в размере 1-1,5% ВВП. Вместе с тем, это ключевая позиция будущего развития, отстаивание которой является ключевым вызовом нового этапа социальной политики.

Государственные расходы на здравоохранение в России в реальном исчислении за 2005-2015 гг. выросли на 74%. В расчете на одного жителя они сегодня на 8% выше, чем в Беларуси, на 40% – чем в Казахстане и в 2 раза – чем в Украине. Однако этот показатель остается ниже, чем в западных странах и в большинстве стран Центральной и Восточной Европы: на 53% ниже, чем в Венгрии, и более чем на 50% – в Чехии и Словакии. Политика, проводимая в сфере здравоохранения, способствовала сокращению показателей смертности в целом и от отдельных причин и увеличению заработной платы медицинским работникам. Сохранена доступность бесплатной медицинской помощи для населения.

Одновременно проведена модернизация системы обязательного медицинского страхования и реализован комплекс мероприятий по реструктуризации системы оказания медицинской помощи и повышению ее эффективности.

В сфере образования удалось добиться существенного снижения неравенства в территориальной доступности образования, особенно высшего, решить проблемы обеспечения доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет, развить сферу дополнительного образования. На данный момент доля студентов, обучающихся по программам высшего образования, в возрастной когорте 20-24 года составляет 58%. По показателю охвата населения третичным образованием Россия занимает лидирующие позиции среди развитых стран. Введение Единого государственного экзамена по всей стране значительно повысило доступность высшего образования среди абитуриентов, проживающих на удаленных территориях и не имеющих возможности сдачи экзаменов непосредственно в университетах. Спрос на высшее образование в России на протяжении последних лет находится на довольно высоком уровне – в среднем более 80% выпускников школ поступают в вузы страны. Фактически, наличие высшего образования в России стало социальной нормой.

Творческий потенциал общества на современном этапе является одним из ключевых факторов глобальной конкурентоспособности городов и стран, хотя часто оказывается за кадром оценки качества человеческого капитала. В индексе инновационных городов компании 2ThinkNow, оценивающим создаваемый городами потенциал и условия для развития инновационной экономики, используются показатели развития творческих индустрий, спорта и отдыха, а также состояния и доступности культурного наследия и природных достопримечательностей. Москва в 2009 г. была за пределами первой сотни, в 2014 г. заняла 63-е место, фактически войдя в категорию городов – международных центров, Санкт-Петербург находится на – 81-м месте.

Развитие творческих индустрий способствует увеличению инвестиционной привлекательности территорий, росту квалификации работников, мотивации инновационной и творческой деятельности, повышению конкурентоспособности городов и стран. Новая экономическая реальность создает дополнительные возможности для развития секторов творческой индустрии, в частности, для российского туристского рынка, объем которого существенно расширяется за счет перенаправления потоков на внутренний туризм.

За период 2000-2015 гг. многократно (в 13,7 раза) вырос объем бюджетного финансирования культуры. Если сравнить с развитыми зарубежными странами, то по такому показателю, как объем бюджетного финансирования в расчете на одного жителя

Россия вышла на уровень, сопоставимый с уровнем входящих в ОЭСР стран бывшего Восточного блока, хотя все еще далеко отстает от членов этой организации, занимающих по данному показателю высокие позиции. В условиях бюджетных ограничений сфера культуры имеет серьезные шансы на развитие за счет внутреннего потенциала. В России создана одна из самых мощных сетей кинотеатров, однако число посещений кинотеатров в расчете на 1 жителя в год продолжает оставаться одним из самых низких – 0,4. Аналогичная картина складывается и по музеям. Для России число посещений музеев в год составляет 0,7, а для стран с сопоставимым количеством музеев от 1,7 до 2,4.

4. Новые вызовы со стороны человеческого капитала и нерешенные проблемы социальной политики

Главные вызовы формируются на стороне демографии. По большинству демографических показателей 2014 год стал лучшим с начала 1990-х гг.: были достигнуты самые высокие показатели уровня рождаемости и ожидаемой продолжительности жизни при рождении. Вместе с тем, начиная с 2015 г. мы приближаемся к периоду длительной естественной убыли населения. Малочисленные поколения, родившиеся в период резкого падения уровня рождаемости, вступают в активный репродуктивный возраст. Их дети не заместят в количественном отношении многочисленные поколения прауродителей, родившихся в 1950-х – первой половине 1960-х гг.

Тенденция сокращения населения в трудоспособных возрастах продолжится вплоть до конца 2020-х гг. В общей сложности с 2015 г. по 2027 г. рабочий контингент уменьшится на 6,5 млн человек (с учетом ожидаемого миграционного прироста), а его доля – с 58% до 53% на фоне увеличения числа лиц в пенсионных возрастах. В 2015 г. ожидается увеличение численности лиц пенсионного возраста почти на 1 млн человек. Прогнозы показывают, что численность населения в пенсионном возрасте в период с 2015 г. по 2030 г. вырастет на 7,2 млн (на 20%), а доля – с 24% до 29%, т.е. каждый третий житель страны будет пенсионером, если возраст выхода на пенсию не изменится.

Население России в основном постарело «снизу» за счет уровня рождаемости. В большинстве развитых стран почти полвека процесс старения развивается и «сверху», благодаря продлению жизни в самых старших возрастах. Из-за высокой смертности в старших возрастах в России ниже «глубина старения», измеряемая долей лиц в возрастах от 80 лет и старше в группе 65 лет и старше. Она равна примерно 23%, в то время как в Японии приближается к 30%, а в Германии – 27%.

Сегодня отношение среднего размера пенсии к среднему размеру зарплаты («коэффициент замещения»), выросло с 34,0% в январе 2014 г. до 35,3% в январе 2015 г. и

до 37,6% в январе 2016 г. Таким образом, коэффициент замещения вплотную приблизился к целевому значению (40%), но так часто бывает в период кризисного снижения заработной платы. Следом повышаются риски низкой индексации пенсий, и коэффициент замещения начинает снижаться, что мы можем увидеть в 2016 г., если не пройдет повторная индексация пенсий.

На стыке человеческого капитала и развития отраслей социальной сферы продолжает оставаться проблема оплаты труда врачей, учителей и преподавателей, научных и социальных работников, занятых в сфере культуры и спорта. Как уже отмечалось, цена вопроса 1%-1,5% ВВП, необходимый для покрытия дефицита региональных бюджетов, к полномочиям которых относится финансирование данных расходов. Высоки риски снизить целевые ориентиры, обусловленные бюджетными трудностями и российской традицией преодолевать проблемы рынка труда за счет снижения реальной заработной платы. Аргументация в пользу последней – более высокие социальные издержки от высвобождения работников. Вместе с тем, сегодня как никогда сильны и аргументы против такой традиции. Безработица составляет 5,6%, а в 2000 г. мы справлялись с безработицей 10,6%. В 2016 г. в странах Евросоюза безработица составила 8,9%. Как уже отмечалось, мы вышли на тренд сокращения численности населения в трудоспособном возрасте, а девальвация национальной валюты снизила привлекательность российского рынка труда для внешних мигрантов. С учетом неглубокого экономического спада, у нас никогда не было такого благоприятного стечения обстоятельств для того, чтобы перестать реагировать на экономические шоки снижением заработной платы.

Главный вызов модернизации системы здравоохранения – это качество первичной медико-санитарной помощи, которое остается низким. Об этом, в частности, свидетельствует продолжающийся рост потребности населения в объемах скорой медицинской помощи. Необходимо обеспечение реального, а не декларируемого приоритета первичной медико-санитарной помощи (ПМСП), в первую очередь – участковой службы. Сильная участковая служба – это способность системы здравоохранения обеспечить качественное лечение 70-80% заболеваний без вмешательства узких специалистов амбулаторного звена и врачей стационаров.

Сохраняется приоритетность задачи продолжения материально-технического переоснащения больниц, укрепления их кадрового потенциала, повышения в деятельности стационаров доли сложных медицинских вмешательств. В современном здравоохранении повышается значение интеграции в действия отдельных медицинских служб. Ее актуальность связана с ослаблением преемственности лечения на разных этапах оказания

медицинской помощи, нарушением принципа непрерывного наблюдения за хронически больными.

Одна из ключевых проблем образования это низкий уровень инвестиций в эту сферу. Она сохраняется и для системы здравоохранения, но более масштабной является для образования. Россия находится всего на 98 месте в мире по уровню расходов на образование в % от ВВП (4,3% в 2014 году), отставая как от практически всех наиболее развитых 7 стран мира (за исключением Японии – 3,8%), так и стран БРИКС за исключением Индии (3,2%). По данным ООН по состоянию на 2012 год соседями России в рейтинге стран по уровню расходов на образование были Словакия и Парагвай.

Новая социально-экономическая реальность предъявляет повышенный спрос на поддержку доходов населения за счет мер социальной защиты. Согласно официальным данным Росстата в 2015 г. социальные выплаты составили 18,1% от общего объема доходов населения и это выше, чем в советский период. В каждом втором домохозяйстве есть получатели пенсии. Нестраховые социальные выплаты, льготы и услуги, предоставляемые через систему государственной социальной помощи за счет федерального бюджета получают порядка 20-22 млн человек. Точные сведения о численности получателей мер социальной поддержки за счет регионального бюджета отсутствуют, но по нашим оценкам она составляет порядка 30 млн человек.

В действующей системе соцзащиты по-прежнему доминируют меры, предоставляемые исходя из принадлежности к той или иной категории. Несмотря на декларируемый приоритет, доля социальных пособий, адресованных малообеспеченным гражданам, остается в пределах 16-17% расходов на меры социальной помощи. Российская система социальной защиты населения на протяжении последних 10-15 лет находится в стадии незавершенного перехода к обеспечению адресности социальных программ и преимущественной поддержке тех групп населения, которые в ней действительно нуждаются. Изменения нормативной базы последних лет и новые обсуждаемые инициативы показывают, что региональный уровень социальной поддержки рассматривается как основной «плацдарм» для расширения применения критериев нуждаемости.

5. Ограничения со стороны макроэкономических условий и спроса на человеческий капитал

Главная особенность текущей экономической ситуации состоит в «мягком», но затяжном замедлении экономики, и основной вклад в формирование отрицательных темпов роста ВВП в первом полугодии 2015 года внесло сокращение конечного

потребления домашних хозяйств, тогда как во время предыдущего кризиса сильнее пострадали внешний спрос и накопления.

Существующие приоритеты расходной части бюджета не соответствуют долгосрочным интересам развития человеческого потенциала. Рост государственных расходов на здравоохранение в реальном выражении практически был приостановлен в 2013 г., а в последующие годы ситуация ухудшилась, и в 2015 г. они уже уменьшились на 2,9%. С начала 2000-х годов наблюдается постоянный рост как общих расходов на высшее образование, так и расходов в расчете на одного студента. Но, несмотря на это, объем финансирования высшего образования в России по-прежнему значительно ниже, чем в развитых зарубежных странах – примерно в два раза ниже, чем в среднем по странам ОЭСР. Такой уровень финансирования не дает возможность конкурировать с развитыми странами по качеству предоставляемого образования и научной деятельности.

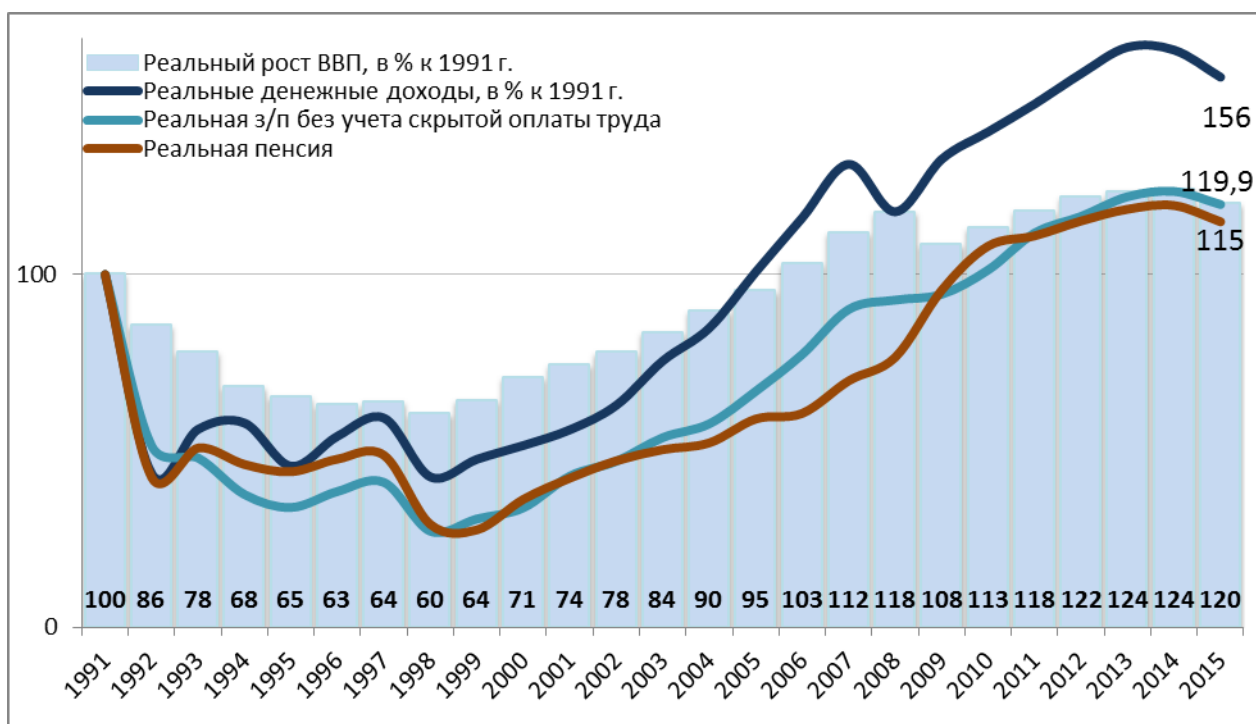
Одной из важных характеристик спроса на человеческий капитал является замещение старых рабочих мест новыми, что и создает спрос на человеческий капитал. Соотношение ликвидируемых и создаваемых рабочих свидетельствует о том, что «созидательное разрушение» не работает на повышение эффективности использования человеческого капитала. Формальный сектор сокращает рабочие места, а мизерное пособие по безработице при отсутствии альтернатив стимулирует людей, потерявших работу, идти в тень. Это свидетельствует о серьезных барьерах со стороны спроса на труд для развития, опирающего на качество человеческого капитала. По сути, это главный вызов новой модели развития.

В целом анализ убеждает в том, что неоспоримо требуется в приоритетном порядке направлять на цели социального развития средства, которые будут становиться доступными за счет рационального бюджетного маневра и последующего экономического роста. Но приоритет ресурсной обеспеченности социальной сферы не должен подменять настоятельную потребность в ее реформировании как за счет более продуманного распределения ресурсов по целям, отраслям и типам реализуемых мер, так и кардинального усиления стимулов для всех участников процессов их использования. Многие меры социальной политики уже прорабатывались, но не были реализованы на предыдущих этапах, поэтому востребованным должен стать еще один немаловажный потенциал экспертно-аналитических наработок по конкретным мерам социальной политики.

1. Доходы домашних хозяйств в зеркале долгосрочных тенденций и изменений последних лет

Доходы населения и заработная плата, наряду с характеристиками образования и состояния здоровья населения определяют триаду основных индикаторов человеческого развития. Такой высокий статус доходов в общей системе характеристик человеческого капитала предопределен тем, что они являются важнейшей ценовой мерой качества человеческого капитала, оценивают отдачу на образование, определяют потребительский спрос и возможности сектора домашних хозяйств в софинансировании социальных услуг и формировании инвестиционных ресурсов. При измерении потенциальной мощности человеческого капитала как драйвера экономического развития, наряду с изменениями последних лет, проанализируем долгосрочные тренды динамики ключевых показателей доходной обеспеченности и проведем ряд межстрановых сопоставлений.

Рисунок 1 – Динамика ВВП, денежных доходов, заработной платы и пенсии в 1992-2012 гг. (1991 г. = 100%), декабрьские данные



Источник: Расчеты Института социальной политики НИУ ВШЭ на основе официальных данных Росстата.

В соответствии с данными официальной статистики, к настоящему моменту снижение реальных располагаемых доходов российского населения продолжается 16 месяцев подряд: оно началось с ноября 2014 года. При этом по итогам 2014 г. Росстат фиксирует сокращение реальных доходов населения на 0,5%, а по итогам 2015 года — уже 4,7%. Наибольшим падением характеризуется среднемесячная реальная заработная плата, составившая по итогам 2015 г. 90,7% от уровня предыдущего года. С таким

масштабом снижения заработной платы российское население не сталкивалось со времен 1998 года.

Несмотря на то, что за постсоветский период Россия прошла через пять периодов снижения уровня жизни населения (Рис. 1), а текущий спад стал непривычно долгим даже для опытного с точки зрения кризисов российского населения, в декабре 2015 г., согласно официальным данным Росстата, среднедушевые денежные доходы граждан в реальном выражении составили 156% от уровня 1991 г. Это означает, что новая экономическая реальность формируется совершенно при другом уровне доходной обеспеченности домохозяйств, нежели в 1991 или в 2000 годах. Запас прочности в секторе домашних хозяйств в сочетании с первыми признаками выхода бизнеса из «голландской болезни» усиливает шансы развития за счет несырьевых секторов экономики.

Таблица 1. Структура денежных доходов населения России, %, макроданные

Год	Всего денежных доходов	В том числе (в процентах):					
		доходы от предпринимательской деятельности	оплата труда, включая скрытую	том числе скрытая заработная плата	социальные выплаты	доходы от собственности	другие доходы
1985	100	2,7	74,8	-	16,4	1,5	4,6
1990	100	3,7	76,4	-	14,7	2,5	2,7
1992	100	8,4	73,6	-	14,3	1,0	2,7
1993	100	18,6	61,1	-	15,0	3,0	2,3
1994	100	16,0	64,5	-	13,5	4,5	1,5
1995	100	16,4	62,8	25,0	13,1	6,5	1,2
1998	100	14,4	64,9	26,2	13,4	5,5	1,8
1999	100	12,4	66,5	31,2	13,1	7,1	0,9
2000	100	15,4	62,8	24,7	13,8	6,8	1,2
2001	100	12,6	64,6	25,9	15,2	5,7	1,9
2007	100	10,0	67,5	26,1	11,6	8,9	2,0
2008	100	10,3	65,5	20,8	13,2	9,0	2,0
2009	100	9,7	65,2	24,0	14,9	8,2	2,0
2010	100	9,3	64,6	23,0	17,8	6,3	2,0
2011	100	9,1	67,1		18,3	3,6	2,0
2013	100	8,6	65,3		18,6	5,5	2,0
2014	100	8,4	65,8	24,2	18,0	5,8	2,0
2015	100	7,3	66,0		18,1	6,6	2,9

За последние 25 лет реальная заработная плата в формальном секторе экономики если падала, то более быстрыми темпами, а росла, как правило, медленнее. Различия в динамике доходов и заработной платы обусловлены незарплатными источниками денежных поступлений домохозяйств (Таблица 1). Существенный вклад в доходы населения вносят такие новые для россиян источники денежных поступлений, как

предпринимательские доходы и доходы от собственности, в совокупности составившие по итогам прошлого года 13,9% от общих доходов.

Вместе с тем, динамика структуры денежных доходов населения указывает на негативные тенденции в развитии предпринимательства. **В 2015 г. доля доходов от предпринимательской деятельности достигла исторического минимума за годы постсоветского развития – 7,3%.** Возросшая значимость доходов от сбережений, размещенных на депозитных счетах, обусловила увеличение доходов от собственности. Вес социальных выплат в структуре располагаемых доходов населения удерживается на высоком уровне последние пять лет, что обусловлено стремлением сократить неравенство за счет перераспределения. Однако потенциал такой политики практически исчерпан, поскольку доля социальных выплат в общем объеме доходов уже оказалась выше, чем в советский период, отличающийся применением мощных инструментов выравнивая доходов.

Существенное падение реальной заработной платы и девальвация национальной валюты поставили на повестку дня вопрос о привлекательности российского рынка труда для высококвалифицированных работников. Если мы хотим использовать шанс на развитие за счет качества человеческого капитала в условиях снижения возможностей для сверхдоходных сырьевых бизнесов, то вопрос соотношения сопоставимых зарплат в России и других странах становится принципиальным. Очевидно предположить, что следствием произошедших изменений может стать понижение позиции России в страновом рейтинге по уровню заработной платы. Для прояснения ситуации проведем сравнение¹ по 17 близким по заработной плате к России странам², представляющим СНГ, страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и страны БРИКС.

Ключевым в данном случае является вопрос паритета, по которому заработная плата в национальной валюте пересчитывается в сопоставимую в долларах. Для сравнения заработных плат корректным считается использование паритета покупательной способности (ППС), разработанного статистическим отделом ООН. Поскольку в данном случае речь идет о заработной плате, а не о валовом внутреннем продукте, мы опирались

¹ Поскольку заработная плата не включает доходы самозанятых работников (по определению МОТ), то наш анализ ограничивается сравнением средней ежемесячной заработной платы наемных работников в России и других странах. Заработная плата в Китае относится только к городским единицам и включает в основном государственные предприятия.

² По некоторым странам были составлены неполные статистические ряды, т.к. отсутствовали данные по заработной плате за 2015 год (Польша и Китай).

на ППС, разработанный для сравнения потребления домашних хозяйств³. Учитывая, что данный паритет рассчитывается один раз в пять лет, важным методологическим моментом является его пролонгация на последующие четыре года. К сожалению, ППС для потребления домашних хозяйств слабо чувствителен к валютным шокам в странах с высокой долей импортных потребительских товаров. Учитывая, что Россия столкнулась с такой ситуацией в 2014 году, мы использовали метод пролонгации ППС на основе сопоставления индекса потребительских цен в США с национальными индексами потребительских цен⁴. В результате наша методика дает более высокую стоимость доллара для межстранового сравнения частного потребления: в 2014 году 19,27 рубля за доллар против 16,72 рубля за доллар в соответствии с оценками Всемирного банка. Согласно нашим расчетам в 2015 г. для России данный паритет составил 22,23 рубля за доллар, заработная плата на основе ППС – 1 529 долларов, что на 9% ниже уровня 2014 года. В то же время по средневзвешенному номинальному обменному курсу она достигает только 558 долларов США.

Проведенные исследования показывают, что в 2015 г. сопоставимая средняя заработная плата снижалась практически во всех наблюдаемых странах СНГ (Рисунок 2), особенно высокими темпами – в России и Украине. **Несмотря на эти изменения в 2015 году Россия продолжает сохранять лидерство по заработной плате в данной группе стран**, но к ней вплотную подошла Белоруссия и существенно приблизились Азербайджан (88% от российского уровня) и Казахстан (80%). Рисунок 2 наглядно демонстрирует сближение среднего уровня оплаты труда в странах СНГ и уровня заработной платы в России.

Сравнение со странами Центральной и Восточной Европы с учетом последних изменений в оценке инфляции и декабрьской заработной платы показали, что в 2015 году средняя заработная плата в России стала несколько ниже, чем в Чехии и Венгрии, хотя еще в 2014 году они практически совпадали (Рисунок 3). Из рассматриваемых стран ЦВЕ

³ <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PRVT.PP>

⁴ Источником информации о ППС для всех стран, используемых в анализе, являются данные Всемирного Банка. Мы используем данные ППС для расходов и индивидуального потребления, поскольку эти данные Всемирный Банк использует для оценки бедности и неравенства по доходу. Мы использовали методику Всемирного Банка для авторской экстраполяции ППС на 2012-2015 гг. по следующей формуле:

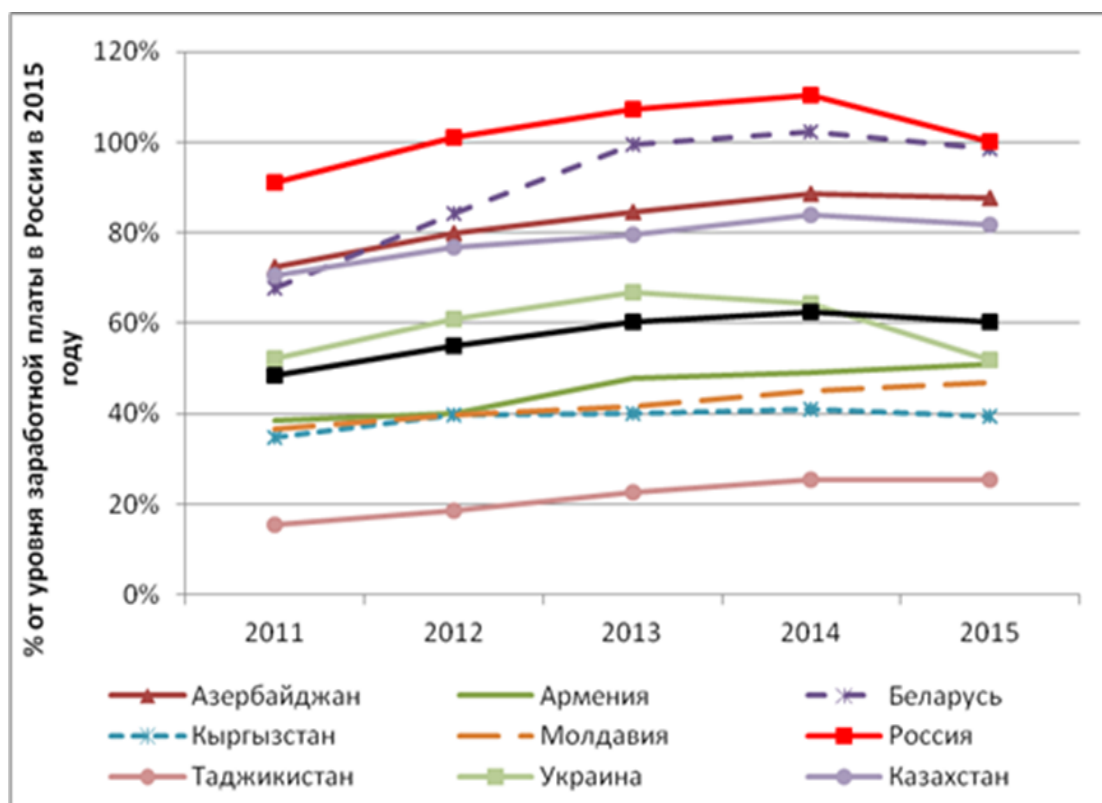
$$ППС_i^t = ППС_{2011}^i \frac{ИПЦ_i^t}{ИПЦ_{США}^t}$$

где индекс i обозначает страну, t – время, а $ИПЦ$ – индекс потребительских цен (темпы роста потребительских цен за период 2011-t), $ППС$ – паритет покупательной способности.

только в Болгарии и Румынии оплата труда ниже, чем в России, но и они сократили существующий разрыв. Если рассматривать эти изменения как сигнал к «оттоку мозгов», то пока они не столь значительны, чтобы мотивировать миграцию, но дальнейшая настройка экономики на новую реальность за счет заработной платы может сформировать такой мотив.

По паритету покупательной способности уровень заработной платы в России стабильно выше, чем в Бразилии и Китае, но и с этими странами разрыв сокращается. Особого внимания заслуживает сближение заработной платы в России и Китае (Рисунок 4). Подводя итог межстрановым сопоставлениям, отметим, что прошлогодние изменения в заработной плате, значимые для динамики трудовых и совокупных денежных доходов населения, пока не оказали существенного влияния на позицию России в страновом рейтинге даже в том случае, когда мы используем методику построения ППС, максимально учитывающую влияние валютных шоков на потребление сектора домашних хозяйств. Однако дальнейшая подстройка экономики преимущественно за счет снижения реальной заработной платы может стать главным барьером на пути трансформации качества человеческого капитала в экономический рост.

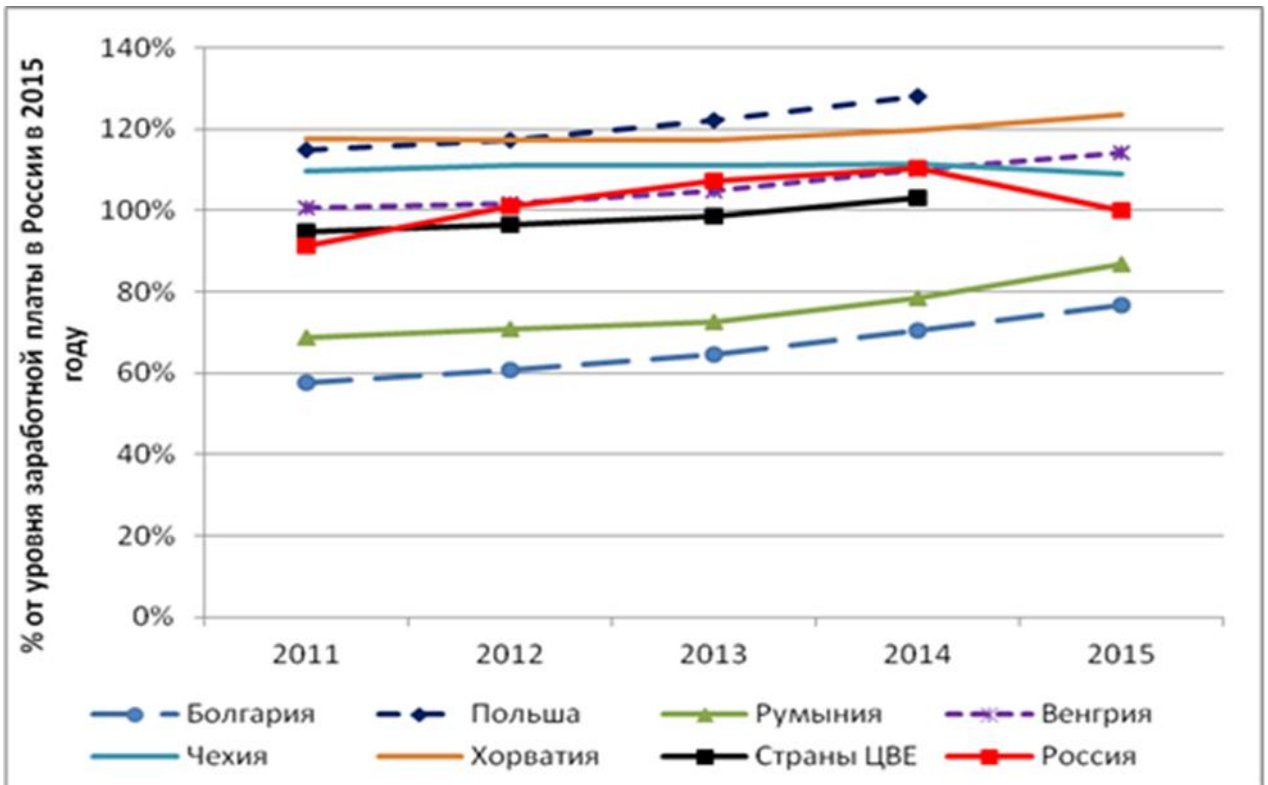
Рисунок 2 - Оценка динамики сопоставимой на основе ППС заработной платы в России и странах СНГ 2011-2015 гг.



Примечание: средний уровень по странам СНГ рассчитывается исходя из выборки стран, включенных в рассмотрение, без учета вклада России.

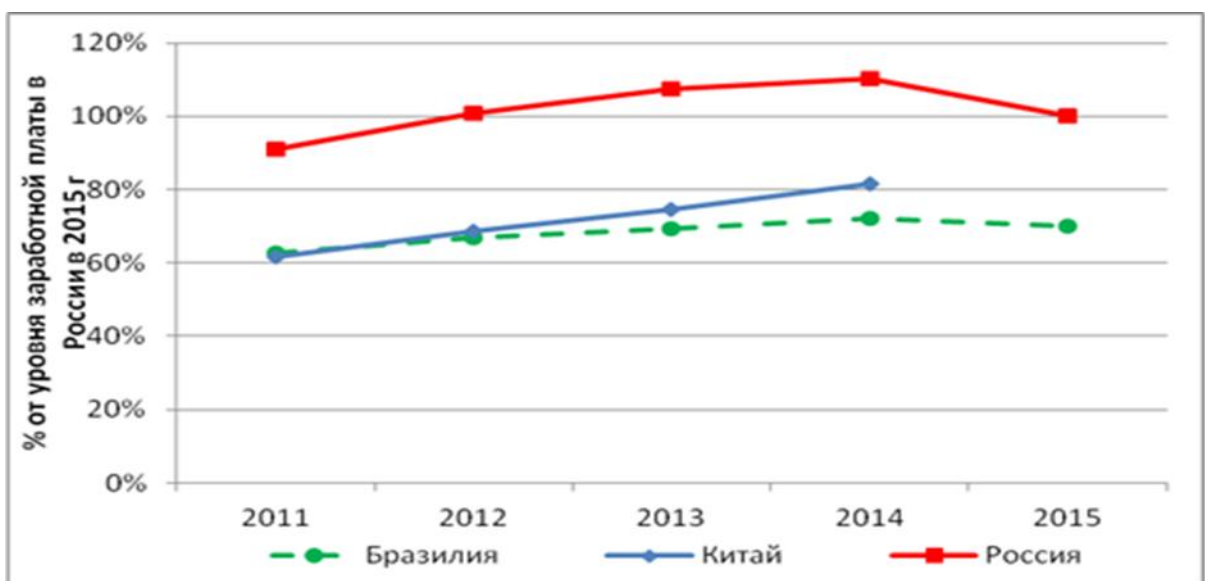
Источник: Национальные статистические агентства стран СНГ, Статкомитет СНГ, Росстат, расчеты НИУ ВШЭ

Рисунок 3 - Оценка динамики заработной платы в России и странах ЦВЕ в 2011-2015 гг. на основе обменных курсов ППС



Примечание: средняя заработная плата в странах ЦВЕ за 2015 год посчитана на основе данных по все странам, входящим в рассмотрение, кроме Польши
Источник: Национальные статистические агентства стран ЦВЕ, Росстат, расчеты НИУ ВШЭ

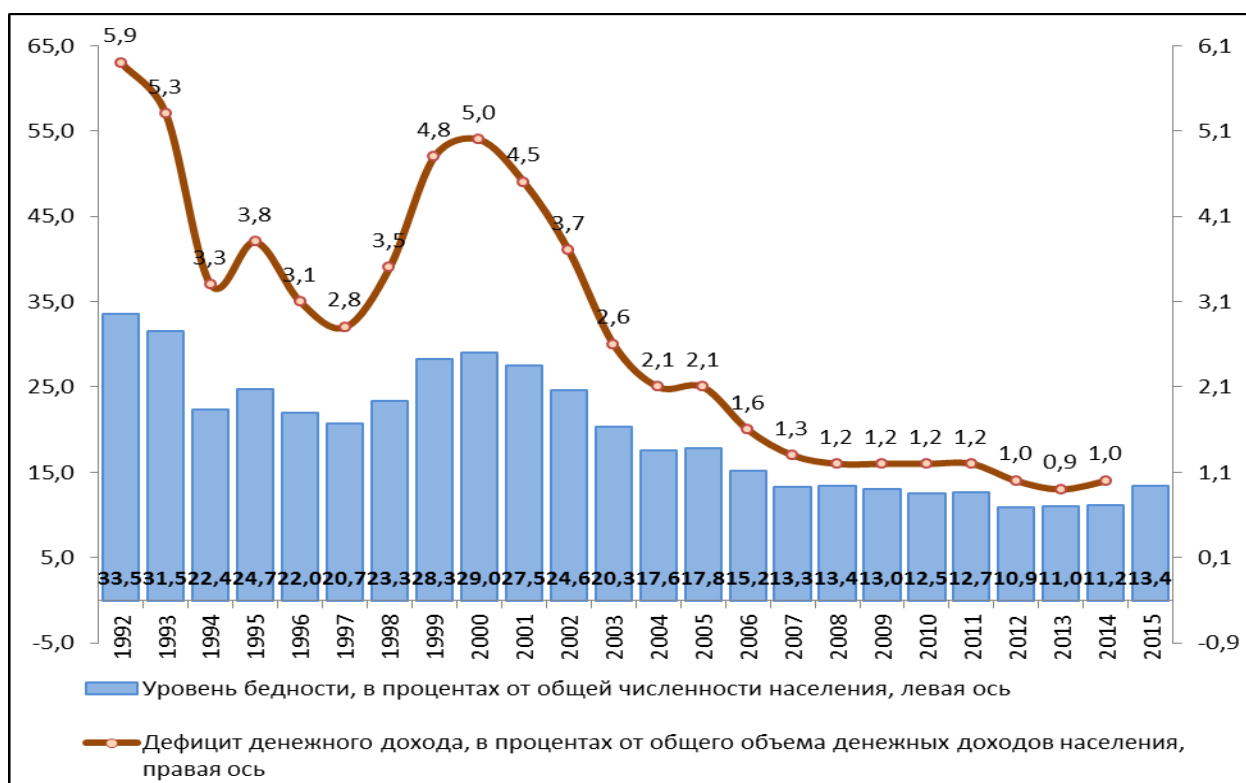
Рисунок 4 - Оценка динамики заработной платы в России, Бразилии и Китая в 2011-2015 гг. на основе обменных курсов ППС



Источник: Национальные статистические агентства Бразилии и Китая, Росстат, расчеты НИУ ВШЭ

Отличительной особенностью 2015 г. стал существенный (3,1 млн чел.) рост численности бедного населения (Рисунок 5). Наиболее значимой причиной увеличения численности населения с доходами ниже прожиточного минимума стало падение реальной заработной платы. Второй по значимости фактор – более высокие темпы роста цен именно на товары для бедных, особенно в первой половине года: во 2-ом квартале 2015 г. стоимость прожиточного минимума составила 122,3% от уровня в аналогичном периоде прошлого года при индексе потребительских цен 115,1%. Третьим фактором роста бедности стала политика в области социального обеспечения. В 2015 г. впервые за последние 15 лет мы наблюдали падение реального размера пенсии: он составил 96,2% от уровня предыдущего года. При этом в условиях бюджетных ограничений большинство регионов «заморозили» индексацию социальных пособий.

Рисунок 5 - Динамика показателей бедности в России



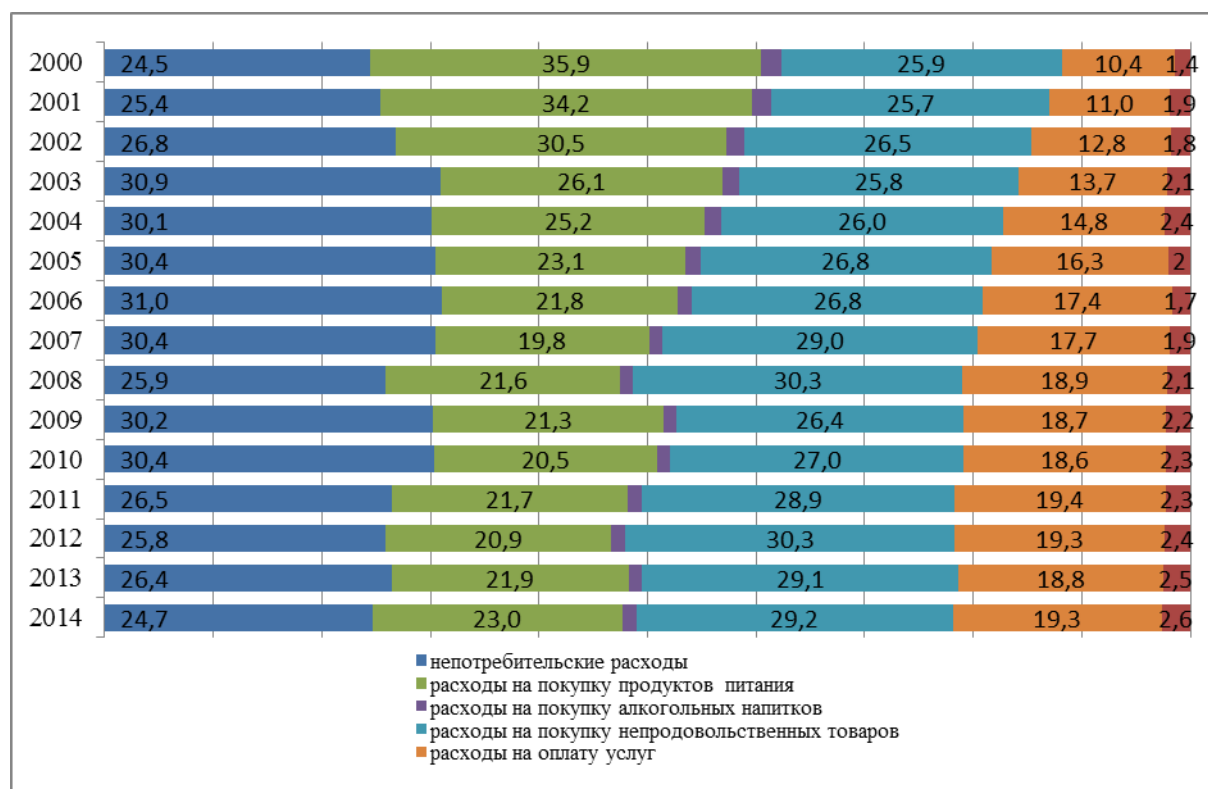
Прирост численности бедных произошел в основном за счет семей с детьми, среди которых, по предварительным данным, в 2015 г. уровень бедности составил 21,4%. Рост бедности пенсионеров сдерживает программа доплат неработающим пенсионерам до величины прожиточного минимума. Только в том случае, когда пенсионеры проживают совместно с неработающими, низкооплачиваемыми трудоспособными или детьми они попадают в число бедных. Самые высокие риски бедности у получателей пособия по безработице – в 2,6 раза выше, чем в среднем по населению. Вместе с тем, самой массовой группой бедных продолжают оставаться занятые в экономике.

В контексте международных сопоставлений можно отметить, что на уровне статистически значимых величин в России нет граждан с душевыми доходами ниже 2,5 доллара в день по паритету покупательной способности (международная линия абсолютной бедности). Для сравнения, в Бразилии (2012 г.) таких людей – 9,6%; в Китае (2011 г.) – 26,9%; в ЮАР (2011 г.) – 34,2%; в Индии (2012 г.) – 73,8%.

2. Потребление и имущественная обеспеченность как характеристики качества человеческого капитала

Комплексный анализ изменений в среднедушевых характеристиках доходов, расходов и потребления населения указывает на существенные изменения в массовом потребительском стандарте российских домашних хозяйств. При незначительных всплесках роста доли расходов на питание в кризисные годы, мы наблюдаем устойчивую тенденцию сокращения удельного веса этих расходов в общих расходах населения (Рисунок 6), что свидетельствует о повышении качества человеческого капитала. Увеличение доли расходов на непродовольственные товары и услуги, как правило, свидетельствует о большем разнообразии и повышении качества в данном сегменте текущего потребления.

Рисунок 6 – Динамика структуры совокупных денежных расходов населения, %



Вместе с тем, в последние три года происходит медленное ухудшение средней структуры текущего потребления, сопровождающееся ростом доли расходов на питание. Мы пока не имеем полной информации о структуре расходов за 2015 г., но данные за 3-й квартал свидетельствуют о том, что прирост доли расходов на питание по сравнению с прошлым годом составит 1,8% от совокупных расходов домохозяйств или 3,8% от потребительских расходов.

На отрезке последних 16 лет население направляло на формирование сбережений, включая покупку недвижимости, валюты, изменения на счетах предпринимателей и задолженности по кредитам, от 13% до 20% совокупных доходов (Таблица 2). Несмотря на то, что данные об использовании доходов за 2015 г., как и динамика товарооборота (оборот розничной торговли в сопоставимых ценах снизился до 90% от уровня предыдущего года), указывают на то, что потребительский спрос перестал поддерживать экономический рост, и население перешло на стратегию экономии, доля сбережений близка к максимальным значениям. **Экономия на потреблении и высокие сбережения указывают на то, что сектор домашних хозяйств, также как бизнес, выходит из «голландской болезни» сверхпотребления.**

Таблица 2. Структура использования денежных доходов населением, %.

Год	Всего	В том числе доходы, направление на:				
		покупка товаров и оплата услуг	оплата обязательных платежей и взносов	сбережения, включая покупку недвижимости, изменения на счетах предпринимателей и задолженности по кредитам	покупка валюты	прирост (уменьшение) денег на руках
1999	100	78,5	6,6	5,3	7,8	1,8
2000	100	75,5	7,8	7,5	6,4	2,8
2001	100	74,6	8,9	8,9	5,6	2,0
2002	100	73,2	8,6	10,9	5,5	1,8
2003	100	69,1	8,3	12,7	7,2	2,7
2004	100	69,9	9,1	11,0	8,2	1,8
2005	100	69,6	10,1	10,4	8,5	1,5
2006	100	69,0	10,5	10,3	6,8	3,4
2007	100	69,6	11,8	9,6	5,2	3,8
2008	100	74,1	12,3	5,3	7,9	0,3
2009	100	69,8	10,5	13,9	5,4	0,4
2010	100	69,7	9,7	14,8	3,6	2,3
2011	100	73,5	10,3	10,6	4,2	1,6
2012	100	74,2	11,1	9,9	4,8	0,0
2013	100	73,6	11,7	9,8	4,2	0,7
2014	100	75,3	11,8	6,9	5,8	0,2
2015	100	71,3	11,2	14,1	4,2	-0,8

Источник: официальные данные Росстата

Поскольку Россия относится к странам с высоким неравенством в распределении доходов, характеристик бедности и среднего потребления недостаточно для того, чтобы оценить шансы человеческого капитала выступить драйвером позитивной экономической динамики. **Когда речь идет о сценариях развития, опирающихся на компетенции и предпочтения людей, в фокус внимания попадает средний класс, и именно с его поведением связывают ожидаемый успех.** Оставляя за рамками данного доклада дискуссию о критериях определения среднего класса и различных его групп, подчеркнем, что в данном случае мы говорим о прототипе среднего класса с точки зрения потребительского поведения. В терминах потребления таковым мы считаем ту доходную группу, у которой расходы на витальные потребности составляют не более 50%. Принимая во внимание тот факт, что даже в среднем по всему населению потребительские расходы колеблются в пределах от 70% до 75% от общего объема расходов, а у более обеспеченных этот показатель ниже, выходим на модель, при которой на минимально необходимое потребление расходуется примерно треть всех денежных доходов.

Таблица 3. Структура потребительских расходов восьмой децильной группы, данные Росстата (ОБДХ)

	2000	2007	2012	2013	2014	2015 3 кв.
Потребительские расходы, всего в том числе на:	100	100	100	100	100	100
-продукты питания и безалкогольные напитки	46,1	26,5	27,6	26,3	28,6	30,2
-одежду и обувь	17,4	12,2	12,1	11,1	10,9	10,9
-ЖКУ и топливо	5,9	10,6	10,4	10,2	9,4	10,4
Итого, минимально необходимые расходы	69,4	49,3	50,1	47,6	48,9	51,5
-здравоохранение, в т.ч.	-	-	3,6	3,7	3,8	3,5
медикаменты, медицинское оборудование	-	-	1,8	2,1	2,0	2,0
амбулаторные услуги и услуги стационаров	0,6	2,6	1,8	1,5	1,5	1,5
-транспорт, в т.ч.	-	-	11,2	12,4	12,2	11,3
покупка транспортных средств	1,3	3,6	2,0	2,4	2,4	1,4
эксплуатация транспортных средств	-	-	6,4	7,4	7,2	7,6
транспортные услуги	2,6	3,6	2,9	2,7	2,5	2,3
-связь	1,1	3,3	3,5	3,5	3,6	3,2
-организацию отдыха и культурные мероприятия	3,7	8,6	8,1	9,9	9,0	10,4
-образование	1,3	2,8	2,2	1,3	1,3	1,4
-гостиницы, кафе и рестораны, в т.ч.	-	-	4,0	3,9	4,4	3,7
общественное питание	2,1	-	3,9	3,6	4,1	2,9
все прочие товары и услуги	-	-	7,5	7,1	6,8	6,7

При рассмотрении моделей потребительского поведения в разрезе доходных и демографических групп мы оперируем данными обследования бюджетов домашних

хозяйств (ОБДХ), ежеквартально проводимого Росстатом. Поскольку максимальный вклад в позитивную динамику доходов внесли семь тучных лет быстрого экономического роста (2000-2007 г), децильную группу прототипа потребительского поведения среднего класса будем выбирать на данных за 2007 год. Анализ показывает, что таковой является 8-я децильная группа.

Представленные в Таблице 3 данные свидетельствуют о том, что прототипная для среднего класса доходная группа за 7 лет экономического роста сократила долю расходов на базовые (минимальные) потребности на 20 процентных пунктов, и эта тенденция продолжалась до 2013 г. включительно. Последние два года мы наблюдаем рост относительных расходов на минимальные нужды, но эти изменения не меняют существенно модель потребления с точки зрения качества человеческого капитала, оцениваемую нами как стандарт развития и самовыражения. Если принять во внимание тот факт, что выборка ОБДХ смещена в сторону бедных семей, то потребительскому стандарту развития соответствуют доходы порядка 40% населения. Не только компетенции, но и потребительский спрос, готовность инвестировать в качественные услуги в сфере образования, здравоохранения, досуга и социальной защиты могут стать новыми драйверами роста.

Таблица 4. Оснащенность домашних хозяйств элементами движимого и недвижимого имущества, штук на 100 домохозяйств

	в среднем по всем домохозяйствам	1-я децильная группа	8-я децильная группа
Компьютеры, включая карманные			
2001	7	2	13
2007	42	15	65
2011	75	48	92
2014	113	81	142
Мобильные телефоны			
2001	5	1	9
2007	178	118	230
2011	237	252	254
2014	257	274	281
Автомобили			
1991	14		
2001	27	12	38
2007	40	15	53
2011	50	25	66
2014	61	33	77

Оснащенность домашних хозяйств рядом предметов длительного пользования и движимого имущества не только повышает и системно меняет качество их жизни, но и компетенции и навыки при выходе на рынок труда. В частности, при наличии

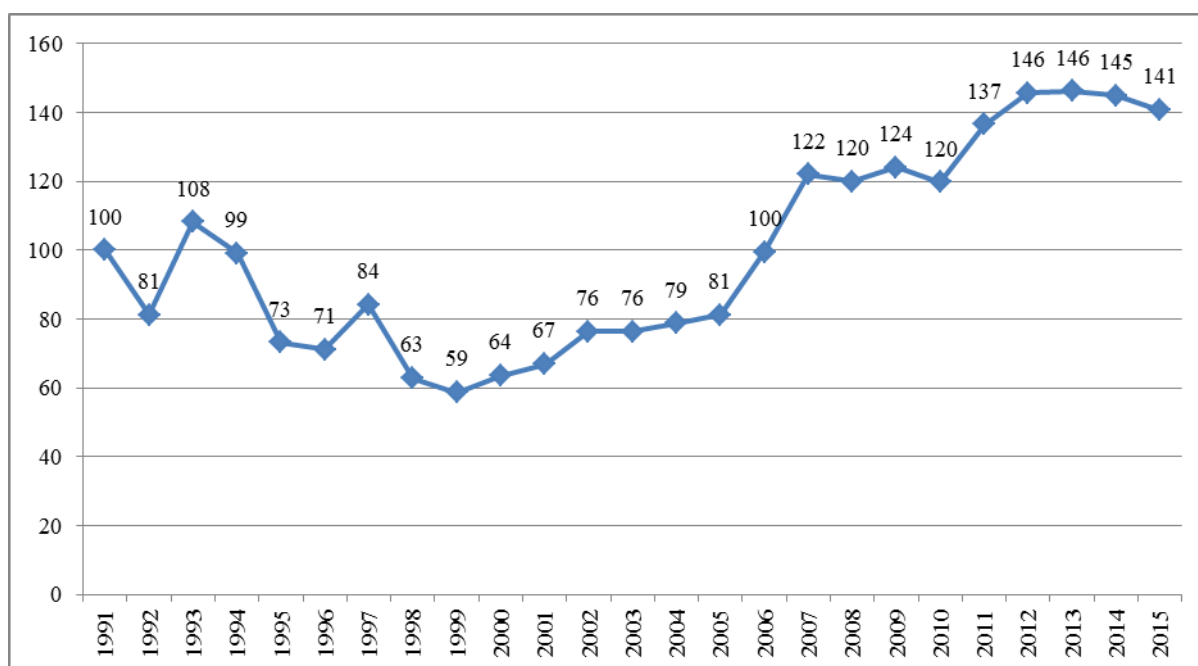
компьютеров, мобильных телефонов и автомобилей существенно расширяются возможности свободного перемещения, в том числе и в виртуальном пространстве, и доступа к информации. **Данные таблицы 4 показывают, что за последние 16 лет российские домохозяйства не только существенно повысили доходы, но и прошли через технологическую революцию оснащенности мобильными средствами связи, компьютеризацию и автомобилизацию. Причем эти тенденции затронули не только обеспеченные, но и бедные семьи.**

Подводя итог рассмотрению изменений в благосостоянии российских семей на длинной траектории шестнадцати лет и коротком периоде последней трехлетки, мы видим существенное продвижение в части повышения качества человеческого капитала, несмотря на негативные изменения последних лет. Межстрановые сопоставления показывают, что положение России не изменилось принципиально в рейтинге по основным показателям частного потребления домашних хозяйств, но дальнейшая настройка на новую реальность за счет снижения уровня и качества жизни массовых групп населения может заблокировать шанс опоры на ресурсы и компетенции населения при реализации новой модели экономического роста.

3. Здравоохранение: растущая потребность в модернизации

Вторая из трех равнозначных компонент человеческого потенциала – это здоровье, и именно этот индикатор тянет Россию вниз в общем рейтинге стран по индексу человеческого развития. **Последние 10 лет государство инвестировало существенные ресурсы в сферу здравоохранения.** Впервые за последние десятилетия удалось преодолеть финансирование отрасли по «остаточному» принципу. **Государственные расходы на здравоохранение в реальном исчислении за 2005-2015 гг. выросли на 74%** (Рис. 7). Темпы роста этого показателя были значительно выше, чем в других странах СНГ (Рис. 1 Приложения). В расчете на одного жителя государственные расходы на здравоохранение сегодня в России на 8% выше, чем в Беларуси, на 40% выше, чем в Казахстане, в 2 раза выше, чем в Украине (Рис. 2 Приложения). В то же время этот показатель остается заметно ниже, чем в западных странах и в большинстве стран Центральной и Восточной Европы (например, на 53% ниже, чем в Венгрии, более чем в два раза ниже, чем в Чехии и Словакии), хотя и превышают этот показатель в странах БРИКС (Рис. 8).

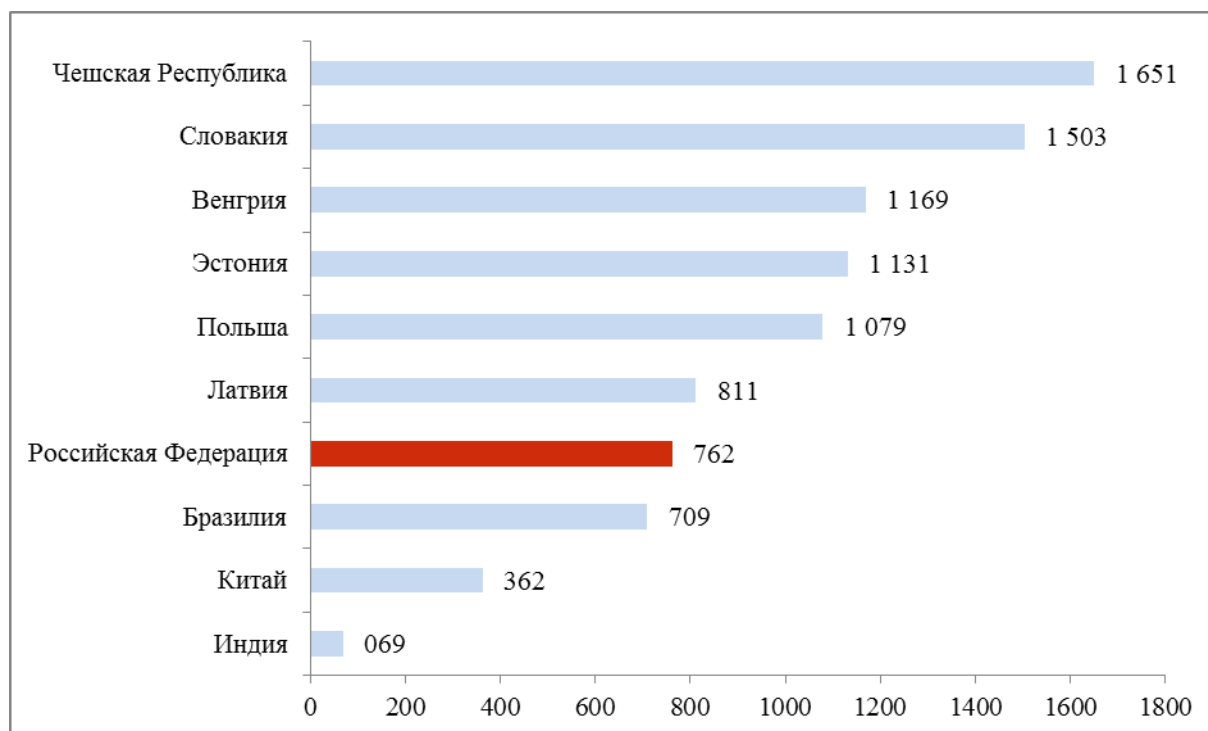
**Рисунок 7 - Государственные расходы на здравоохранение* в 1991–2015 гг.,
% к общим расходам на здравоохранение в 1991 г. в реальном выражении**



* сумма затрат федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ на здравоохранение, включая взносы на ОМС неработающего населения, и взносов на ОМС работающих граждан

Источник: расчет по данным Минфина России с использованием индексов-дефляторов ВВП

**Рисунок 8 - Подушвные государственные расходы на здравоохранение в 2013 г.,
долл. США**



Источник: Данные по странам Европы – База данных ЕРБ ВОЗ, <http://data.euro.who.int/>. Данные по Бразилии, Индии, Китаю – База данных ОЭСР <https://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm>

За последнее десятилетие был реализован ряд масштабных государственных программ: дополнительное лекарственное обеспечение льготных категорий населения (с

2005 г.), Национальный проект «Здоровье» (2006-2013 гг.), региональные программы модернизации здравоохранения (2011-2013 гг.). Эти программы позволили качественно изменить материально-техническую базу здравоохранения. Медицинские учреждения получили современное диагностическое и медицинское оборудование. В крупных городах появились больницы, не уступающие лучшим европейским клиникам по уровню технического оснащения. Началось освоение новых медицинских технологий, современных клинических рекомендаций. Число больных, получивших высокотехнологичную медицинскую помощь, выросло с 60 тысяч в 2005 г. до 715,6 тысяч в 2014 г. Появилась возможность лечить те заболевания, которые еще не так давно считались неизлечимыми. Наметилась тенденция к повышению результативности большинства медицинских вмешательств. Расширились мероприятия по профилактике заболеваний.

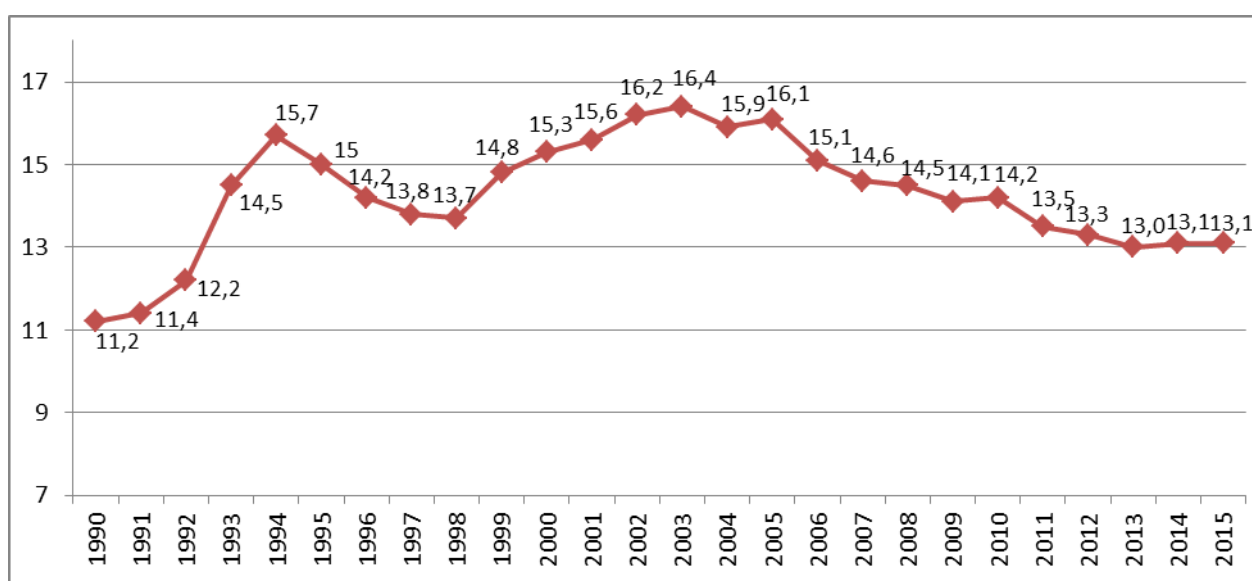
В новой экономической ситуации произошло изменение приоритетов бюджетной политики. Рост государственных расходов на здравоохранение в реальном выражении был приостановлен в 2013 г. В последующие годы в связи с развертыванием экономического кризиса и сокращением бюджетных доходов ситуация ухудшилась. Расходы государства на здравоохранение в 2014 г. уменьшились в реальном выражении на 1,0%, а в 2015 г. – на 2,9% (Рис. 7).

Основными результатами проводимой политики в сфере здравоохранения стало сокращение показателей смертности в целом и от отдельных причин (Рис. 9, Таблица 1 Приложения) и увеличение заработной платы медицинским работникам (Табл. 5). Сохранена доступность бесплатной медицинской помощи для населения. Одновременно реализован комплекс мероприятий по реструктуризации системы оказания медицинской помощи и повышению ее эффективности, главные из которых: реорганизация сети больниц в сторону их укрупнения и сокращения маломощных и неэффективных подразделений, развитие стационарозамещающей медицинской помощи, формирование трехуровневой системы оказания медицинской помощи, создание межрайонных центров, в которых концентрируются диагностические и кадровые ресурсы специализированной помощи в муниципальных образованиях.

Проведена модернизация системы обязательного медицинского страхования. Обеспечена стабилизация финансовых потоков в систему ОМС, а также выравнивание различий в финансовом обеспечении здравоохранения регионов. С 2015 г. финансирование медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь, включенную в базовую программу ОМС, стало одноканальным – только за счет средств ОМС, что позволило повысить уровень финансового планирования и расширить сферу

использования методов оплаты медицинской помощи за ее объемы. Следует признать, что переход к одноканальному финансированию сопровождался ухудшением финансовой ситуации во многих медицинских организациях, но причиной этого была не реформа, а снижающееся финансирование отрасли и рост цен на медикаменты, медицинское оборудование, расходные материалы. Лишь для федеральных учреждений здравоохранения изменения в источниках государственного финансирования, действительно сыграли негативную роль, но связано это было с недостатками в организационной работе по переходу к одноканальной системе.

Рисунок 9 - Уровень смертности на 1000 человек населения Российской Федерации за 1990-2015 гг.



Источники: данные Росстата⁵.

Итак, в результате масштабных мероприятий последнего десятилетия система здравоохранения существенно укрепилась. Тем не менее, многие важные вопросы организации, управления и финансового обеспечения системы оказания медицинской помощи остались нерешенными. Проводимые преобразования пока не позволили решить структурные проблемы. Объемы стационарной помощи, измеряемые числом койко-дней на 100 жителей, в России на 30–50% выше, чем в западноевропейских странах. Большие объемы стационарной помощи, складывающиеся из высокого уровня госпитализации и затянутых сроков лечения в больницах, обуславливают перекоп врачебных кадров в сторону стационара. В то же время идет сокращение численности участковых врачей: с

⁵ Российский статистический ежегодник: Стат. сб./Госкомстат России. - М., 1997; Здравоохранение в России: Стат. сб./Госкомстат России. - М., 2001; http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#; www.gks.ru

2007 по 2013 г. она уменьшилась на 14%. Дефицит врачей участковой службы оценивается экспертами на уровне 25–30%. Размер участков во многих регионах существенно превосходит рекомендуемые нормативы. Так, в Москве, среднее число взрослого населения на одного участкового терапевта составило в 2014 г. 3290 чел. при нормативе 1700 чел. В этих условиях **качество первичной медико-санитарной помощи остается низким. Об этом, в частности, свидетельствует продолжающийся рост потребности населения в объемах скорой медицинской помощи.** За период с 2010 по 2013 г. число вызовов, в значительной степени характеризующее усилия первичной медико-санитарной помощи по профилактике заболеваний и их осложнений, не только не сократилось, а, напротив, выросло с 336 до 344 на 1 тыс. населения.

Таблица 5. Соотношение средней заработной платы врачей, среднего и младшего медицинского персонала и средней заработной плате в регионе в 2013 и 2014 гг., %

	2012 г.	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	Факт	Целевое значение*	Факт	Целевое значение*	Факт	Целевое значение*	Факт
Врачи	125,3	129,7	141,0	130,7	141,8	137,0	140,9
Средний медицинский персонал	72,9	75,6	80,4	76,2	80,7	79,3	79,5
Младший медицинский персонал	48,0	50,1	47,8	51,0	49,5	52,4	49,5

Примечание: * – целевые значения, установленные в Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р.

Источник фактических значений – данные Росстата (www.gks.ru).

В новой экономической ситуации особенно важно обеспечить преодоление этих структурных диспропорций и повысить эффективность использования ресурсов отрасли. Поэтому главной задачей модернизации здравоохранения, по нашему мнению, является **создание системы оказания медицинской помощи, обеспечивающей максимальный прирост показателей здоровья населения на единицу затрат.** Что конкретно это означает?

Прежде всего, **обеспечение реального, а не декларируемого приоритета первичной медико-санитарной помощи (ПМСП), в первую очередь – участковой службы.** Сильная участковая служба – это способность системы здравоохранения обеспечить качественное лечение 70-80% заболеваний без вмешательства узких специалистов амбулаторного звена и врачей стационаров. Это возможность обеспечить более качественное наблюдение за больными с хроническими заболеваниями – снизить частоту обострений этих заболеваний, снять часть нагрузки на скорую медицинскую помощь и на стационар. Как показывает зарубежный опыт, это вполне достижимая задача. Существуют многочисленные доказательства высокой эффективности правильно

организованной первичной медицинской помощи: в странах с сильным первичным звеном ниже показатели общей смертности и смертности от наиболее распространенных заболеваний, также обеспечиваются более высокие показатели здоровья в расчёте на единицу затрат из государственных и частных источников.

Предлагается сконцентрировать ресурсы на обеспечении финансового, кадрового, материально-технического и организационного укрепления участковой службы. Имея сильные «корни» в виде сильной участковой службы, система здравоохранения будет более эффективно использовать вкладываемые в нее средства.

Во-вторых, сбалансированная система здравоохранения – это система, в которой стационары существуют не для того, чтобы компенсировать слабости ПМСП (держать на больничной койке больных, которых можно лечить амбулаторно), а для лечения наиболее сложных заболеваний, требующих использования современных медицинских технологий и особой квалификации врачей. Поэтому ставится **задача продолжения материально-технического переоснащения больниц, укрепления их кадрового потенциала, повышения в деятельности стационаров доли сложных медицинских вмешательств.** Основная часть больниц в крупных городах должна превратиться в центры оказания медицинской помощи в действительно сложных случаях. Практически все такие больницы должны предоставлять высокотехнологическую помощь. Одновременно требуются меры по более эффективному использованию диагностического и медицинского оборудования, коечного фонда больниц, повышению интенсивности стационарного лечения.

В-третьих, в современном здравоохранении повышается значение интеграции в действиях отдельных медицинских служб. Эта проблема сегодня ставится во многих странах с развитым здравоохранением. Ее актуальность связана с ослаблением преемственности лечения на разных этапах оказания медицинской помощи, нарушением принципа непрерывного наблюдения за хронически больными. Как показывают исследования НИУ ВШЭ, врачи поликлиник не имеют достаточной информации о госпитализациях и вызовах скорой медицинской помощи наблюдаемых ими больных, недостаточен обмен информацией о пациентах с врачами стационаров, ослаблена командная работа по ведению сложных больных, значительная часть больных поступает в стационар без необходимых исследований. Из-за низкой координации в работе отдельных служб повышаются потери на «стыках» между ними, например, усилия больниц не поддерживаются в должной мере деятельностью реабилитационной службы и первичного звена здравоохранения. Пациент после сложного стационарного лечения часто остается

«один на один» со своей болезнью. Отсюда все еще сохраняющаяся довольно высокая смертность на дому.

Все это снижает эффект вложений в здравоохранение. Поэтому предлагается выделить отдельное направление модернизации отрасли - **повышение интеграции действий отдельных медицинских служб и подразделений медицинских учреждений** и реализовать комплекс мер по усилению преемственности лечения, развитию сети реабилитационной службы и паллиативной помощи, повышению координации усилий многочисленных медицинских служб, направленных на конкретных пациентов, развитию командных форм работы. Цели этого направления развития отрасли многообразны, главная – повысить уровень наблюдения за хронически больными, снизить частоту обострений заболеваний, обеспечить более высокое качество жизни этой категории больных. С учетом роста распространенности хронических заболеваний (эта тенденция наблюдается во всех развитых странах в связи с постарением населения) комплекс мер по интеграции системы оказания медицинской помощи способен дать серьезный социальный и экономический эффект. Это те меры, которые могут быть реализованы без больших вложений финансовых средств – за счет структурных сдвигов и изменений в организации медицинской помощи.

Наконец, сбалансированная система здравоохранения – эта система, в которой проводится **активная кадровая политика**, направленная на преодоление структурных диспропорций в развитии кадровых ресурсов отрасли (например, острый дефицит врачей первичного звена сосуществует с профицитом специалистов стационара), повышение качества планирования числа и структуры врачей и медсестер, создание условий для их постоянного профессионального развития.

К числу главных приоритетов политики в сфере здравоохранения в среднесрочной перспективе следует отнести развитие человеческого потенциала: реформирование системы медицинского и дополнительного профессионального образования и порядка определения и подтверждения квалификационного уровня, реализации масштабных государственных программ повышения квалификации, в первую очередь врачей участковой службы. Первые шаги в этом направлении уже делаются, но этот процесс требует своего решительного ускорения.

Особый вопрос политики в сфере здравоохранения – отношение к наметившемуся в последние годы процессу оптимизации сети медицинских учреждений и кадровых ресурсов. С одной стороны, мы отдаем себе отчет в необходимости этого процесса, если его понимать как формирование сбалансированной системы оказания медицинской помощи. Действительно, требуется серьезный маневр ресурсами – укрупнение

маломощных поликлиник и стационаров, концентрация в них наиболее дорогих ресурсов, перемещение части персонала в наиболее приоритетные сектора и виды медицинской помощи, ликвидация балласта в лице тех врачей, которые не обладают необходимой квалификацией и не хотят ее повышать. Пример результативной оптимизации сети – создание в последние годы большого числа межрайонных центров специализированной помощи, которые позволили сконцентрировать лучших специалистов и медицинскую технику и на этой основе повысить качество оказываемой медицинской помощи, а также ее доступность для сельских жителей (им теперь не нужно ехать в областной центр).

С другой стороны, изменение мощности и структуры сети медицинских организаций часто проводятся без серьезных обоснований и без необходимой подготовки. Это вызывает справедливую критику населения и медицинского сообщества. Поэтому важно избежать непродуманных решений о закрытии мощностей и увольнении персонала. Сокращение коечного фонда больниц, а тем более их закрытие являются допустимыми **только при условии адекватного укрепления лечебной базы поликлиник** – они должны быть готовыми к тому, чтобы взять на себя часть медицинской помощи, ранее оказываемой в стационаре, но которая может быть с успехом оказана в амбулаторных условиях.

Чтобы обеспечить такую увязку, необходимо также **повысить роль поликлиник в планировании объемов стационарной помощи**. Именно на стадии планирования можно решить, каких пациентов можно реально передать из стационара в поликлиники и что конкретно нужно сделать для расширения набора функций амбулаторных врачей и медсестер. Подобные оценки должны относиться к конкретным заболеваниям и видам работ, на их основе можно получить обоснованные укрупненные расчеты объемов медицинской помощи и структуры расходов на оказание медицинской помощи в разрезе отдельных территорий.

Перечисленные направления развития предполагают **дальнейшее укрепление финансовой базы здравоохранения**. В среднесрочной перспективе необходимо увеличить государственное финансирование здравоохранения с 3,6% ВВП до среднего уровня стран Центральной и Восточной Европы (4,8–4,9% ВВП).

Главными приоритетами политики в сфере обязательного медицинского страхования в этот период должны выступать:

– обеспечение максимально возможной стабильности финансирования медицинских организаций;

– развитие практик планирования объемов оказания медицинской помощи медицинскими организациями, участвующими в ОМС, с учетом ее качества и эффективности работы этих организаций;

– внедрение новых методов оплаты медицинской помощи – различных вариантов подушевой оплаты ПМСП и оплаты стационарной помощи на основе метода клинко-статистических групп, ориентирующего больницы не только на снижение сроков госпитализации, но и на повышение доли наиболее сложных медицинских вмешательств (то есть на повышение уровня их технологического развития).

В политике оплаты труда требуются новые акценты. Учитывая низкие оценки готовности врачей работать больше и лучше при условии большей увязки размеров оплаты труда с их трудовым вкладом и желание врачей иметь более высокую базовую часть заработной платы, следует изменить приоритеты политики внедрения эффективного контракта в 2016–2017 гг. и переместить акцент на использование стимулирующего потенциала базовой части оплаты труда. Необходимо переключить внимание на проведение изменений в порядке определения базовой части зарплаты, в механизмах институционализации уровня квалификации врачей (сертификация, аттестация) и увязки базовой зарплаты с этим уровнем.

4. Тенденции и прогнозы изменения демографических характеристик человеческого капитала

По большинству демографических показателей 2014 год стал лучшим с начала 1990-х гг. Были достигнуты самые высокие показатели уровня рождаемости и ожидаемой продолжительности жизни при рождении за последние более чем двадцать лет. Численность населения увеличивалась, причем не только за счет притока мигрантов, но и за счет превышения числа рождений над числом смертей. Кроме того, в марте 2014 г. население страны выросло за счет присоединения Крыма.

По оценкам Росстата, численность населения России за 2014 г. увеличилась с 143 666,9 до 146 267,3 тыс. человек. Такой значительный прирост – в 2,6 млн человек – был обусловлен, во-первых, присоединением в марте 2014 г. Крыма к Российской Федерации и образованием в ее составе Крымского федерального округа. Новый Федеральный округ включает в себя республику Крым с населением в 1,9 млн человек и г. Севастополь с населением 0,4 млн человек (по состоянию на 1 января 2015 г.). Во-вторых, население России продолжало увеличиваться за счет миграции. По результатам текущего учета по сравнению с 2013 г. годом миграционный прирост уменьшился примерно на 25

тыс. человек (с 295 до 270 тыс.). Но это уменьшение является главным образом отголоском изменений в системе учета миграции, произведенных в конце 2010 года. В-третьих, рост населения пусть в незначительной, но значимой с точки зрения социально-демографического развития степени был обусловлен положительным естественным приростом. В 2013 г. впервые после 1991 г. число рождений превысило в стране число смертей (на 24 тыс.). В 2014 г. этот успех был даже превзойден на 11,4 тыс. человек за счет дальнейшего увеличения числа родившихся (без учета Крымского федерального округа). Этот год был лучшим, начиная с 1990-х гг., по большинству демографических индикаторов. **Но текущие оценки за 11 месяцев 2015 г. показывают, что ситуация начинает меняться в обратную сторону.** По сравнению с тем же периодом 2014 г. зафиксировано несколько меньше родившихся и больше умерших. В итоге естественный прирост в январе-ноябре 2015 г. составил 24,5 тыс. человек, что на 12,5 тыс. меньше, чем в предыдущем году (с учетом республики Крым и города федерального значения Севастополя). В целом, благодаря, главным образом, миграционному приросту, численность населения страны в 2015 г. увеличилось на 277,4 тыс. и составила в начале 2016 года 146 544,7 тыс. человек.

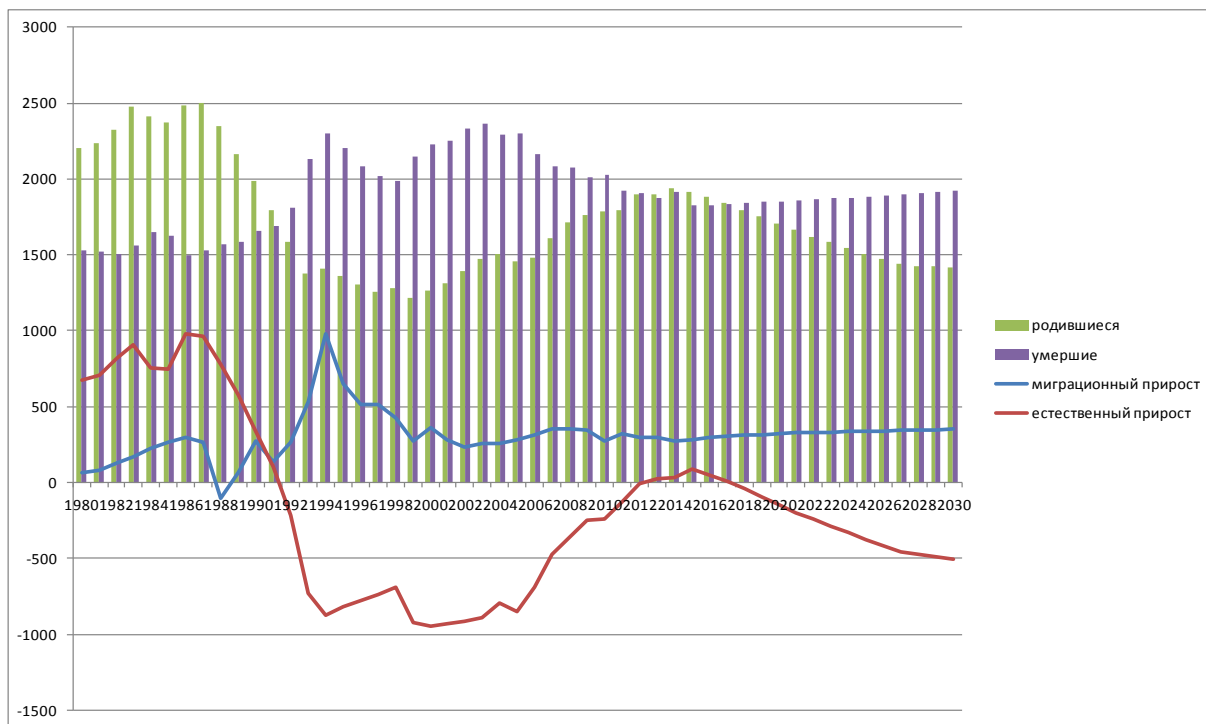
Ухудшение демографической конъюнктуры в 2015 г. по отношению к 2014 г. является сигналом о приближении России к периоду длительной естественной убыли населения (Рисунок 10). Однако формирующаяся ситуация по своим масштабам и природе отличается от ситуации 1990-х – начала 2000-х гг. Тогда естественная убыль населения в отдельные годы (1999-2001 гг.) приближалась к 1 млн человек и была вызвана в первую очередь резким падением уровня рождаемости и подъемом уровня смертности. **В грядущие десять-пятнадцать лет естественная убыль будет усиливаться и, по прогнозным оценкам Росстата и Отдела народонаселения ООН,⁶ в 2030 г. может составить -0,5 млн человек. И это при условии роста продолжительности жизни и, как минимум, сохранения достигнутого в последние годы сравнительно высокого уровня рождаемости.**

Масштабы общей естественной убыли за весь период 2016-2029 гг., по оценкам Росстата, в зависимости от уровня рождаемости и смертности будут находиться в интервале от -7 млн (низкий вариант прогноза) до -1,2 млн человек (высокий вариант) при среднем значении в -3,5 млн человек. Главным фактором отрицательного естественного

⁶ Федеральная служба государственной статистики (Росстат) демографический прогноз до 2030 г. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#; UN Population Division World Population Prospects, the 2015 Revision: <http://esa.un.org/unpd/wpp/>

прироста являются особенности возрастной структуры российского населения, которая, в свою очередь, аккумулировала негативные эффекты демографической динамики 1990-х гг. **Малочисленные поколения, родившиеся в период резкого падения уровня рождаемости, вступают в активный репродуктивный возраст. Их дети не заместят в количественном отношении многочисленные поколения прародителей, родившихся в 1950-х – первой половине 1960-х гг.**

Рисунок 10 - Миграционный и естественный прирост в Российской Федерации, 1980-2030 гг. (тыс. человек)



Несмотря на это, численность населения России до 2030 г. практически не изменится или несколько увеличится благодаря ожидаемому притоку мигрантов. Так, согласно прогностическим сценариям Росстата, в 2016-2029 г. миграционный прирост в России составит по низкому сценарию 3,1 млн человек, среднему сценарию – 4,6 млн человек, высокому варианту – 6,1 млн человек. Таким образом, **как и в течение последней четверти века, миграционный прирост компенсирует значительную естественную убыль населения.**

После 2006 г. в России наметилась тенденция к сокращению численности населения в рабочих возрастах: на рынок труда постепенно начинают выходить малочисленные поколения 1990-х гг., а выбывать – многочисленные поколения 1950-х гг. рождения. С 2006 г. по 2014 г. это сокращение составило 5 млн человек. В 2014 г. численность постоянного населения России в рабочих возрастах увеличилась на 253 тыс. человек. Но этот прирост является последствием присоединения Крыма. Численность

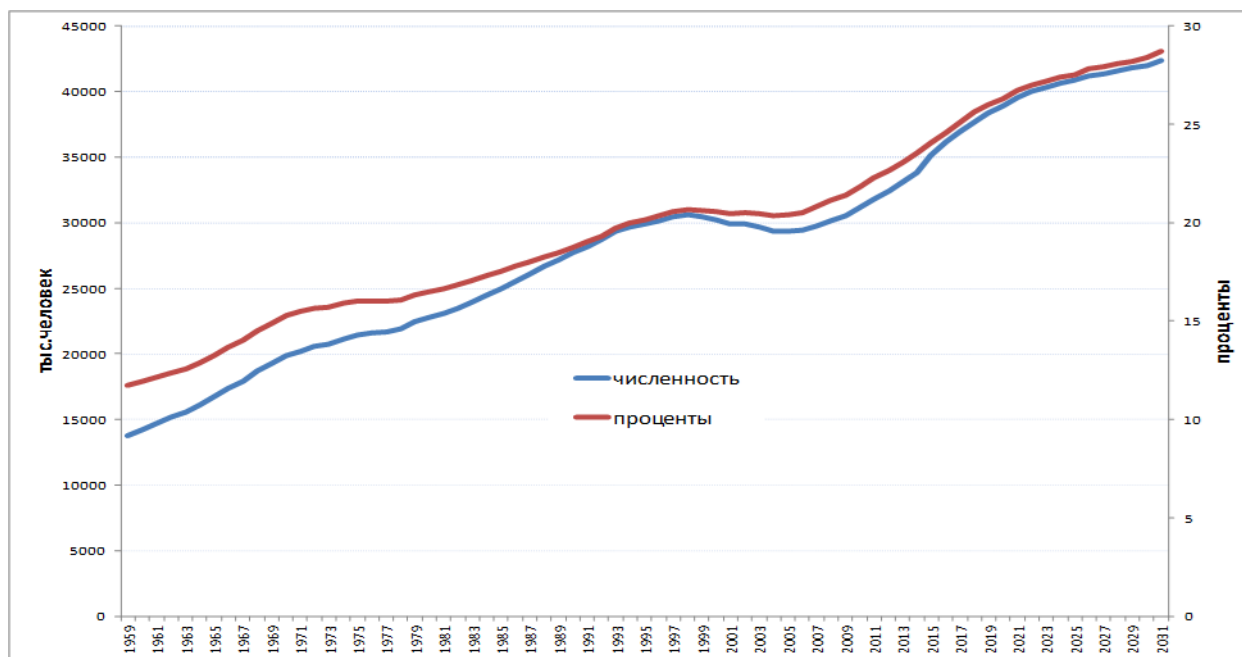
трудоспособного контингента страны без учета его крымской части (1,3 млн) в 2014 г. году сократилась на 1 038 тыс. человек. Годом ранее, в 2013 г. на – 976 тыс. человек, по предварительным оценкам в 2015 г. – еще на 1,1 млн человек. **Негативная тенденция сокращения населения в трудоспособных возрастах продолжится вплоть до конца 2020-х гг.**, пока на рынок труда не начнут выходить сравнительно многочисленные поколения, родившиеся после 2005 года. В общей сложности с 2015 г. по 2027 г. рабочий контингент уменьшится на 6,5 млн человек (с учетом ожидаемого миграционного прироста), а его доля в общей численности населения страны – с 58% до 53% на фоне увеличения числа лиц в пенсионных возрастах. Негативные последствия сокращения численности населения в трудоспособных возрастах для рынка труда в определенной степени можно преодолеть, повышая возраст выхода на пенсию. Так, в 2027 г. численность всего постоянного населения в современных официальных границах рабочего возраста составит 79 млн человек, а в возрастном интервале от 16 до 64 лет включительно – на 14 млн больше или 93 млн человек.

Старение населения. Уникальность конца XX – начала XXI вв. с демографической точки зрения проявляется и в том, что четко обозначившийся с конца 1950-х гг. процесс демографического старения затормозился, а население страны даже помолодело в 1998-2006 гг. Такая метаморфоза возникла, как отмечалось выше, вследствие вступления в пенсионный возраст малочисленных поколений, родившихся в годы Великой Отечественной войны, и их замещению на рынке труда многочисленной когортой родившихся в 1980-х гг. В итоге снизилась демографическая нагрузка на работников пожилыми людьми. **Но в настоящее время прежние тенденции восстанавливаются, и процесс демографического старения быстро «наверстывает» упущенное (Рис. 11).** Именно демографические тенденции предопределили необходимость разработки Стратегии действий в интересах граждан пожилого возраста до 2025 года.

В 2014 г. пенсионный контингент вырос почти на 1,4 млн человек, в т.ч. на 0,6 млн за счет присоединения Крыма, и составил к концу года около 35,2 млн человек. Численность лиц пенсионного возраста в 2015 г. увеличилась по предварительным оценкам почти на 1 млн человек. **Прогнозы показывают, что хотя темпы прироста населения в пенсионном возрасте уменьшатся, его численность в период с 2015 г. по 2030 г. вырастет на 7,2 млн (на 20%), а доля в населении страны – с 24% до 29%, т.е. каждый третий житель страны будет пенсионером, если возраст выхода на пенсию не изменится.** Обращает на себя внимание следующая оценка: в возрасте от 65 лет и старше в 2025 г. будет находиться примерно 26,4 млн человек. Это на 15 млн меньше

численности контингента, определяемого современными границами пенсионного возраста.

Рисунок 11 - Численность лиц в пенсионных возрастах, Россия, 1959-2025 гг.



Если давать оценку масштабам демографического старения в России, отталкиваясь от международной границы старости в 65 лет, то необходимо заметить, что **Россия по уровню старения отстает от развитых стран мира почти на четверть века.** Доля лиц в возрасте от 65 лет и старше, которая наблюдается в России в настоящее время (13,5%), была зафиксирована в Германии в конце 1970-х гг., в Швеции – в 1975 г., в Японии – в конце 1990-х гг. Отметим, что примерно в те же годы правительства стран Западной Европы начали реформировать систему пенсионного обеспечения. К 2025 г. доля лиц в возрасте от 65 лет и старше увеличится в Германии примерно до 25%, в Японии – почти до 30%, в Швеции – до 22%⁷, а в России – только до 17,8%. Подобное отставание объясняется относительно высокой смертностью российского населения и недолгой продолжительностью жизни в старших возрастах.⁸ Так, в 2012 г. россиянин в возрасте 60 лет жил в среднем 14,5 лет, немец – 21,1 года, японец – более 22 лет⁹. **Население России постарело только «снизу» за счет снижения уровня рождаемости. В большинстве развитых стран почти полвека процесс старения развивается и «сверху», благодаря продлению жизни в самых старших возрастах.**

⁷ Оценки Отдела народонаселения ООН и национальной статистической службы Германии.

⁸ См., например, Вишневецкий А.Г. (ред.) Население России 2007. М., 2008.

⁹ Human Mortality Database <http://www.mortality.org/>

Из-за высокой смертности в старших возрастах в России ниже «глубина старения», измеряемая долей лиц в возрастах от 80 лет и старше в группе от 65 лет и старше. Она равна примерно 23%, в то время как в Японии приближается к 30%, а в Германии – 27%. Группу от 80 лет и старше относят к самой старой. Изменение ее численности влияет на рост расходов на здравоохранение и социальную помощь. В России ее численность за ближайшие 15 лет возрастет примерно в 1,3 раза, в то время как численность всего населения в возрасте от 65 лет и старше – почти в 1,4 раза.

Хотя уровень старения в России ниже, чем в большинстве других развитых стран, социально-экономическое положение старшей возрастной группы осложняется рядом ее демографических характеристик. Так, в России, как и в других странах Европы, чаще всего пожилые люди живут в домохозяйствах, состоящих из супружеской пары (около 45%). Но в России почти 30% пожилых проживает одиноко. Это больше, чем во многих развитых странах (например, в Канаде – 25%, во Франции – 23%). Тенденция к снижению доли пожилых, проживающих в составе домохозяйств, состоящих из супругов, и к росту доли одиноко проживающих пожилых людей проявляется в последнее время (Таблица 6). Также снижается доля пожилых в составе сложных домохозяйств и возрастает доля тех, кто проживает в составе прочих домохозяйств (с не родственниками, с братьями и сестрами и др.). В домах престарелых в России живет около 2% лиц в возрасте от 65 лет и старше. Это меньше, чем в странах Западной Европы и Северной Америки.

Таблица 6. Распределение пожилых людей (65+) по типам домохозяйств в России (по переписям населения 2002 и 2010 гг.)

Тип домохозяйства	2002 г.		2010 г.	
	Тыс. человек	%	Тыс. человек	%
Домохозяйства, состоящие из одного человека	4886,0	26,1	5378,3	29,7
Домохозяйства, состоящие из одной супружеской пары с детьми или без детей	9286,6	49,7	8171,2	45,1
Сложные домохозяйства	3454,2	18,5	3157,4	17,4
Прочие домохозяйства	1059,6	5,7	1396,8	7,7
Итого	18686,4	100,0	18103,6	100,0

Примечание: данные Росстата, Итоги переписи населения 2002 и 2010 гг.

По данным переписи 2010 г., и эта оценка остается актуальной и в настоящее время, подавляющее большинство домохозяйств (83,2%) одиноких пожилых людей в возрасте от 65 лет и старше состоит из женщин. По мере перехода к старшим возрастам увеличивается доля тех, кто проживает одиноко (Таблица 7). Данная закономерность справедлива как для мужчин, так и для женщин. В целом доля одиноких женщин в любой возрастной категории на порядок выше, чем доля одиноких мужчин. Это объясняется гендерными различиями, как в ожидаемой продолжительности жизни, так и в брачном

состоянии. Женщины живут дольше мужчин на 12 лет. Мужчины в старших возрастах в отличие от женщин в большинстве состоят в браке.

Таблица 7. Распределение одиноко проживающих лиц по полу и возрасту (перепись 2010 г.)

Возрастная группа	Мужчины		Женщины	
	численность (тыс. человек)	доля одиночек в общей численности группы (%)	численность (тыс. человек)	доля одиночек в общей численности группы (%)
60-64	364,4	11,3	991,3	21,7
65-69	188,9	12,8	738,1	29,5
70-74	313,9	14,5	1495,7	35,1
75-79	181,4	17,1	983,6	39,8
80+	216,7	22,5	1259,9	39,3

Примечание: данные Росстата, Итоги переписи населения 2010 г.

Численность детского контингента, определяемого возрастной границей 16 лет, устойчиво уменьшалась с 1991 г. и вплоть до 2010 г., с 36 млн до 23 млн человек. С 2010 г. детское население стало увеличиваться благодаря росту числа рождений, начавшемуся в 2005 г. В начале 2015 г. численность детей составила 25,7 млн человек. Рост численности этого демографического контингента продолжится примерно до 2025 г. (28,5 млн человек). Но в дальнейшем, к 2030 г. из-за уменьшения числа рождений, обусловленного значительным сокращением числа потенциальных матерей, он уменьшится до 26 млн человек. В итоге доля детей в общей численности населения увеличится с 16% в 2015 г. до 19% в 2025 г., а к 2030 г. чуть сократится (до 18%).

Результатом ускоренного старения на фоне сокращения трудоспособного контингента станет рост демографической нагрузки. Она достигнет своего максимума примерно в 2026 г. и в 1,5 раза превзойдет уровень 2006 года. При этом две трети этой нагрузки придется на население старших возрастов, одна треть – на детей. Повышение пенсионного возраста расширит трудоспособный и сократит пенсионный контингент, и тем самым снизит демографическую нагрузку.

Международная миграция на постоянное место жительства остается важнейшей компонентой демографической динамики Российской Федерации. Если в 1990-х годах миграционный прирост в значительной степени компенсировал естественную убыль населения, то в последние годы он обеспечивал почти весь положительный прирост населения. В обозримом будущем из-за усиления естественной убыли компенсаторная функция международной миграции вновь усилится. По имеющимся прогнозным оценкам, если миграционный прирост поддерживать на уровне 300-350 тыс. человек в год, то численность населения России к 2030 г. практически не изменится (при условии сохранения текущего уровня рождаемости и тенденций в изменении продолжительности жизни). В противном случае в России будет наблюдаться процесс депопуляции, а процесс

демографического старения ускорится. Однако, согласно данным миграционного учета, прирост постоянного населения России за счет мигрантов в последние годы сокращается. Так, если в 2013 г. миграционный прирост составил 296 тысяч, то в 2014 – 270 тысяч, а в 2015 - только 215 тысяч человек¹⁰.

Трудовая миграция. Поток временных трудовых мигрантов, прибывающих в Россию - один из самых больших в мире. Но в отличие от других стран период трудовой деятельности большинства иностранных работников ограничивается 1 годом. Исключением является весьма немногочисленная категория высококвалифицированных специалистов, которым разрешение на работу выдается на срок до 3 лет, а также иностранные студенты и обладатели разрешения на временное проживание или вида на жительство. В 2014 г. в России действовало несколько каналов трудовой миграции, значение которых изменилось после 1 января 2015 г.

По интенсивности внутренней миграции Россия отстает от США и ряда других развитых стран (Австралии, Великобритании и пр.). Главным сдерживающим фактором внутренней миграции в современной России являются не институциональные барьеры (прописка в СССР), а цены на рынке жилья, которые служат сильным заградительным барьером миграции из малых городов и сельской местности в крупные города. Ответом на это, а также на ограничения вертикальной мобильности, стала временная трудовая миграция.

Современные масштабы внутренней временной трудовой миграции оцениваются в очень широком диапазоне – от 1,7 млн человек (оценка основана на данных обследований населения по проблемам занятости – ОНПЗ) до 15-20 млн человек. Данная миграция включает в себя как сравнительно ближние и краткосрочные поездки на работу (в ближайший крупный город, с частыми, несколько раз в месяц, посещениями работающим дома и семьи) до длительных поездок на вахту на очень значительные расстояния. Соответственно, разнятся социальные эффекты и последствия такой миграции. Согласно ОНПЗ в 2012-2014 гг. трудовые мигранты составляют 2,4% всего занятого населения России в возрасте 15-72 года.

В России существуют два основных центра притяжения трудовой миграции – Москва (столичный регион), которая притягивает работников с большей части регионов европейской части страны, и Тюменская область, ХМАО и ЯНАО, куда едут на работу из регионов Урала, Сибири и части регионов Приволжского округа. Кроме них, выделяются

¹⁰ ФМС России Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год. Москва, 2015. С. 7

Санкт-Петербург, Краснодарский край, понемногу притягивают трудовых мигрантов регионы Севера – республика Коми, Красноярский край, Якутия и др.

Внутристрановая трудовая миграция – важный канал перемещения денежных средств из экономически успешных регионов и муниципалитетов в бедные и депрессивные. Но что более важно – это очень значимый источник бюджетов миллионов российских домохозяйств. Однако одновременно участие одного из членов семьи в трудовой миграции создает немало социальных проблем: раздельное проживание супругов, сложности с воспитанием детей, распад семей и т.п. Трудовые мигранты по месту работы часто проживают в некомфортных условиях, без элементарных бытовых удобств, чаще, чем другие работники, вовлечены в неформальный рынок труда, что впоследствии приведет к проблемам при начислении пенсий.

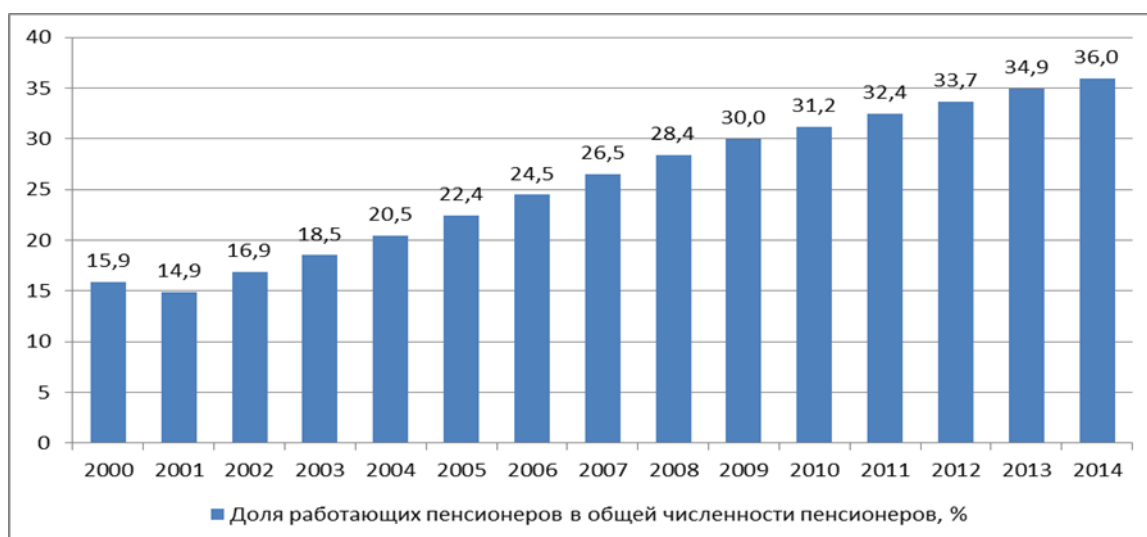
5. Высокое качество жизни пенсионеров как основа активного долголетия

Проблемы пенсионной системы, разработка Стратегии действий в интересах пожилых и рост доли населения старше трудоспособного возраста предопределили необходимость отдельного рассмотрения ключевых вопросов уровня и качества жизни пожилых. По итогам 2015 г. среднемесячный размер назначенной пенсии зафиксирован в размере 11980 руб., что в реальном выражении составило 96,2% от уровня предыдущего года. Из-за замедлившейся инфляции в январе 2016 г. реальный размер пенсии поднялся до 100,8% от января 2015 г. Год назад январская ситуация характеризовалась резким падением реальной пенсии до 94,7%, что соответствовало минимуму за все 2000-е годы. Из-за низких темпов роста номинальной заработной платы отношение среднего размера пенсии к среднему размеру зарплаты (называемое в российском дискурсе «коэффициентом замещения»), выросло с 34,0% в январе 2014 г. сначала до 35,3% в январе 2015 г. и до 37,6% в январе 2016. Таким образом, **на текущий момент коэффициент замещения лишь немного не дотягивает до заветных 40%**, которые часто обсуждаются как целевой уровень значения данного показателя. Отметим, что подобная динамика не является парадоксальной и наблюдалась в начале всех предыдущих кризисов. Но когда кризис затягивался и сопровождался серьезными бюджетными ограничениями, коэффициент замещения начинал снижаться. Сейчас бюджетные риски такого перелома достаточно высоки. Тем более, что по динамике IV квартала наблюдается снижение отношения среднего размера пенсии к величине

прожиточного минимума пенсионера (ПМП): с 167% в 2013 г. до 161% в 2014 г. и до 155% в 2015 г.

Пенсионеры продолжают оставаться группой населения с минимальными рисками бедности, что, помимо пенсии, обусловлено высокой занятостью пенсионеров и компенсационными доплатами неработающим пенсионерам до величины прожиточного минимума. **Занятость пожилых вносит существенный вклад в благосостояние пенсионеров.** По данным Росстата, начиная с 2002 г., когда были отменены любые ограничения на доходы работающих пенсионеров, их доля в общей численности пенсионеров неуклонно росла (Рисунок 12). В 2012-2014 гг. каждый третий пенсионер имел оплачиваемую работу. Среди трудовых пенсионеров по старости по состоянию на 31.12.2014 работу имели 40,3%, в том числе – 74,3% в трудоспособном возрасте (досрочные пенсионеры) и 37,1% - в пенсионном.

Рисунок 12 – Динамика доли работающих пенсионеров в общей их численности, 2000 – 2014 гг.



Несмотря на высокий вклад заработков в доходы пенсионеров, пенсия продолжает оставаться основным источником денежных доходов пожилых граждан. За последние 15 лет доля пенсионных расходов в ВВП выросла с 4,53% в 2000 г. до 8,34% в 2014 г. (Рисунок 13). В доходах ПФР сохраняется высокой доля бюджетного финансирования – межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету ПФР. В 2003-2008 гг. этот показатель составлял приблизительно 50%, однако в 2009 г. вырос до 60,2%. После 2010 г. доля бюджетного финансирования в доходах ПФР снижалась и в 2013 г. составила 44,5%, в 2014 г. - 39,1%. Одной из причин снижения доли бюджетного финансирования в доходах ПФР является введение моратория на накопительную часть пенсии, который позволил сэкономить расходы ПФР на текущие выплаты страховых пенсий.

События 2015 г. в пенсионной сфере разворачивались под влиянием двух факторов: с одной стороны, неблагоприятной макроэкономической динамики, а с другой – приближающегося конца электорального цикла. В преддверии новых выборов Правительство вынуждено взвешивать возможные политические последствия от непростых решений в области пенсий. Бюджетные ограничения привели к принятию ряда решений, направленных на сокращение бюджетных расходов на пенсионное обеспечение: индексация пенсий ниже реальной инфляции; отказ от индексации пенсии работающим пенсионерам; продление моратория на формирование пенсионных накоплений; реформирование досрочных пенсий. Несмотря на принятые решения, система остается финансово несбалансированной: общая сумма межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в 2016 г. составит 3184,8 млрд руб. или 45% от всех доходов ПФР; в части непосредственно поступлений на страховые пенсии доля трансфертов из федерального бюджета составит 37% от всех поступлений на эти цели.

Рисунок 13 – Динамика доли расходов на пенсионное обеспечение (без накопительной составляющей) в ВВП, 2000 – 2014 гг.

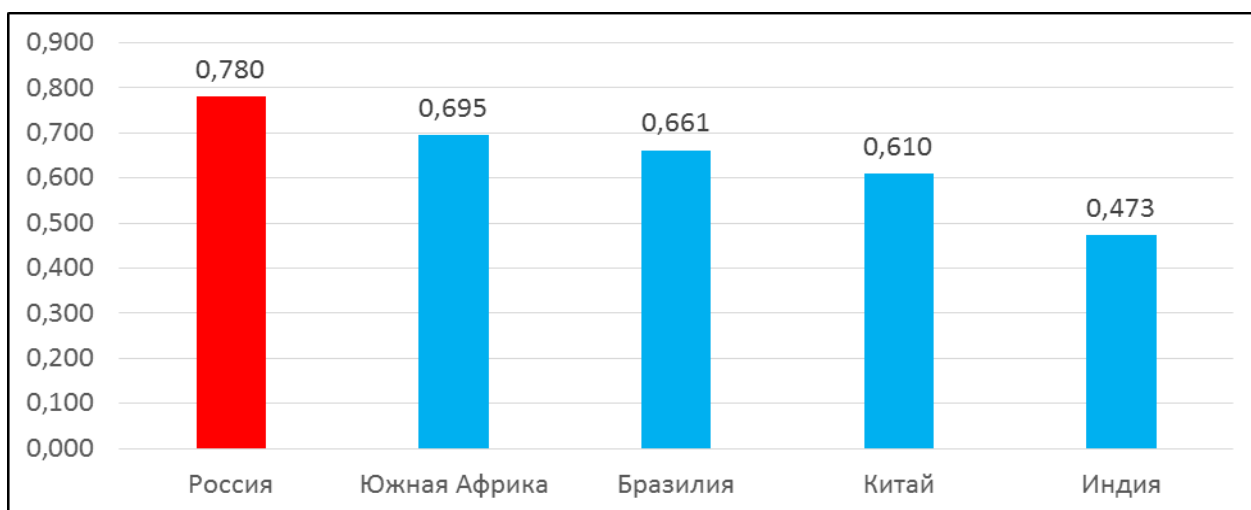


На протяжении 2015 года в части пенсионного обеспечения дискуссия развернулась по трем темам: (1) законопроекты о досрочном негосударственном пенсионном обеспечении, (2) ограничение пенсионных выплат работающим пенсионерам, (3) повышение пенсионного возраста. **Ни одно из активно обсуждаемых направлений совершенствования пенсионной системы не дошло до стадии принятия.** Единственный шаг, на который пошло правительство, состоял в решении повысить пенсионный возраст госслужащим. Учитывая размеры целевой группы, данная мера не позволяет решить текущие проблемы пенсионной системы, потенциально обеспечивая лишь частичную экономию пенсионных обязательств.

6. Новые вызовы российской системе образования

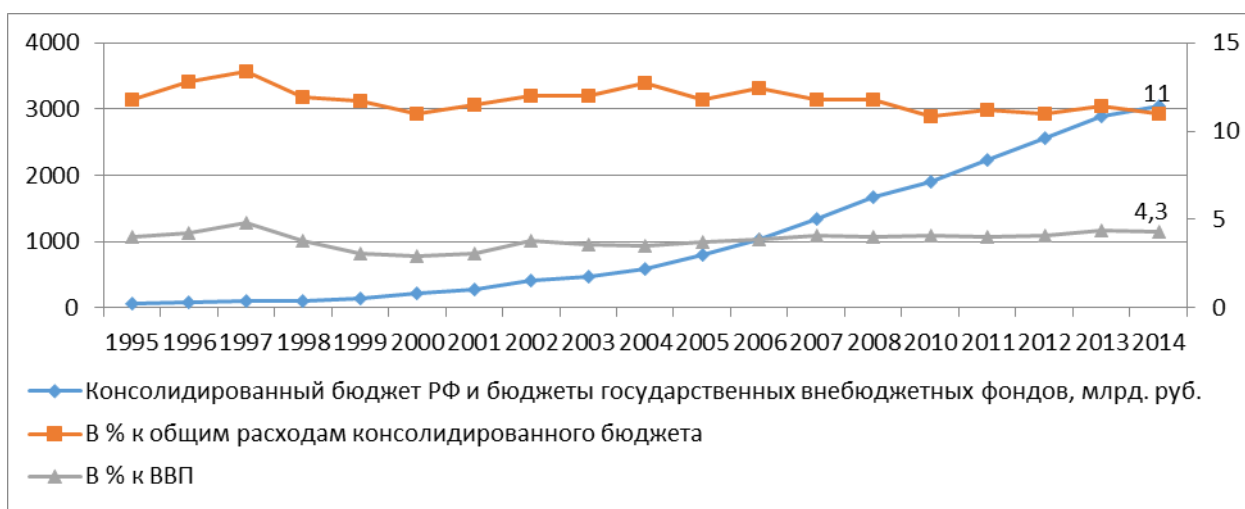
На сегодняшний день по индексу образования, который рассчитывается как отношение средней продолжительности обучения к ожидаемой продолжительности обучения и является третьей из равнозначных компонент индекса развития человеческого потенциала, Россия занимает 57 место в мире (Рис. 14). Это самый высокий показатель среди стран БРИКС и второе место среди стран СНГ после Белоруссии (53 место), однако мы отстаем от всех стран Центральной и Восточной Европе, кроме Болгарии.

Рисунок 14 - Место России по индексу развития образования среди стран-членов БРИКС, 2013 год, данные UNDP



В российском образовании значимые системные преобразования, стартовавшие в начале нулевых годов, были направлены на изменение конфигурации сети образовательных организаций, переход на новые экономические механизмы функционирования и бюджетирования, развитие ресурсной оснащенности на всех уровнях образования, введение институциональных механизмов содействия повышению качества образования. В абсолютном выражении расходы консолидированного бюджета на образование в течение последние 25 лет повышались и наиболее существенно - последние 15 лет. При этом, в относительном выражении, как по сравнению с ВВП, так и в долях от общих расходов консолидированного бюджета они были стабильными (Рис. 15). Россия находится всего на 98 месте в мире по уровню расходов на образование в % от ВВП (4,3% в 2014 году), отставая как от практически всех наиболее развитых 7 стран мира (за исключением Японии – 3,8%), так и, например, от стран БРИКС за исключением Индии (3,2%). По данным ООН по состоянию на 2012 год соседями России в рейтинге стран по уровню расходов на образование были Словакия и Парагвай (Рисунок 3 Приложения).

Рисунок 15 – Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на образование (млрд. руб. данные Росстата)



Источник: данные Росстата

Принятие в 2012 году указов Президента Российской Федерации, направленных на модернизацию системы образования, позволило:

- значительно повысить заработную плату педагогических работников всех уровней образования, создать условия для повышения привлекательности профессии;
- принять комплекс мер для развития дополнительного образования и воспитания школьников и студентов;
- решить проблему обеспечения доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет и начать серьезную работу над совершенствованием его качества с принятием впервые в истории российского образования федерального государственного образовательного стандарта;
- реализовать меры по обновлению и развитию системы среднего профессионального образования и системы профессиональной подготовки будущих рабочих кадров;
- обеспечить создание и развитие доступной образовательной среды для детей с инвалидностью и особыми возможностями здоровья;
- обеспечить поддержку повышения конкурентоспособности российских вузов в мире и начать работу над созданием вузовской сети региональных центров подготовки квалифицированных кадров для развития экономики субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, экономические и социальные условия последних двух лет сформировали новую повестку в развитии системы образования Российской Федерации. Она связана, с одной стороны, с сохранением ее базовых достижений, создающих гарантии гражданам страны в получении доступного и качественного образования. С

другой стороны, эта повестка определяет необходимость смещения акцентов в сторону большей роли системы образования в консолидации российского общества, повышении конкурентоспособности российской экономики за счет развития новых передовых профессиональных компетенций, ведущих к повышению качества человеческого капитала и росту производительности труда. Необходимо сконцентрировать усилия на модернизации тех составляющих системы российского образования, которые на сегодняшний день тормозят ее развитие:

- обновление управленческого корпуса системы образования;
- развитие системы непрерывного образования и, в том числе, образования взрослых;
- совершенствование системы отраслевого пенсионного обеспечения кадров системы образования, заканчивающих свою трудовую деятельность;
- создание необходимых условий для повышения инвестиционной привлекательности системы образования;
- увеличение доли негосударственного сектора в системе образования, создающего необходимые условия для конкурентного развития системы образования.

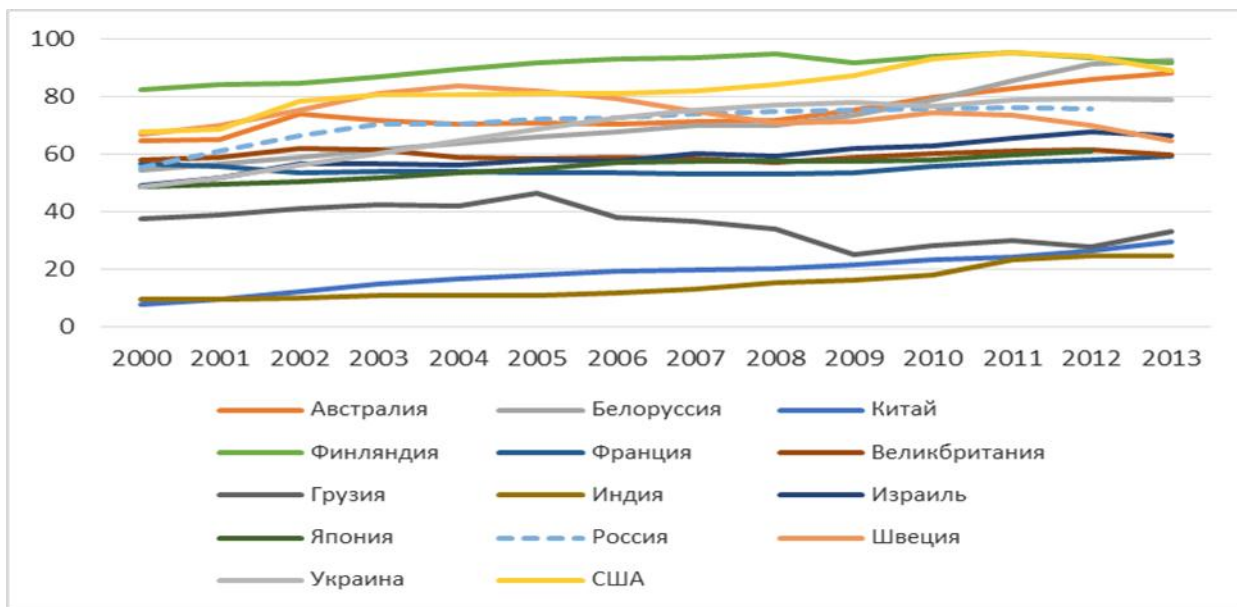
Система высшего образования является важным элементом воспроизводства и развития человеческого капитала. Одним из главных результатов реформ в этой сфере стало повышение доступности. На данный момент доля студентов, обучающихся по программам высшего образования, в возрастной когорте 20-24 года составляет 58%. В начале 90-х годов этот показатель находился на уровне 26-27%, после чего наблюдался бурный рост, и за пять лет (1998-2003 гг.) произошел скачок до 55%. По показателю охвата населения третичным образованием Россия занимает лидирующие позиции среди развитых стран (Рис. 16).

Введение Единого государственного экзамена по всей стране значительно повысило доступность высшего образования среди абитуриентов, проживающих на удаленных территориях и не имеющих возможности сдачи экзаменов непосредственно в университетах. Спрос на высшее образование в России на протяжении последних лет находится на довольно высоком уровне – в среднем более 80% выпускников школ поступают в вузы страны. Фактически, наличие высшего образования в России стало социальной нормой.

Обострение конкуренции на рынке труда повышает требование потребителей к содержанию и качеству образовательных услуг. Согласно результатам проведенных исследований, премия за высшее образование в России составляет в среднем 88%, т.е. доходы людей с высшим образованием практически в два раза превышают доходы людей

со средним образованием¹¹. Риск оказаться безработным у людей с высшим образованием значительно ниже, чем у людей со средним образованием.

Рисунок 16 - Доля студентов в третичном секторе образования в общей численности населения пятилетней возрастной группы, с учетом возраста окончания школы, %



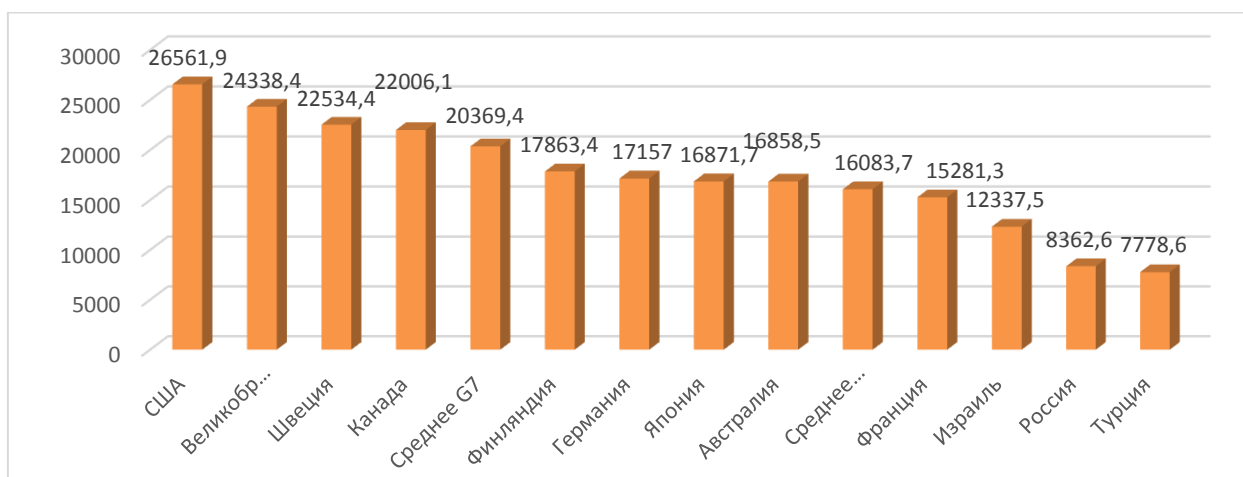
Источник: The World Bank (<http://data.worldbank.org/indicator>)

Введение практико-ориентированных программ прикладного бакалавриата также может способствовать адаптации системы образования к запросам рынка труда, который требует от выпускников вузов наличия как теоретических знаний, так и практических навыков. В 2015 году на программы прикладного бакалавриата поступило 5% абитуриентов из общего числа абитуриентов, поступивших на программы бакалавриата и специалитета. Согласно ГПРО «Развитие образования» на 2013-2020 гг., к 2018 году доля прикладных бакалавров должна составить не менее 30% в общей численности обучающихся в образовательных учреждениях по программам высшего образования.

С начала 2000-х годов наблюдается постоянный рост как общих расходов на высшее образование, так и расходов в расчете на одного студента. Но, несмотря на это, объем финансирования высшего образования в России по-прежнему значительно ниже, чем в развитых зарубежных странах – примерно в два раза ниже, чем в среднем по странам ОЭСР (Рис. 17).

¹¹ Чугунов Д. Ю., Васильев К. Б., Фруммин И. Д. Введение программ прикладного бакалавриата в российскую систему образования: зачем и как? // Вопросы образования. 2010. № 4.

Рисунок 17 - Расходы на одного студента, третичное образование, долл., 2012 г.



Источник: OECD (<https://data.oecd.org>)

Такой уровень финансирования не дает возможность конкурировать с развитыми странами по качеству предоставляемого образования и научной деятельности. Сохранение и постепенное увеличение инвестиций в систему высшего образования, в том числе и через существующие программы развития, будут способствовать приросту человеческого капитала в стране.

Человеческий капитал – каковыми бы ни были инвестиции в его образование – дает отдачу только тогда, когда он максимально полно востребован, используется по назначению и эффективно. Хороший инженер или талантливый изобретатель вносят свой вклад в развитие страны лишь тогда, когда их знания и умения востребованы и материализуются во вновь созданной добавленной стоимости. В противном случае, и частная, и социальная отдача от их талантов невелика.

7. Спрос на человеческий капитал в условиях новой экономической реальности

В 2014-2015 гг. макроэкономические условия социально-экономического развития претерпели значимые изменения. Если замедление экономического роста в 2012- 2013 гг. было связано с развитием инвестиционного кризиса, то в 2014-2015 гг. к усугубившемуся инвестиционному кризису добавился кризис потребительского спроса. **Основной вклад в формирование отрицательных темпов роста ВВП в первом полугодии 2015 года внесло сокращение конечного потребления домашних хозяйств**, тогда как во время предыдущего кризиса сильнее пострадали внешний спрос и накопления (Таблица 12). В целом весь внутренний спрос (включая запасы) внёс в динамику ВВП прямой отрицательный вклад в размере -9,6 п.п. После учёта вклада импорта, который сокращался

вместе со спросом, отрицательный вклад в динамику ВВП получился более скромным (-4,2 п.п.). При этом падение ВВП было смягчено увеличением экспорта товаров и услуг на 3,1%.

Таблица 12. Годовая динамика ВВП, метод использования

	Прирост, %					Вклад в прирост ВВП, п.п.				
	2009	2012	2013	2014	2015	2009	2012	2013	2014	2015
ВВП	-7,8	3,5	1,3	0,7	-3,7	-7,8	3,5	1,3	0,7	-3,7
в том числе за счёт (группировка 1):										
Расходы на конечное потребление	-3,9	6,1	3,1	1,4	-7,9	-2,6	4,2	2,2	1,0	-5,7
домашних хозяйств	-5,1	7,4	3,7	1,7	-10,1	-2,5	3,7	1,9	0,9	-5,4
государственного управления	-0,6	2,5	1,4	0,4	-1,8	-0,1	0,5	0,3	0,1	-0,3
некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства	-8,0	-1,0	-1,2	-0,2	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Валовое накопление	-41,0	3,9	-7,3	-6,1	-18,3	-10,5	0,9	-1,7	-1,3	-3,9
валовое накопление основного капитала	-14,4	6,0	0,9	-0,6	-7,6	-3,2	1,2	0,2	-0,1	-1,6
изменение запасов	-	-	-	-	-	-7,2	-0,3	-1,9	-1,2	-2,2
Экспорт	-4,7	1,4	4,8	0,3	3,1	-1,5	0,4	1,3	0,1	0,9
Импорт	-30,4	9,7	2,3	-5,9	-25,6	6,7	-2,0	-0,5	1,2	5,4
Статрасхождение	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,3
в том числе за счёт (группировка 2):										
Внутренний спрос (+запасы) на отечественные товары и услуги	-9,0	4,4	0,0	1,3	-5,8	-6,3	3,1	0,0	1,0	-4,2
Внутренний спрос (+запасы)	-14,2	5,5	0,5	-0,3	-10,2	-13,1	5,1	0,5	-0,3	-9,6
Импорт	-30,4	9,7	2,3	-5,9	-25,6	6,7	-2,0	-0,5	1,2	5,4
Экспорт	-4,7	1,4	4,8	0,3	3,1	-1,5	0,4	1,3	0,1	0,9
Статрасхождение	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,3

Источник: Росстат, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ

Таблица 13. Годовая динамика ВВП, метод производства

	Прирост, %					Вклад в прирост ВВП, п.п.				
	2009	2012	2013	2014	2015	2009	2012	2013	2014	2015
ВВП	-7,8	3,5	1,3	0,7	-3,7	-7,8	3,5	1,3	0,7	-3,7
в том числе за счёт:										
Агросектор (АВ)	1,6	-1,1	4,7	2,2	3,3	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1
Промышленность (CDE)	-9,8	3,7	0,6	1,3	-2,7	-2,5	0,9	0,2	0,3	-0,6
Добывающая (С)	-2,4	1,7	-3,6	2,2	1,1	-0,2	0,2	-0,3	0,2	0,1
Обрабатывающая (D)	-14,6	5,5	4,4	1,0	-5,5	-2,2	0,7	0,6	0,1	-0,6
Инфраструктурный сектор (E)	-4,7	1,6	-2,0	-0,3	-1,7	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
Строительство (F)	-14,7	4,0	0,1	-1,6	-7,5	-0,8	0,3	0,0	-0,1	-0,4
Торговля (GH)	-6,3	3,5	0,5	1,5	-9,8	-1,1	0,6	0,1	0,2	-1,5
Транспорт и связь (I)	-8,6	4,0	2,1	-0,6	-1,6	-0,7	0,3	0,2	0,0	-0,1
Финансовый сектор (J)	1,5	19,6	12,5	10,5	-1,3	0,1	0,7	0,5	0,5	-0,1
Недвижимость, аренда и предоставление услуг (K)	-4,5	2,8	0,9	-1,7	-1,0	-0,4	0,3	0,1	-0,2	-0,1
Государственные услуги (LMN)	-0,4	0,5	0,3	1,3	-1,1	0,0	0,0	0,0	0,2	-0,2
Прочие услуги (O)	-20,0	0,8	-0,1	-2,3	-0,8	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Чистые налоги на продукты	-14,0	3,5	1,0	0,1	-7,0	-2,1	0,5	0,2	0,0	-0,9

Источник: Росстат, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ

Что касается структуры производства, то падение наблюдалось почти во всех секторах экономики (Таблица 13), но наибольший негативный вклад в создание ВВП внесли оптовая и розничная торговля (-1,4 п.п. к приросту ВВП), обрабатывающая промышленность (-0,6 п.п.), строительство (-0,4 п.п.), а также фактор чистых налогов на продукты (-0,9 п.п.). При этом рост добавленной стоимости добывающих производств на 1,1% (за счёт наращивания экспорта нефти и нефтепродуктов и восстановления экспорта газа в Европу) и сельского хозяйства – на 3,5% (за счёт сравнительно урожайного года, эффекта девальвации и контрсанкций), напротив, прибавил к ВВП в сумме 0,2 п.п.

Таблица 14. Динамика основных макропоказателей в кризисные годы: 2009 и 2015

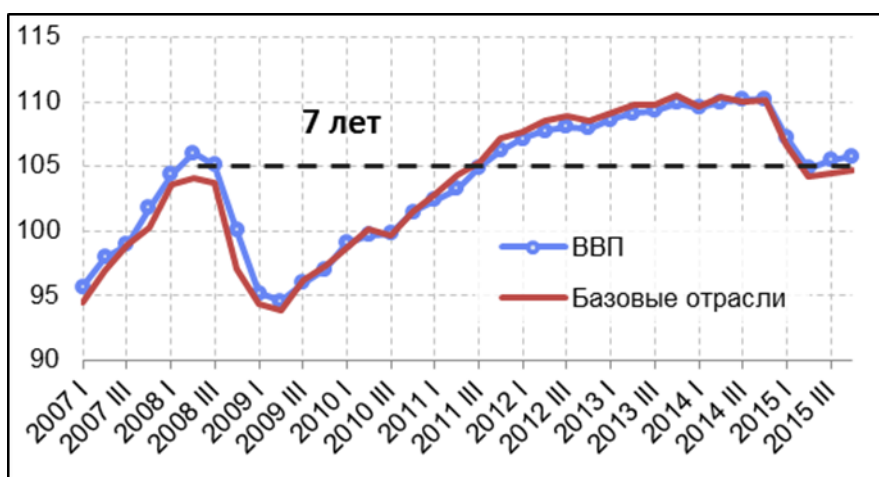
	2009 г.	2015 г.	Разность
ВВП, %	-7,8	-3,7	4,1
Базовые отрасли (оценка ЦР), %, в т.ч.:	-6,0	-4,8	1,2
Сельское хозяйство	1,4	3,0	1,6
Промышленное производство	-10,7	-3,4	7,3
Добыча полезных ископаемых	-2,8	0,3	3,1
Обрабатывающие производства	-15,2	-5,4	9,8
Инфраструктурные сектора	-2,7	-1,6	1,1
Строительство	-13,2	-7,0	6,2
Розничная торговля	-5,1	-10,0	-4,9
Продовольствие	-1,9	-9,2	-7,3
Непродовольственные товары	-8,2	-10,7	-2,5
Платные услуги населению	-4,2	-2,1	2,1
Оптовая торговля	2,0	-10,4	-12,4
Грузооборот	-10,1	0,2	10,3
Инвестиции, %	-13,5	-8,4	5,1
Реальная зарплата населения, %	-3,5	-9,5	-6,0
Инфляция, в среднем за год, %	11,7	15,6	3,9
Изменение среднегодовой инфляции за год, п.п.	-2,4	7,8	10,2
Изменение среднегодового номинального эффективного курса рубля, %	15,2	33,7	18,5
Изменение среднегодовой \$-цены Urals, %	-35,3	-47,5	-12,2

Примечание. Данные о динамике ВВП и оптовой торговле в 2015 г. являются оценками Института «Центр развития» НИУ ВШЭ на основе текущей статистики Росстата.

Источник: Росстат, Банк России, Reuters, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Нынешняя рецессия лишь отчасти похожа на предыдущий кризис 2008-2009 гг., который сопровождался падением мировых финансовых рынков и снижением российского экспорта в физическом выражении (на 4,7% в 2009 г.). Вдобавок, ему предшествовал чрезмерный оптимизм со стороны предприятий и государства в отношении перспектив экономического роста в России, что привело к избыточным инвестициям в основной капитал и в запасы. Преимущественно эти факторы обусловили тогда более сильный спад ВВП и его иную структуру.

Рисунок 18 - Динамика ВВП и выпуска базовых видов экономической деятельности (сезонность устранена), в %



Примечание. ВВП за IV квартал 2015 г. - оценка Института «Центр развития» НИУ ВШЭ на основе текущей статистики Росстата.

Источник: CEIC Data, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Рисунок 19 - Динамика розничного товарооборота и средней зарплаты в реальном выражении (100 = 2012 г., сезонность устранена)



Примечание. Последняя точка – декабрь 2015 г.

Источник: CEIC Data, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

В 2015 году обрабатывающие производства внесли отрицательный вклад в динамику ВВП в размере -0,6 п.п. против -2,2 п.п. в 2009 году (тогда именно этот сектор пострадал больше всех). В 2015 г. самое сильное падение наблюдалось в торговле (-1,4 п.п. против -1,0 п.п. в прошлый кризис). На динамику розничной торговли (см. Таблицу 14) повлияло падение реальных зарплат на 9,5% (в 2009 г. – падение на 3,5%), обусловленное двукратно более сильным ослаблением рубля (на 34% против 15% в 2009 г., по номинальному эффективному курсу). При этом сектор «транспорт и связь» во время нынешнего кризиса (-0,1 п.п.) в силу роста экспортных поставок чувствовал себя гораздо увереннее, чем 7 лет назад (-0,7 п.п.). Таким образом, основной удар рецессии 2015 года пришелся на население.

В течение 2015 года средний уровень экономической активности (измеряемый как показателем ВВП, так и показателем выпуска базовых отраслей) соответствовал первому полугодью 2008 года (Рис. 18). При этом объем строительства (или объем инвестиций) был ниже уровня первого полугодия 2008 г., следовательно, строительная и инвестиционная активность так и не восстановилась после прошлого кризиса. Розничный товароборот, который в 2014 г. в среднем превышал уровень сентября 2008 г. (локальный пик потребления) примерно на 18%, к декабрю 2015 г. превышал этот пик всего на 3% (Рис. 19).

Снижение цен на нефть и рецессия 2015 года привели к разбалансировке бюджетных параметров и образованию дефицита. Девальвация далеко не полностью компенсировала доходы, выпавшие в результате снижения нефтяных цен и снижения объемов импорта. Дефицит федерального бюджета в 2015 году составил 2,4% ВВП и был профинансирован в основном за счет Резервного фонда. В бюджете 2016 года Минфин пытается ответить на этот вызов, прежде всего, мобилизацией доходных источников. На 2016 год сохраняется ставка вывозной пошлины на нефть на уровне 42% наряду с ранее запланированным (заложенным в Налоговый Кодекс) повышением налога на добычу полезных ископаемых на нефть. Среди других экстренных мер по повышению доходов федерального бюджета можно выделить сохранение до конца 2016 года нормы в отношении зачисления в федеральный бюджет доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ и повышение до 90% доли прибыли Банка России, подлежащей зачислению в федеральный бюджет.

Существующие приоритеты расходной части бюджета не соответствуют долгосрочным интересам развития: сокращается **именно то, что наиболее важно для развития (Таблица 15)**. Прежде всего, следует отметить сокращение расходов федерального бюджета на образование (в номинальном выражении на 8,5%), здравоохранение (сокращение на 8%), и науку – по некоторым направлениям расходы на прикладные исследования сократились практически вдвое. За период с 2012 года по 2016 год доля в бюджете силового блока (расходы на оборону и безопасность) выросла с 28% до 32%, в то время как доля расходов на образования сократилась с 4,7% до 3,6%, а расходов на здравоохранение с 4,8% до 3,0%.

Рассчитывать на то, что расходы на образование будут профинансированы на региональном уровне тяжело. Уже в 2015 году (по данным за три квартала) 38 регионов сократили расходы на образование в номинальном выражении из-за недостатка доходов и дефицита источников финансирования. Возможности системы ОМС в перспективе ограничиваются плохой динамикой фонда оплаты труда, который является налоговой базой для уплаты взносов. **Если приоритеты бюджета не изменятся, то альтернативы**

масштабному привлечению средств населения для софинансирования услуг в социальной сфере не остается.

Предварительные итоги 2015 года подтвердили способность российской экономики переносить довольно существенные шоки, однако стабилизировать экономическую динамику так и не удалось, как и не удалось избежать новых шоков. В начале 2016 года ситуация в экономике вновь начала ухудшаться. Падение в базовых отраслях в январе составило 0,4-0,6% по отношению к декабрю без учета сезонных колебаний. Особенно просели строительство, грузооборот и оптовая торговля. **В 2015 году была накоплена большая негативная инерция в динамике реальных доходов населения и потребительского спроса и потенциал их падения еще не исчерпан, поскольку как частные предприятия, так и бюджетный сектор продолжают сокращать издержки.**

Таблица 15. Структура расходов федерального бюджета, %

	2012	2013	2014	2015	2016
Всего	100	100	100	100	100
Общегосударственные вопросы	6,3	6,4	6,3	7,2	7,1
Силовой блок	28,4	31,2	30,8	33,0	32,1
в т. ч.: национальная оборона	14,1	15,8	16,7	20,1	19,5
в т. ч.: национальная безопасность	14,3	15,5	14,1	12,9	12,6
Национальная экономика	15,3	13,9	13,9	14,7	15,9
ЖКХ	1,8	1,3	0,8	0,8	0,5
Охрана окружающей среды	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Образование	4,7	5,0	4,3	4,1	3,6
Культура	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Здравоохранение	4,8	3,8	3,6	3,4	3,0
Социальная политика	29,9	28,7	23,3	27,0	27,7
в т. ч.: пенсионное обеспечение	21,1	20,5	15,2	18,4	19,1
Физкультура и спорт	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
СМИ	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Обслуживание долга	2,5	2,7	2,8	3,8	4,0
Межбюджетные трансферты	4,6	5,0	5,5	4,0	4,1

Примечание - Данные за 2014 год по расходам в целом и расходам по разделу «Национальная экономика» взяты без учета расходов на ОФЗ в размере 1 трлн руб. Данные за 2015 год приведены в соответствии с уточненной бюджетной росписью. Минфин России, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Если в 2014-2015 гг. возможностей макроэкономической и, в частности, бюджетной политики еще хватало, чтобы поддерживать «стабильность» на фоне сокращения экспортной выручки, санкций и контрсанкций, то сейчас запас прочности уже практически исчерпан. Предстоит тяжелый выбор между жизненными интересами широких групп населения, обладающих высоким качеством человеческого капитала и узкими группами лоббистов «ресурсного капитализма». Такая ситуация создает гораздо более осязаемое, чем в предыдущие годы «давление» в пользу неимитационных институциональных изменений, прежде всего снижения «бремени» государства и

аффилированных с ним структур, улучшения практики правоприменения, поощрения конкуренции.

Сценарий развития, драйвером которого выступает человеческий капитал, опирается на рыночную производительную активность, а не на перераспределение нефтегазовой ренты.

Если сделать предположение о рациональном поведении представителей всех слоев предпринимательского сообщества, населения и элитных групп, сокращение доступа к ренте приведет к постепенному изменению их ожиданий и моделей поведения в сторону стихийной либерализации. Как это будет происходить?

Предприниматели постепенно перестанут ориентироваться на сверхвысокую норму доходности, которая была им доступна в «тучные годы». Их ожидания приблизятся к доходности, характерной для бизнеса, работающего в развитых странах, не обладающих нефтегазовыми ресурсами. При этом они будут готовы перевести бизнес в те юрисдикции, которые наряду с этой низкой доходностью обеспечат им большую безопасность и предсказуемость условий ведения бизнеса. Для малого и среднего бизнеса при этом останется выбор между работой в формальном и неформальном секторах экономики.

Элитные группы в этих условиях, чтобы избежать массового ухода бизнеса в другие юрисдикции или в тень, вынуждены будут перестать воспринимать бизнес как «дойную корову» и снизить свои коррупционные аппетиты. Повысить доверие к правовой системе может прежде всего изменение практик правоприменения. Должна накопиться критическая масса случаев, когда судебные дела решаются в пользу предпринимателей.

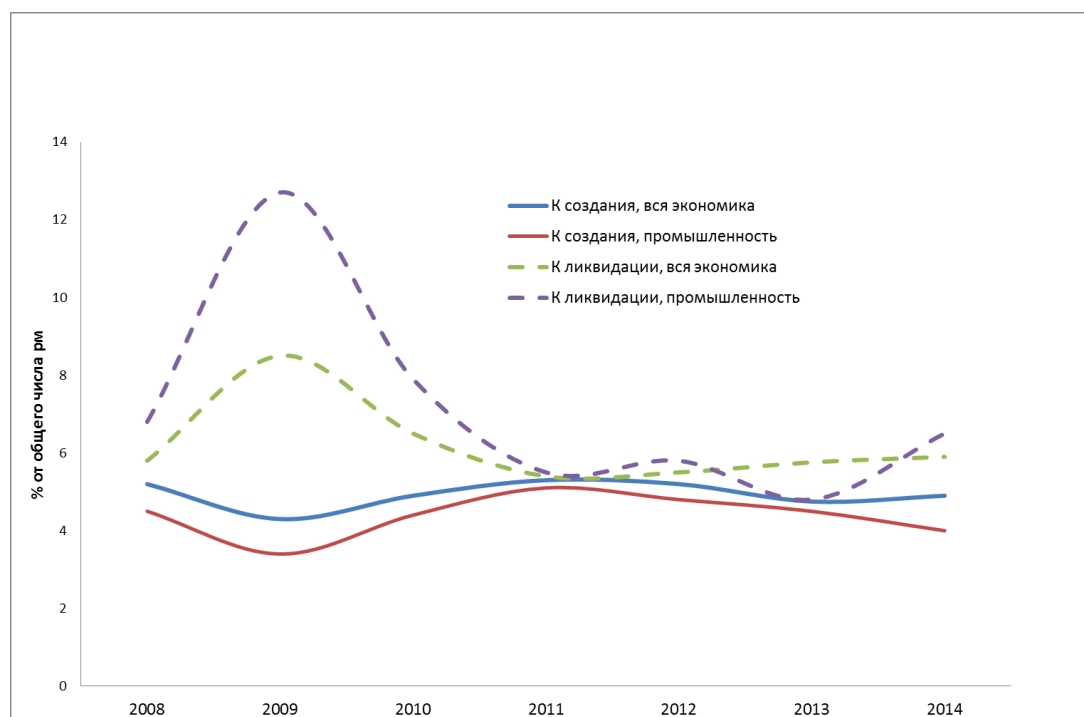
Учитывая, что основное бремя социальной нагрузки и инфраструктуры лежит на региональных администрациях, а также необходимость долгосрочного урегулирования проблемы региональных дефицитов и долга, федеральный центр должен будет уйти от практики разовых трансфертов регионам на решение наиболее горящих проблем, а на постоянной основе перераспределить часть налоговых источников (в размере 1-1,5% ВВП) на региональный уровень.

В секторе домашних хозяйств опорой сценария «человеческий капитал – драйвер роста» будет группа населения, охватывающая, как отмечалось в докладе, около 40% населения, с потребительской моделью широкого выбора, ориентированного на саморазвитие. Она отличается высоким уровнем образования, а объем ее доходов позволяет тратить на удовлетворение неотложных нужд только треть всех доходов, что позволяет иметь возможность потребительского и инвестиционного выбора.

8. Основные барьеры спроса на человеческий капитал со стороны рынка труда

Одной из важных характеристик спроса на человеческий капитал является замещение старых рабочих мест новыми, что и создает спрос на человеческий капитал. Экономисты говорят о правиле 15%: примерно столько новых рабочих мест создается в год в развитых экономиках, из которых примерно 2/3 приходится на действующие и 1/3 на вновь создаваемые предприятия. Показатели ликвидации, как правило, чуть ниже. У нас в последние годы темпы создания рабочих мест на действующих предприятиях – 4-5%, а темпы ликвидации – 5-6% (Рисунок 20), и это означает, что «созидательное разрушение» не работает на повышение эффективности использования человеческого капитала. Новых предприятий также создается мало, и темп их рождения падает. То есть обновление идет медленно и рабочих мест в организациях становится меньше, а не больше. При этом оборот рабочей силы очень значительный. Большая разница между оборотом рабочих мест и рабочей силы означает, что смена работы индивидами очень часто не сопровождается созданием новых рабочих мест.

Рисунок 20 - Создание и ликвидация рабочих мест



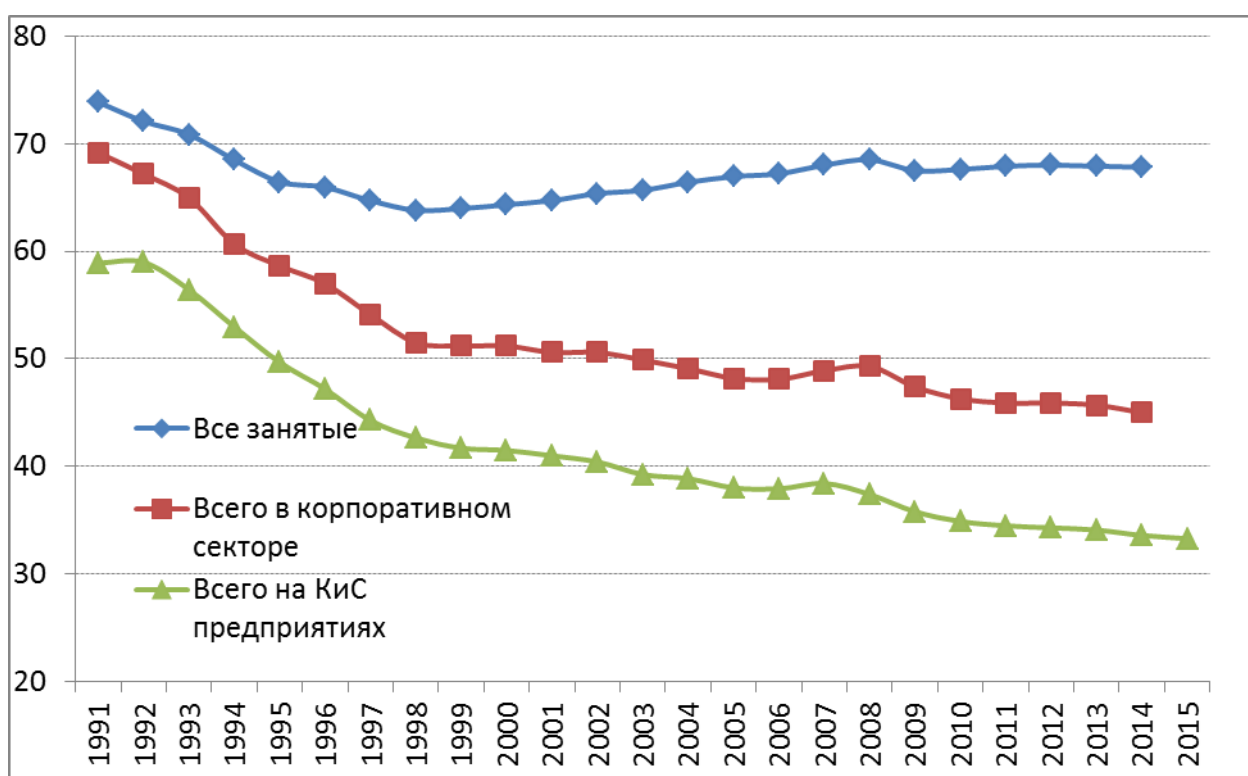
Источник: официальные данные Росстата

Важный структурный сдвиг последнего времени – сокращение занятости в промышленности и рост доли торговли и услуг типа гостиниц и ресторанов. На обрабатывающие производства в 2000 г приходилось около 20% всех занятых, в начале 2016 - менее 15%. В 2000 году в торговле и услугах работало около 15%, сейчас около

21%, что заметно (на несколько п.п.) больше, чем в развитых странах. При этом доля высокотехнологических отраслей (по классификации ОЭСР) в общей занятости составляет около 1%, если добавить среднетехнологические – то получится около 4-5%, и это при условии, что 2/3 всех занятых в стране имеют третичное образование.

Торговля стала крупнейшим отраслевым работодателем, но значительная часть занятости в этом секторе предполагает относительно простой и малопроизводительный труд. Такие структурные сдвиги отчасти объективны, но означают потерю промышленно ориентированного человеческого капитала и рост спроса на специалистов средней и низкой квалификации.

Рисунок 21 - Динамика занятости и неформальной занятости



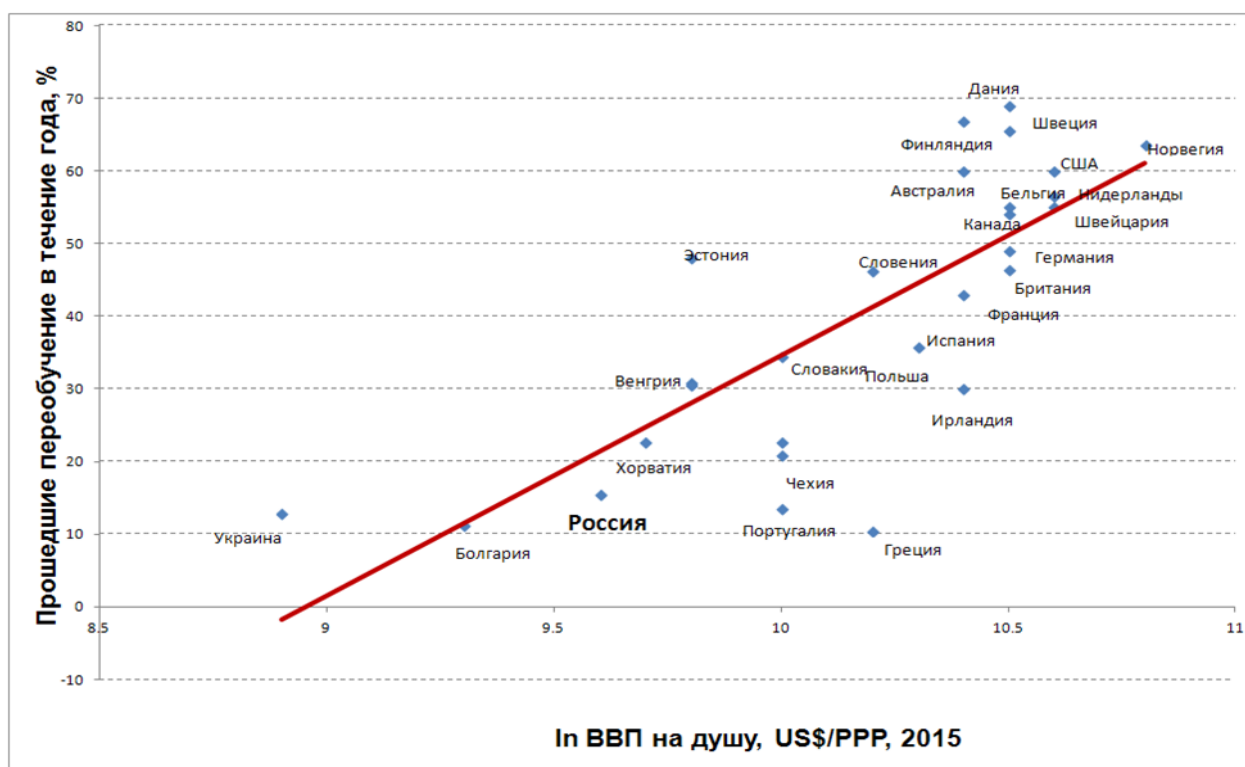
Источник: официальные данные Росстата

Неформальная занятость тоже нуждается в человеческом капитале, но особого рода. Здесь нет необходимости в качественном университетском образовании, но нужно уметь жить «в тени». По разным оценкам, основанным на данных Росстата, неформальная занятость в целом составляет от одной пятой до трети рабочей силы (Рисунок 21). Идут споры о том, как её определять, но для нас важно другое – это преимущественно простой, низкотехнологичный, некапиталоемкий и социально-незащищенный труд, который особо распространен в торговле, строительстве и услугах. Разница в производительности труда в формальном и неформальном секторах может составлять десятки раз. И доля такой занятости росла и растет – и в тучные годы, и в

тощие годы. Почему? Ответ прост: потому что **формальный сектор не создает новые рабочие места в нужном количестве, он их сокращает, а мизерное пособие по безработице при отсутствии альтернатив стимулирует людей, потерявших работу, идти в тень. Это свидетельствует о том, что со стороны спроса на качественный человеческий капитал мы имеем серьезные проблемы, и это, пожалуй, главный вызов новой модели развития.**

Еще один информативный для оценки спроса показатель – готовность предприятий инвестировать в подготовку и переподготовку кадров. Сами предприятия учат лишь тогда, когда им это очень надо, в противном случае они пытаются переложить издержки на других. Масштабы переобучения положительно связаны с производительностью труда и уровнем экономического развития (Рис. 22).

Рисунок 22 - Переобучение на производстве и подушевой ВВП



В 2013 г в нашей стране расходы на профессиональное обучение составили 0,3% от всех расходов на рабочую силу и этот показатель стабилен на протяжении уже длительного времени. Это столько же, сколько наши предприятия тратят на культурно-бытовое обслуживание – полезное, но не критически важное дело. В странах Евросоюза соответствующие расходы на обучение достигают 3%, то есть на порядок больше. Нежелание российских работодателей обучать и переобучать работников хорошо известно. Согласно данным Росстата, около 14% ежегодно проходят переобучение, но

значительная часть его очень краткосрочная и формально-имитационная. При этом доля переобучающихся в возрасте от 50 лет и старше резко снижается.

Выздоровление бизнеса и сектора домашних хозяйств от вируса «голландской болезни», занесенного высокими ценами на углеводороды, может снять ряд барьеров, ограничивающих предпринимательскую активность, которая генерирует новое с высокой долей добавленной стоимости, реализует это новое в технологии, масштабирует на мировые рынки. Это также увеличивает шансы легализации неформальной экономики, если последняя получит доступ к государственным программам поддержки. **Но пока основные барьеры на пути капитализации инвестиций в образование находятся на стороне спроса на человеческий капитал.**

9. Система социальной поддержки и возможные пути ее развития

В настоящее время расходы консолидированного бюджета на социальную защиту, включая пенсии, страховые и нестраховые пособия и услуги по социальному обслуживанию составляют порядка 13% ВВП, и за последние 10 лет этот показатель вырос на 3,5% ВВП. Гражданам и домохозяйствам социальные выплаты, льготы и услуги по социальному обслуживанию предоставляются непосредственно или через операторов внебюджетными фондами, федеральными министерствами и ведомствами, органами региональной и муниципальной власти.

В каждом втором домохозяйстве есть получатели пенсии. Нестраховые социальные выплаты, льготы и услуги, предоставляемые через систему государственной социальной помощи за счет федерального бюджета в 2014 г. получали порядка 20-22 млн человек на сумму около 1,3 трлн рублей. В систему мер социальной поддержки регионального уровня вовлечено больше населения, чем в федеральную. Точные сведения отсутствуют, но экспертные оценки численности получателей близки к 30 млн человек. Совокупный объем расходов на пособия и льготы за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2014 г. оценен в 770 млрд рублей, на социальное обслуживание населения (без учета оплаты труда) – около 200 млрд рублей. Согласно официальным данным Росстата в 2015 г. социальные выплаты составили 18,1% от общего объема доходов населения.

В прошедшем году в секторе социального обеспечения тема расходов на социальную политику оказалась наиболее обсуждаемой. В целом расходы консолидированного бюджета на социальную политику, объем, динамика и компоненты которых представлены в Таблице 16 и на Рисунке 23, характеризовались ростом в номинальном выражении, но начиная с 2014 года обозначилось их снижение в реальном

выражении. На уровне федерального бюджета, несмотря на обозначившуюся тенденцию сокращения расходов в номинальном выражении (Таблица 16), данный вид расходов последние пять лет конкурируют за лидерство по объему с расходами на силовой блок (Таблица 15). В предшествующие годы **рост номинальных расходов на социальную поддержку был обусловлен старением населения, развитием семейной политики, ростом заработных плат работников бюджетного сектора и повышенной индексацией размеров социальных выплат.**

Таблица 16. Расходы консолидированного бюджета на социальную политику в 2011-2014 годах, млрд руб. (в номинальном выражении)

Виды расходов	2011	2012	2013	2014
Консолидированный бюджет РФ и бюджет ГВБФ РФ	6 512,22	7 730,90	8 397,35	8 408,51
Федеральный бюджет	3 128,53	3 859,73	3 833,13	3 452,37
Бюджеты ГВБФ	4 973,61	5 865,79	6 464,28	6 217,85
Бюджеты терр. ГВБФ	1,02	1,49	1,68	1,61
Конс. бюджеты субъектов РФ	1 191,62	1 273,76	1 312,49	1 473,27

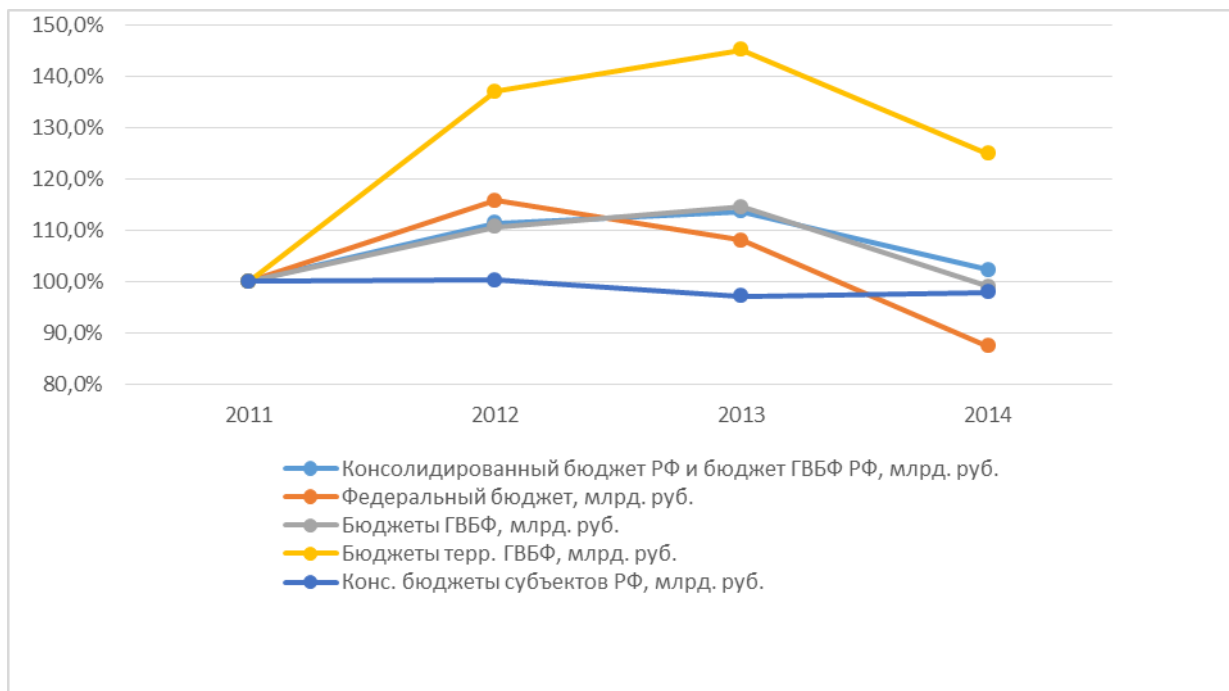
Примечание - данные федерального казначейства.

Структурный анализ показывает, что начавшаяся в 2013 г. тенденция сокращения расходов федерального бюджета на социальную политику, в 2014 г. распространилась и на бюджеты государственных внебюджетных фондов. **Все большая часть обязательств по финансированию социальной политики ложится на бюджеты субъектов Российской Федерации**, что приводит, наряду с ростом других расходов региональных бюджетов, к существенному росту государственного долга субъектов Российской Федерации. В структуре собственно бюджетных расходов на социальную защиту (без учета средств обязательного пенсионного и социального страхования) на протяжении последних трех лет перераспределение идет по следующему направлению: вклад пенсионного обеспечения снижается, а вклад мер социальной помощи растет.

Сокращение расходов федерального бюджета на пенсионное и социальное обеспечение населения было связано с пониженной индексацией социальных пособий, выплачиваемых за счет средств социального бюджета и уменьшением трансфертов общего характера на обеспечение сбалансированности и компенсацию выпадающих доходов Пенсионному фонду Российской Федерации и Фонду социального страхования Российской Федерации (Рисунок 4 Приложения). Динамика доходов и расходов Пенсионного фонда в Российской Федерации во многом определяется ситуацией на рынке труда и процессами старения населения. С одной стороны, растет численность лиц, выходящих на пенсию, увеличивается их доля в общей численности населения, в том

числе и за счет растущей продолжительности жизни, в то время как доля занятых в экономике, приходящихся на 1 пенсионера, снижается. С другой стороны, сокращается доля формально занятого населения и, соответственно, плательщиков пенсионных взносов.

Рисунок 23 - Расходы консолидированного бюджета на социальную политику в реальном выражении (2011 г.=100%)



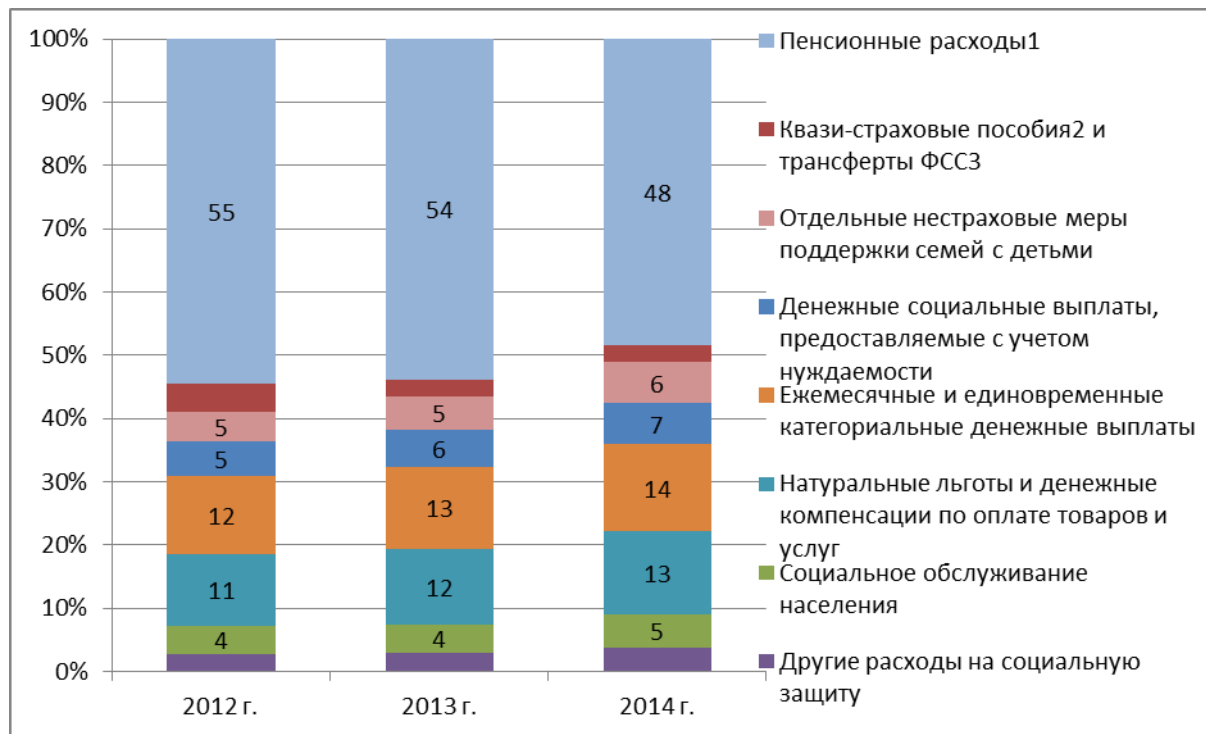
Источник: расчеты по данным федерального казначейства.

В настоящее время показатели доли государственных расходов на социальную защиту и вклада социальных выплат в доходы населения находятся на уровне максимально допустимых значений. При этом в реальном выражении на 5-8% снизились расходы по всем составляющим социальной защиты, кроме отдельных нестраховых мер поддержки семей с детьми (выросло финансирование программы материнского капитала) и пособий по социальному страхованию (Рисунок 5 Приложения), также возрастает спрос на поддержку со стороны государства в условиях падения реальных доходов населения. Очевидно, что маневр в сторону эффективной поддержки наиболее нуждающихся категорий населения придется делать за счет внутренних ресурсов системы.

В действующей системе мер социальной помощи по-прежнему доминируют меры поддержки населения, предоставляемые исходя из принадлежности к той или иной категории. Несмотря на декларируемый приоритет, доля социальных пособий, адресованных непосредственно малообеспеченным гражданам, остается в пределах 16-17%% расходов на меры социальной помощи (Рисунок 24). Российская система социальной защиты населения на протяжении последних 10-15 лет находится в стадии

незавершенного перехода к обеспечению адресности социальных программ и преимущественной поддержке тех групп населения, которые в ней действительно нуждаются.

Рисунок 24 – Структура бюджетных расходов на меры социальной защиты по типам программ¹², %



Источник - рассчитано по данным Федерального казначейства, Росстата и исполнения бюджетов субъектов РФ

1 Валоризация величины расчетного пенсионного капитала, софинансирование пенсионных накоплений, государственное пенсионное обеспечение, пенсии военнослужащим, членам их семей и приравненным к ним лицам, пожизненное содержание судей, трансферты бюджету Пенсионного фонда из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности и компенсацию выпадающих доходов и пр.

2 Социальные выплаты безработным гражданам, пособия в связи с беременностью, рождением ребенка и уходом за ребенком служащим федеральных ведомств и лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию, и лицам, уволенным в связи с ликвидацией организаций.

3 Трансферты из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджета Фонда социального страхования и компенсацию выпадающих доходов.

В практическом плане установка на расширение использования критериев нуждаемости в сфере социальной защиты населения уже воплощается в жизнь на уровне федерального законодательства с 2014 г.¹³. **Новые нормы позволяют органам государственной власти субъекта РФ в пределах их полномочий устанавливать**

¹² Без учета расходов государственных внебюджетных фондов за счет средств систем обязательного пенсионного и социального страхования.

¹³ Федеральный закон от 28.12.2013 №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 21.12.2013 №371-ФЗ «О внесении изменений в статьи 26.3 и 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

критерии нуждаемости при решении вопросов социальной поддержки отдельных категорий граждан за счет средств бюджета субъекта РФ вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. В 2015 г. Министерством финансов¹⁴ и Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации¹⁵ также подготовлены соответствующие предложения и законодательные инициативы.

Перспективы масштабного перехода на принципы учета нуждаемости различны у федерального и регионального уровня социальной поддержки.

Почти все многочисленные меры социальной поддержки, реализуемые за счет средств **федерального бюджета**, не предусматривают учета доходов. Они распределены среди большого количества категорий получателей. Помимо основных функций – снижения социальных рисков и компенсации в случае их воздействия – социальные трансферты используются также в качестве поощрения за выдающиеся достижения и заслуги, для стимулирования желательных для государства процессов и явлений (например, увеличение рождаемости), а также как форма вознаграждения граждан, для которых государство выступает в роли работодателя. Судя по структуре расходов и разнообразию видов поддержки, **приоритеты федерального уровня сдвинуты в сторону мер компенсационного характера**, оказываемых инвалидам, лицам, подвергшимся воздействию радиации, военнослужащим и сотрудникам «силовых» ведомств, пострадавшим при исполнении военных и служебных обязанностей, а также членам их семей в случае гибели. **В этом сегменте изыскать резервы расширения применения критериев нуждаемости представляется весьма сложным.** Хотя определенной оптимизации требует комплекс мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации. В настоящее время он имеет дробную структуру и состоит в основном из небольших по размеру пособий для большого числа категорий, выплачиваемых через различные федеральные ведомства и государственные внебюджетные фонды. Можно рассмотреть вариант с частичным переводом системы этих мер на принципы страхового обеспечения. Это позволит повысить ее результативность в отношении достижения основной цели – компенсации вреда, причиненного здоровью.

¹⁴ Доклад Министерства финансов РФ «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета». М., 2015.

¹⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2015 г. № 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».

Пока работа в этом сегменте мер социальной поддержки начата с упорядочивания условий предоставления ежемесячных выплат на ребенка до трех лет лицам, проживающим на территориях, радиоактивно загрязненных вследствие чернобыльской катастрофы (предложение Минтруда РФ¹⁶).

Изменения нормативной базы последних лет и новые обсуждаемые инициативы показывают, что **региональный уровень** социальной поддержки рассматривается как основной «плацдарм» для расширения применения критериев нуждаемости.

10. Ведущая роль культуры в формировании человеческого капитала

Творческий потенциал общества на современном этапе является одним из ключевых факторов глобальной конкурентоспособности городов и стран. Вместе с тем, в расчет индексов как человеческого развития, так и человеческого капитала и человеческого потенциала показатели сферы культуры прямо не входят. Культурные ресурсы являются ядром современных индексов развития городов. Так, отметим индекс инновационных городов (Innovation Cities™ Index) компании 2ThinkNow, в котором оценивается создаваемый городами потенциал и условия для развития инновационной экономики. Ядро инновационных городов составляют культурные активы, среди которых оцениваются показатели развития творческих индустрий, спорта и отдыха, а также состояние и доступность культурного наследия и природных достопримечательностей. **Москва в 2009 г. была за пределами первой сотни, в 2014 г. она заняла 63-е место, фактически войдя в категорию городов – международных центров, Санкт-Петербург, к примеру, находится на – 81-м месте.**

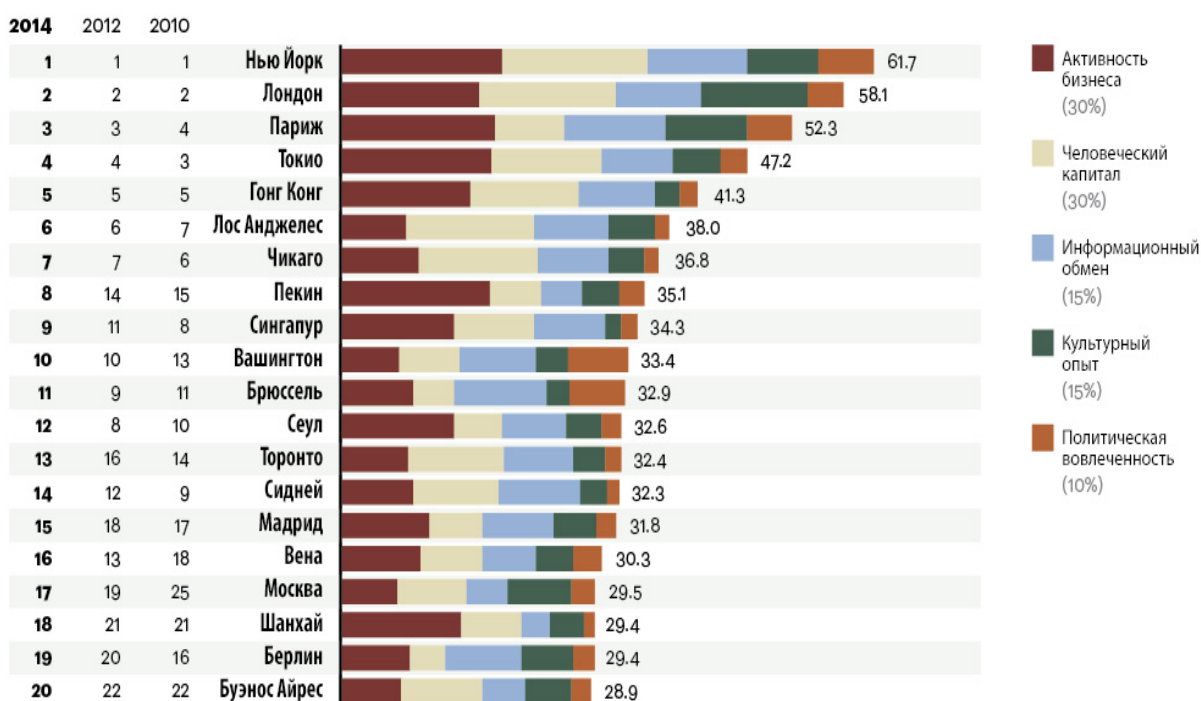
Важным международным ориентиром развития стал и индекс глобальных городов, который разработала консалтинговая компания «А.Н. Кирни» (A.N. Kearney). **Москва вошла в сеть глобальных городов, и ее позиции укрепляются. С 2010 г. она поднялась с 25 на 17 место, причем, как видно на Рисунке 23, весомый вклад в улучшение позиций Москвы вносит культура.**

Практически все значимые международные индексы культурного развития современных городов учитывают вклад творческих индустрий. Международный и российский опыт показывает, что развитие творческих индустрий способствует увеличению инвестиционной привлекательности территорий, росту квалификации

¹⁶ Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и нуждаемости».

работников, мотивации инновационной и творческой деятельности, повышению конкурентоспособности городов и стран. Креативная экономика является одним из наиболее динамичных секторов международной торговли, о чем свидетельствует удвоение объема мирового экспорта в период 2002-2012 гг. По данным Конференции ООН по торговле и развитию (UNCTAD) мировой финансовый кризис вызвал падение спроса и сократил объем международной торговли на 12%, в то время как креативная экономика росла на уровне 14% ежегодно¹⁷.

Рисунок 25 - Рейтинг глобальных городов



Сфера культуры наряду с образованием формирует основу для развития человеческого капитала. За прошедшие годы потенциал этой сферы существенно возрос и продолжает развиваться. Обеспечение доступности культурных благ опирается на широкую сеть государственных и муниципальных учреждений культуры, которая развивалась на протяжении последних десятилетий. Так, по сравнению с аналогичными показателями в РСФСР количество музеев выросло более чем в 2 раза (с 1315 музеев в 1990 г. до 2731 в 2014 г.), количество театров в 1,7 раза (с 382 в 1990 г. до 661 в 2014 г.). Растет активность населения в культурно-досуговой сфере.

Важным направлением развития культурной инфраструктуры, повышения качества услуг в малых городах и сельской местности стало создание центров культурного

¹⁷ Creative Economy Report 2013, UNCTAD <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>

развития. Значительная часть малых городов России является средоточием уникальных памятников культурного и природного наследия, и они должны стать центрами культурно-познавательного туризма. В 2014 году в рамках поддержки сельских территорий и малых городов почти 3 млрд руб. было направлено на комплексное развитие учреждений культуры, 38 малых городов получили гранты на воссоздание и сохранение исторических центров, более 1,5 тыс. учреждений культуры приобрели современное оборудование и музыкальные инструменты.

Сегодня Россия с 26 культурными и природными объектами входит в десятку стран, возглавляющих Список всемирного наследия (всего в списке свыше 1000 объектов). Тем не менее, с 2005 по 2014 гг. Россия не могла включить ни одного объекта культурного наследия в список ЮНЕСКО. В 2014 г., после многих лет подготовки в ЮНЕСКО был принят уникальный Болгарский историко-археологический комплекс в Татарстане. В 2015 г. подготовлены два досье «Памятники Древнего Пскова» и «Успенский собор острова-града Свияжска», которые представлены в Центр всемирного наследия для продвижения в Список всемирного наследия в 2017 - 2018 годах.¹⁸

За период 2000-2015 гг. многократно (в 13,7 раза) вырос объем бюджетного финансирования культуры. Если сравнить с развитыми зарубежными странами, то по такому показателю, как объем бюджетного финансирования в расчете на одного жителя Россия вышла на уровень, сопоставимый с уровнем входящих в ОЭСР стран бывшего Восточного блока, хотя все еще далеко отстает от членов этой организации, занимающих по данному показателю высокие позиции.

При росте общего объема финансирования значительная его доля направлялась на развитие сферы культуры. Если в 2000 г. эта доля составляла лишь 7,3% в общих расходах федерального бюджета на культуру, то в 2015 – 29,1%. В последние годы ситуация с бюджетным финансированием культуры ухудшилась, расходы сократились не только в реальном, но и в номинальном выражении. В 2016 г. предполагается увеличение финансирования культуры. Однако это плановые ориентиры, которые еще необходимо достичь. Вместе с тем в условиях сложной экономической ситуации следует сосредоточиться на мерах, способствующих повышению эффективности использования тех ресурсов, которыми уже сейчас располагает культура.

¹⁸ Материалы к итоговому заседанию коллегии Министерства культуры Российской Федерации 30 марта 2016 года. Проект Доклада о результатах и основных направлениях деятельности Министерства культуры Российской Федерации в 2015 году и задачах на 2016 год (<http://mkrf.ru/ministerstvo/kollegiya/reports/>).

Так, общая экономическая ситуация и рост курса валют существенно сократили возможности выездного туризма для российских граждан. Это создает дополнительные преимущества российскому туристскому рынку, объем которого существенно расширяется за счет перенаправления потоков на внутренний туризм. Значительные инвестиционные вложения обеспечили развитие культурно-туристической инфраструктуры традиционных и создание новых привлекательных туристических брендов: Санкт-Петербург и его окрестности, Москва и Подмосковье, Золотое кольцо, Волжские маршруты, Великий Новгород, Псков и Русский Север, Сочи, Крым, индустриальное и природное наследие Урала и Сибири, малые исторические города России. **Однако созданные возможности пока осваиваются достаточно медленно. Рост въездного туризма в 2015 году составил менее 5%, число поездок выросло с 29,8 млн до 31,3 млн Внутренний туризм вырос на 18%, что даже меньше объемов сокращения выездного туризма, который сократился в 2015 году более, чем на 30%.¹⁹**

В России создана одна из самых мощных сетей кинотеатров: 4388 кинотеатров с общим числом мест 1 089,1 тыс. Более мощная киносеть создана только в США – 5 827 кинотеатров.²⁰ Однако число посещений кинотеатров в расчете на 1 жителя в год продолжает оставаться в России одним из самых низких – 0,4. Фактически это показатель на уровне таких стран, как Румыния, Молдова, Киргизия, Иран, Марокко. В среднем по странам этот показатель находится на уровне 1,3, в странах ОЭСР - более 2.²¹

Аналогичная картина складывается и по музеям. По количеству музеев Россию опережают только Германия, США и Китай, а по числу посещений на одного жителя в год Россия существенно уступает европейским странам.²² Для России число посещений музеев в год составляет 0,7, а для стран с сопоставимым количеством музеев от 1,7 до 2,4. Отметим, что и в ведущих музеях России количество посетителей в год в разы отстает от аналогичного показателя ведущих европейских музеев, не говоря уже о ведущих музеях США. Конечно, во Франции, Германии, Испании, Голландии, Великобритании, США и Китае этот поток формируется не только за счет жителей, но и во многом за счет туристов, тем актуальнее принятие мер по поддержке въездного и внутреннего туризма в России.

¹⁹ Доклад Министра культуры России «Итоговые показатели деятельности Минкультуры России за 2015 г.».

²⁰ Россия и страны мира. Статистический сборник. 2014.

²¹ Россия и страны мира. Статистический сборник. 2014.

²² Россия и страны мира. Статистический сборник. 2014.

О наличии резервов повышения свидетельствует и тот факт, что государственная поддержка федеральных театров выросла за последние три года с 2012 по 2015 гг. на 60%, в то время как рост числа спектаклей в федеральных театрах – на 20%, а по стране – на 9%.²³

В условиях жестких бюджетных ограничений большое значение имеет развитие механизмов государственно-частного партнерства и поддержка меценатской деятельности. В 2014 году принят Федеральный закон «О меценатской деятельности», направленный на поддержку меценатства как особого вида благотворительности. В целях дальнейшего развития института меценатства в России и благотворительной системы в целом необходимо создание системы материальных и моральных стимулов для меценатов, которая сегодня отсутствует.

Для создания культурной среды, отвечающей современным требованиям инновационного развития, обеспечения доступности культурных благ высокого качества, повышения привлекательности российских регионов для культурно-образовательного туризма при формировании и реализации государственной культурной политики целесообразно развивать независимо от формы собственности организаций практику бюджетного финансирования услуг в сфере культуры на конкурентной основе, включая конкурсное предоставление грантов и иных видов субсидий поставщикам услуг, а также целевых субсидий потребителям (ваучеров) в сфере образования в области культуры и искусства.

Необходимо устранить барьеры, препятствующие участию негосударственных организаций в предоставлении культурно-образовательных услуг и культурного туризма, финансируемых из бюджетных источников, развивать формы эффективного взаимодействия учреждений культуры с творческими индустриями, включая предоставление гарантий и льготных условий аренды имущества для творческих индустрий, субсидирование процентных ставок, поддержку благотворительной деятельности и добровольчества.

В целях реализации права граждан на доступ к культурным ценностям, участие в культурной жизни и пользование организациями культуры целесообразно разработать и принять носящие **вариативный** характер **«Принципы обеспеченности населения Российской Федерации государственными и муниципальными услугами культуры»**, предусматривающие с учетом особенностей расселения и демографических тенденций

²³ Доклад Министра культуры России «Итоговые показатели деятельности Минкультуры России за 2015 г.».

переход от узкоспециализированных учреждений к многофункциональным культурно-образовательным центрам, сочетание стационарных, передвижных и дистантных форм обслуживания, создание благоприятных условий для гастрольной и передвижной выставочной деятельности, преодоление барьеров межведомственного сетевого взаимодействия, кооперации и интеграции учреждений культуры, разных уровней образования и дополнительного образования для предоставления комплексных услуг населению, особенно в сельской местности.

**Рисунок 26 - Торговая деятельность РФ в сфере творческих индустрий
2003-2012, млн долл.**



Источник: *Creative Economy Report 2013, UNCTAD*

Перспективным видится дальнейшее развитие творческих индустрий. Во многих городах России уже созданы и активно развиваются творческие кластеры: Москве, Санкт-Петербурге, Калининграде, Ульяновске, Красноярске, Казани, Екатеринбурге, Владивостоке, Новосибирске, Барнауле, Воронеже и ряде других городов. Развитие творческих индустрий стало приоритетом в «Стратегии Татарстан-2030», «Стратегии социально-экономического развития Свердловской области до 2030 года». Но в целом ситуация не выглядит благополучной. Важно отметить, что при низком уровне экспорта в России устойчиво растет импорт в сфере творческих индустрий, что приводит к нарастанию отрицательной динамики внешнеторгового сальдо в этой сфере (Рисунок 26). По всей видимости, курс на импортозамещение пока серьезно не повлиял на творческие индустрии России.

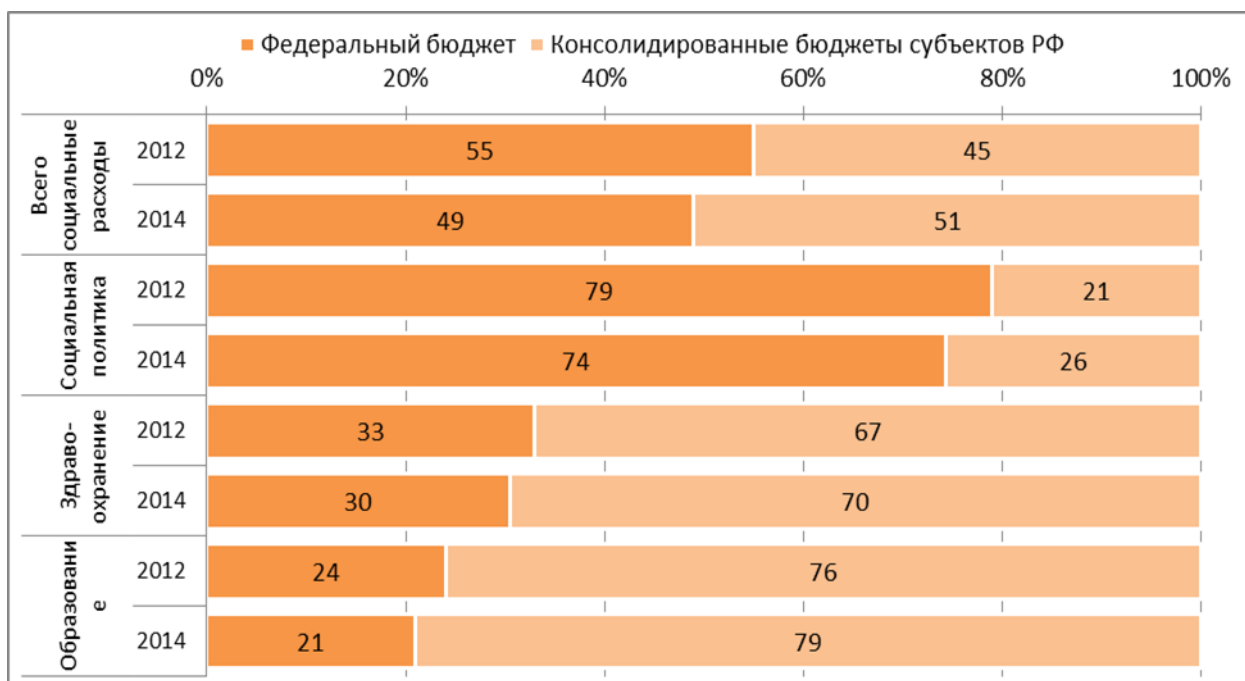
Международная практика показывает, что во всех странах развитие творческих индустрий опирается на программные меры государственной поддержки, особое внимание в программах всех стран уделяется выводу творческих индустрий на

глобальные рынки. Россия пока явно отстает в этом направлении, отдельные меры принимаются во многих городах, но необходима систематическая государственная поддержка.

11. Социальные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

В 2014 г. консолидированные бюджеты субъектов РФ финансировали уже более половины государственных расходов на социальные цели (Рисунок 27). От состояния региональных бюджетов зависят здравоохранение и образование, которые на 70-80% финансируются из бюджетов этого уровня. Средства на социальную защиту пока преимущественно федеральные (слишком велика доля трансфертов на нужды пенсионного обеспечения), но и в этой сфере растет роль регионов, обеспечивающих уже более четверти бюджетного финансирования (без учета расходов внебюджетных фондов за счет средств пенсионного и социального страхования).

Рисунок 27 — Распределение социальных расходов между федеральным бюджетом (с учетом межбюджетных трансфертов) и консолидированными бюджетами субъектов РФ, % от общего объема соответствующих расходов



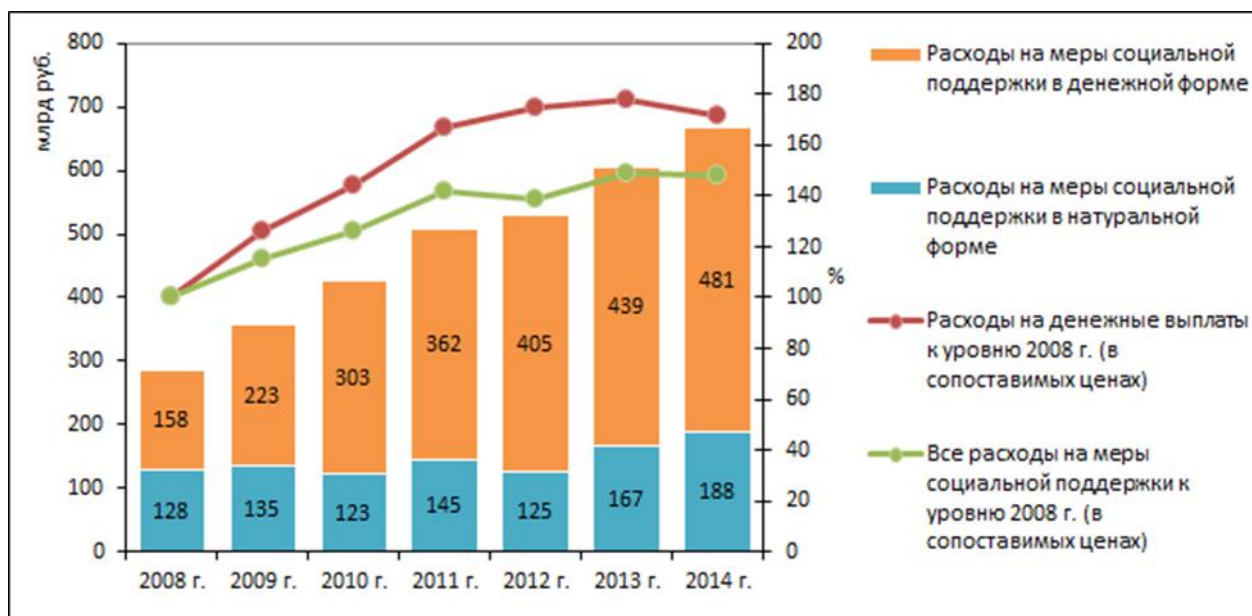
Примечание: из расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ вычтены средства целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Длительное время бюджеты регионов ежегодно наращивали финансирование социальных пособий (Рисунок 28). Особенно интенсивно (на 10-15% в год в реальном выражении) расходы субъектов РФ на эти цели росли в 2009-2011 годах, еще быстрее,

более чем на 20% ежегодно – расходы на денежные выплаты. В 2014 г. увеличение объема расходов было только номинальным, в реальном выражении рост остановился. Всего в 2014 г. общие расходы на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований составили 669 млрд руб. Важно отметить, что в бюджетах регионов эти расходы могут быть отражены не только в разделе «Социальная политика», но и других социальных разделах, в частности в «Здравоохранении». При добавлении неучтенных расходов на ежемесячное пособие на детей из малоимущих семей и субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг они возрастают до 775 млрд руб.

Рисунок 28 — Объем и структура расходов на меры социальной поддержки граждан по обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований в 2008-2014 годах



Примечания: левая ось – общий объем расходов в денежной и натуральной форме; правая ось – расходы на меры социальной поддержки и денежные выплаты к уровню 2008 г. (100%) в сопоставимых ценах. Данные без учета расходов на ежемесячное пособие на детей из малоимущих семей и субсидии на оплату ЖКУ.

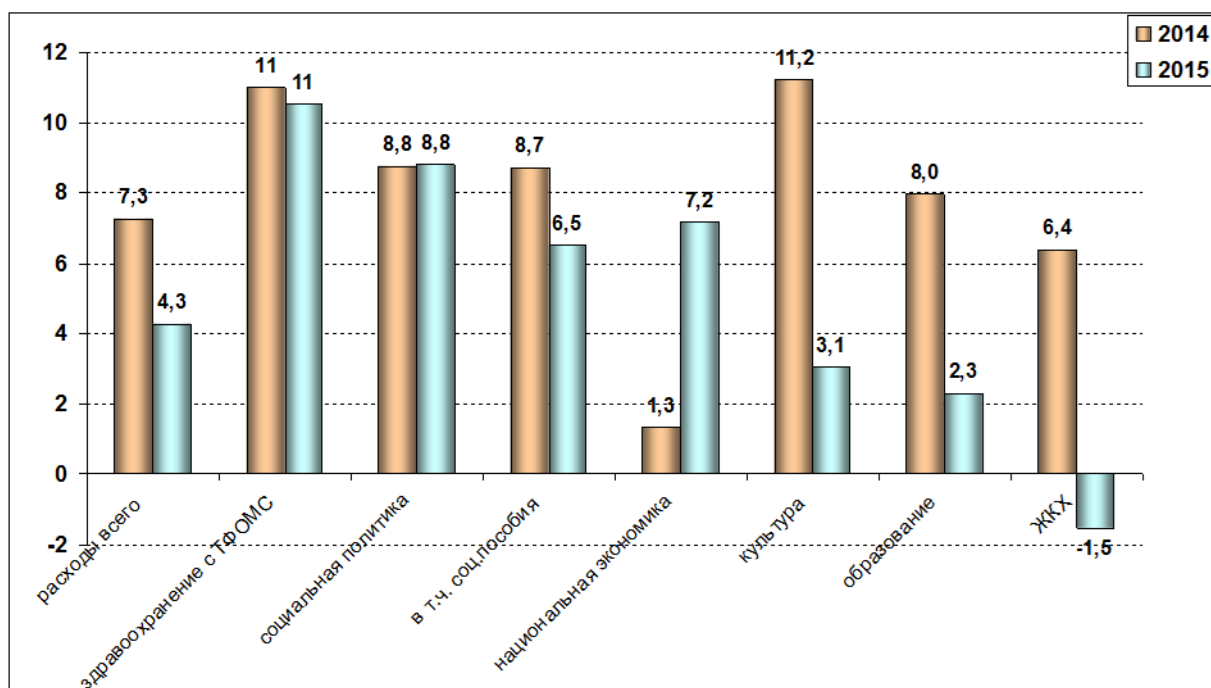
Источник: рассчитано по данным Росстата

В результате активной монетизации мер социальной поддержки в конце 2000-х – начале 2010-х годов **доля расходов на социальные пособия в денежной форме выросла в 2014 г до 72% от всех расходов по разделу «Социальная политика»**. В 46-47 субъектах РФ эта доля превышает 90% расходов, из них в 11-15 регионах меры социальной поддержки предоставляются исключительно в денежной форме. Подавляющая часть регионов отказалась от натуральных льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, услуг связи и обеспечения топливом, заменив их целевыми денежными компенсациями. Это способствовало повышению эффективности соответствующих расходов. Наименее монетизированными остаются широко

востребованные льготы по оплате проезда и в области лекарственного и медицинского обеспечения, на которые приходится около четверти всех затрат на предоставление социальной поддержки регионального уровня.

До 2014 г. в динамике расходов консолидированных бюджетов регионов доминировал тренд опережающего роста социальных расходов. За 2008-2014 годы при увеличении всех расходов на 43% (нарастающим итогом) расходы на образование, здравоохранение с территориальными фондами обязательного медицинского страхования (ТФОМС) и социальную политику выросли почти вдвое быстрее – на 78-84%. **Рост социальных расходов замедлился только в 2014 г.**

Рисунок 29 – Динамика расходов консолидированных бюджетов регионов в первом полугодии, в % к первому полугодью предыдущего года



Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

В 2014 г., несмотря на попытки оптимизировать расходы бюджетов регионов, сдержать их рост не удалось (+4,6% без учета Крыма). Как и в предыдущие годы, быстрее росли социальные расходы (Рисунок 29). Опережающая динамика расходов на здравоохранение (бюджеты и ТФОМС) обусловлена возросшим финансированием лекарственного обеспечения и ростом платежей за неработающее население. Рост расходов на культуру и социальную политику (социальную защиту) связан с выполнением указов президента: зарплата занятым в этих отраслях повышалась несколько позднее, чем в образовании и здравоохранении. На динамику расходов на соцзащиту повлияла также индексация пособий населению. В 2014 г. наиболее существенно ухудшилась динамика

несоциальных расходов – на ЖКХ и на национальную экономику. Возможности дальнейшей оптимизации расходов по этим статьям близки к исчерпанию, за исключением самых богатых регионов.

В первом полугодии 2015 г. тенденция оптимизации социальных расходов стала нарастать. Несмотря на то, что в этот период доходы бюджетов регионов росли быстрее, чем в целом за 2014 г. (на 11% и 7% соответственно), резко замедлился рост расходов на образование (2%). Оптимизация сети школ позволила на 0,5% сократить расходы на общее образование. Такая же тенденция и в расходах на культуру. Сохранение значительного роста расходов на здравоохранение (бюджетов регионов – на 7%, вместе с расходами ТФОМС – на 11%) обеспечено ростом «прочих расходов» (на лекарственное обеспечение, платежи за неработающее население и др.). При этом расходы бюджетов регионов на стационарную медицинскую помощь сократились на 10%, а расходы на амбулаторную помощь не росли. Это объясняется, во-первых, ростом финансирования здравоохранения за счет страховых средств: в первой половине 2015 г. их доля в общих расходах регионов на здравоохранение впервые превысила половину (51%). Вторая причина – оптимизация сети учреждений здравоохранения. Сохранение более высоких темпов роста расходов на социальную политику (социальную защиту населения) в первой половине 2015 г. в значительной степени обусловлено осенними выборами органов власти более чем в 30 регионах.

Доля социальных расходов²⁴ составила в 2014 г. 62% всех расходов бюджетов регионов, по сравнению с 2013 г. (61%), роста почти не было. В первом полугодии 2015 г. бюджеты регионов в целом не снижали свою социальную ориентацию, доля расходов на социальные цели составила 66,7%, как и в тот же период 2014 г. Следует отметить, что средний показатель не отражает дифференциации: в 2014 г. в 40 регионах доля социальных расходов была значительно выше – 66-73%, достигая максимума в слаборазвитых республиках (Чечня, Дагестан) и регионах, не способных оптимизировать социальные расходы (Свердловская, Саратовская области). Пониженную долю сохранили только самые богатые регионы (Сахалинская, Тюменская области, г. Москва, Ямало-Ненецкий автономный округ), либо северные и восточные регионы с повышенными расходами на ЖКХ.

Изменения структуры расходов зависят от трех факторов – динамики доходов бюджета, динамики трансфертов и приоритетов региональных властей. Первая тенденция

²⁴ К социальным отнесены расходы по следующим статьям: образование, здравоохранение, социальная политика (социальная защита населения), культура и СМИ, физкультура и спорт.

– **рост доли социальных расходов.** Она характерна, во-первых, для более развитых регионов, которые ранее активно поддерживали национальную экономику. Им пришлось менять приоритеты из-за ухудшения состояния бюджета. Например, Белгородская область, отличавшаяся высокой долей расходов на поддержку экономики (в основном на поддержку АПК), вынуждена была сократить их долю за 2014 г. с 38% до 30%, в результате чего ее бюджет стал более социальным. В первом полугодии 2015 г., помимо Белгородской области, снизили долю расходов на поддержку экономики Санкт-Петербург, Краснодарский край, Тюменская область и др. Во-вторых, доля социальных расходов выросла до максимума в высокودотационных республиках Ингушетия и Чечня из-за сильного сокращения федеральной помощи (на 28 и 10% соответственно в первом полугодии 2015 г.), что вынудило их снизить все другие расходы.

Вторая тенденция – сохранение поддержки экономики за счет более **жесткой оптимизации социальных расходов.** В Москве доля расходов на экономику в 2014 г. выросла с 24% до 27%, а социальные расходы оптимизировались (сокращение с 53% до 51% за 2013-2014 годы). В Москве давно и устойчиво сокращается и доля расходов на ЖКХ, с 27% в 2008 г. до 16% в 2014 г. (в Санкт-Петербурге доля расходов на ЖКХ сократилась еще более радикально — с 28% до 13%). Удаленные северные и северо-восточные регионы не в состоянии оптимизировать дорогостоящие расходы на ЖКХ, попытки переложить оплату этих услуг на население приводят к росту неплатежей. В целом в первом полугодии 2015 г. в 48 регионах снизилась доля социальных расходов бюджетов в основном вследствие их оптимизации (наиболее последовательно ее проводит Москва), реже – из-за роста трансфертов, что позволило нарастить финансирование несоциальных расходов.

Приложения

Таблица 1. Показатели уровня смертности на 100 тыс. человек населения Российской Федерации

	2012 г.	2013 г.		2014 г.		2015 г.		2018 г.
	Факт	Целевое значение*	Факт	Целевое значение*	Факт	Целевое значение*	Факт	Целевое значение**
Смертность от болезней системы кровообращения на 100 тыс. населения	737,1	706,6	698,1	721,7	680,3	691,7	631,8	649,4
Смертность от новообразований (в том числе от злокачественных) на 100 тыс. населения	203,1	201,2	203,3	199,4	202,2	197,8	203,2	192,8
Смертность от туберкулеза на 100 тыс. населения	12,5	12,00	11,3	11,9	10,1	11,9	9,0	11,8
Смертность от дорожно-транспортных происшествий на 100 тыс. населения	14,4	14,1	14,3	13,5	14,0	12,9	12,1	10,6
Младенческая смертность на 1 тыс. родившихся живыми	10,0	8,2	8,2	8,1	7,4	8,0	6,5	7,5
Смертность от всех причин на 100 тыс. населения	13,3	13,0	13,0	12,8	13,1	12,5	13,1	11,4***
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	70,2	70,8	70,8	71,4	70,9	72,0	71,4	74,3*

Примечания:

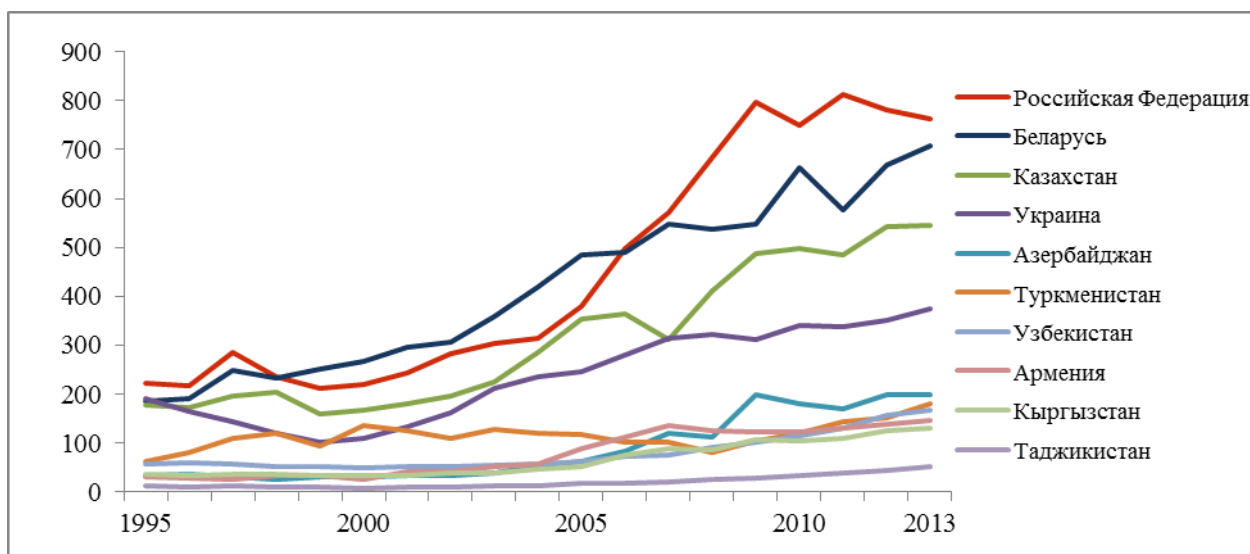
* – целевые показатели, установленные в Государственной программе «Развитие здравоохранения», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 2511-р;

** – целевые показатели, установленные в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»;

*** – целевой показатель, установленный в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политике Российской Федерации»;

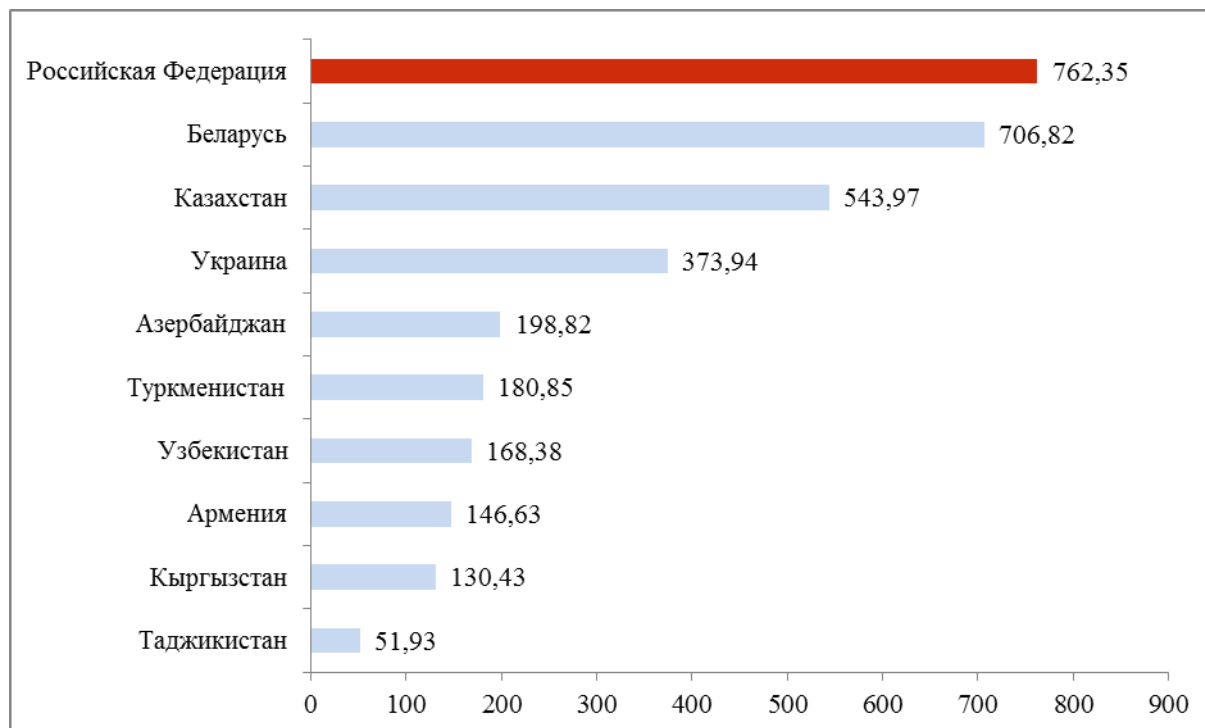
Источник фактических значений: данные Росстата (www.gks.ru).

Рисунок 1 - Подушевые государственные расходы на здравоохранение по паритету покупательской способности в странах СНГ в 1995–2013 гг., долл. США



Источник: База данных ЕРБ ВОЗ, <http://data.euro.who.int/>.

Рисунок 2 - Подушевые государственные расходы на здравоохранение в странах СНГ в 2013 г., долл. США



Источник: База данных ЕРБ ВОЗ, <http://data.euro.who.int/>

Рисунок 3 - Положение России среди стран, наиболее близких по уровню расходов на образование (слева) и среди стран Центральной и Восточной Европы (справа) (данные ООН, 2012 год, опубликованы в 2014 году)

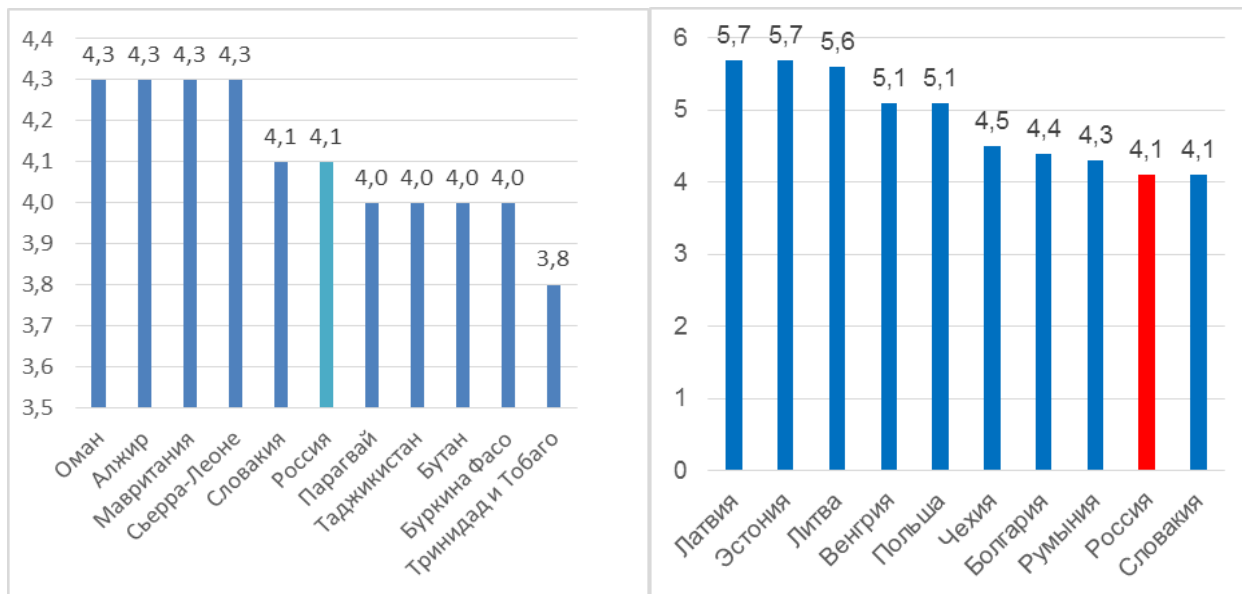
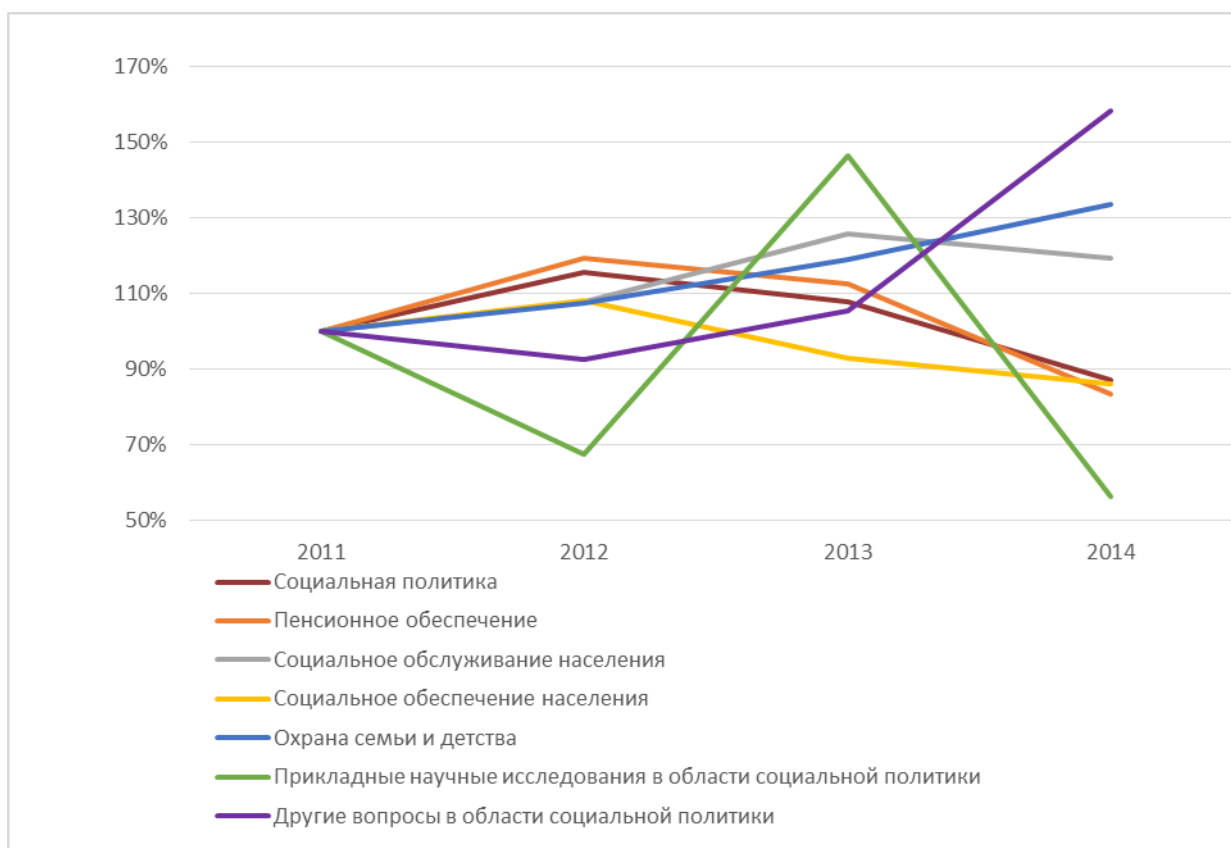
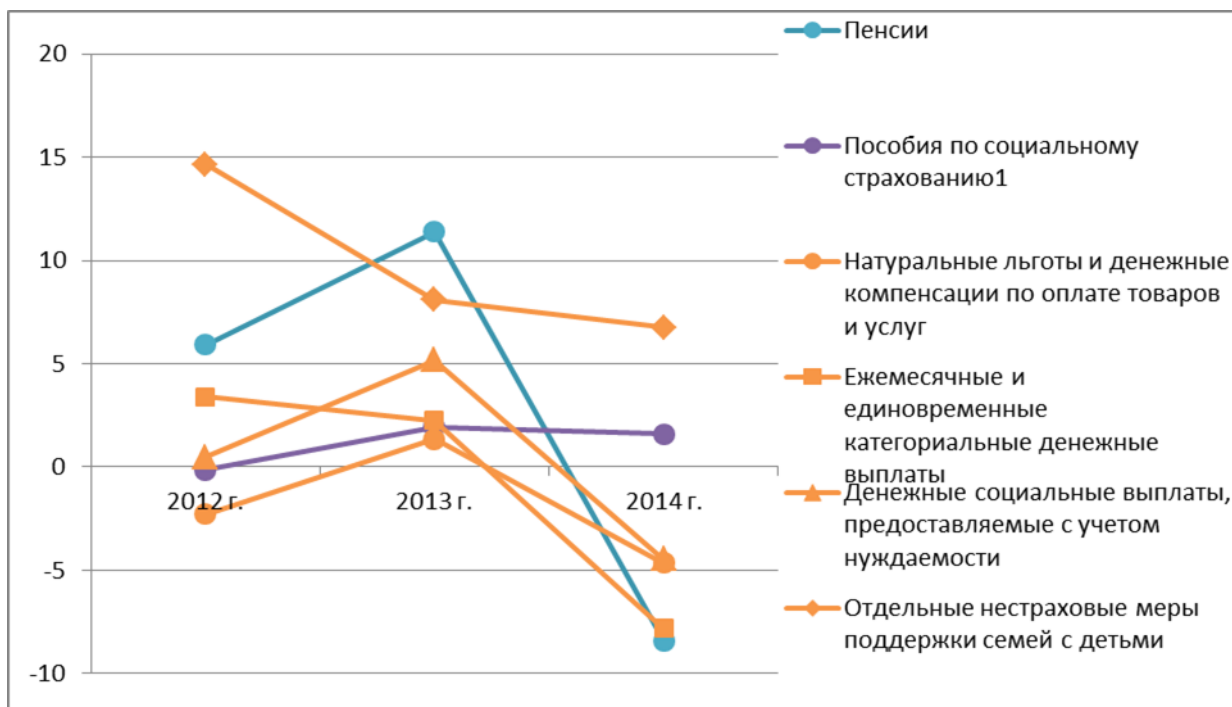


Рисунок 4 - Расходы федерального бюджета на социальную политику в реальном выражении (2011 г.=100%)



Источник: расчеты по данным федерального казначейства.

Рисунок 5 – Темпы прироста совокупных государственных расходов на отдельные составляющие системы социальной защиты населения (в сопоставимых ценах), % к предыдущему году



Источник: - рассчитано по данным Федерального казначейства, Росстата и исполнения бюджетов субъектов РФ. 1 Включая аналогичные пособия для служащих федеральных ведомств и лиц, не подлежащих обязательному социальному страхованию; 2 Использован индекс-дефлятор ВВП.