

Цели развития тысячелетия и регионы России

Цели развития тысячелетия разрабатывались как инструмент оценки и планирования развития на уровне стран, однако Россия как страна с самой большой в мире территорией отличается огромными внутренними различиями социально-экономического развития. При оценке и прогнозировании только средних для страны индикаторов возникает очевидная проблема: одни регионы уже достигли заявленных для страны целей, а для других это труднодостижимый уровень в обозримом будущем. Только дезагрегированная система индикаторов ЦРТ, разработанная с учетом российской специфики, позволяет учесть региональное многообразие при разработке и реализации стратегии развития страны.

8.1. ИНДИКАТОРЫ ЦРТ ДЛЯ РЕГИОНОВ

Использование ЦРТ для России требует их адаптации. В предыдущих разделах Доклада уже отмечалось, что некоторые цели и индикаторы, например, достижение всеобщего начального образования и гендерное неравенство в доступе к образованию, неактуальны для страны в целом. Они неактуальны и для регионов. В этой связи, например, в приведенном ниже анализе не рассматривается региональное измерение Цели 2 «Обеспечение всеобщего начального образования». Создание системы дезагрегированных индикаторов ЦРТ имеет информационные ограничения: далеко не все показатели, разрабатываемые для России в

целом, рассчитываются по российским регионам и публикуются органами государственной статистики. Анализ российской региональной статистики позволяет выделить только 17-18 показателей, полностью соответствующих индикаторам ЦРТ или близких к ним (Приложение 8.1). Наименее обеспечены статистической информацией цели сокращения крайней бедности и формирования глобального партнерства для развития. Тем не менее, имеющиеся индикаторы в совокупности с индексом развития человеческого потенциала для регионов России позволяют выявить наиболее острые проблемы развития и возможности их преодоления в регионах России.

Цель 1. Сокращение крайней бедности.

Цель 1. Сокращение крайней бедности. Уровень крайней бедности в регионах можно оценить только косвенно – через дифференциацию населения по доходам, официальный уровень бедности и дефицит дохода. Неравенство доходов населения России, как и во всех странах с переходной экономикой, усилилось: в 1990 г. на 20% населения с самыми низкими доходами приходилось 9,8% всех доходов россиян, а в 1994-2003 гг. – 5,5-6,5%. Почти во всех регионах доля беднейшего квинтиля в доходах различается слабо (6,0-7,8%), наиболее поляризованы по доходу только самые «богатые» субъекты РФ – Москва (2,5%) и основные регионы добычи нефтегазовых ресурсов (4,6-5,0%).

Коэффициент фондов (отношение доходов 10% населения с самыми высо-

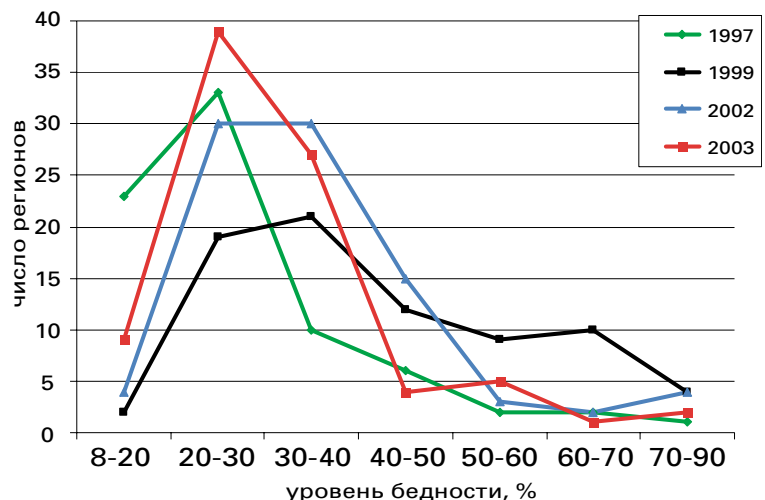
кими доходами к 10% населения с самыми низкими доходами) в среднем по России очень высок – более 14 раз в 2003 г. и продолжает расти. В областях Европейского Центра, в части Поволжья и на «русском» юге неравенство меньше (в 8-11 раз), а более низкая стоимость жизни помогает избежать бедности даже при невысоких доходах. В Москве поляризация населения по доходу огромна (52 раза), поэтому уровень бедности не отличается от среднероссийского, хотя среднедушевые доходы населения столицы – самые высокие в стране. В Москве более 2 млн. жителей имеют доходы ниже прожиточного минимума, это почти 7% всех малообеспеченных россиян. В относительно развитых регионах доля бедного населения также близка к среднероссийской, а поляризация доходов особенно велика в республике Коми и Самарской области (17-21 раз). Дополнительный фактор бедности на севере и востоке страны – высокая стоимость жизни, особенно чувствительная для пенсионеров и семей с детьми. Только в двух нефтегазодобывающих автономных округах Тюменской области высокая поляризация доходов (18-20 раз) и стоимость жизни не сказываются на уровне бедности, он вдвое ниже среднероссийского. Преимущества Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского округов очевидны: занятые в нефтегазовом комплексе имеют высокую заработную плату, региональные бюджеты получают сверхвысокие доходы, позволяющие проводить мощную перераспределительную политику в виде доплат занятым в бюджетных отраслях, многочисленных пособий и льгот. Однако опыт двух автономных округов вряд ли можно распространить на всю страну – у других регионов нет таких доходов.

За 1999-2003 гг. доля живущих за чертой бедности в России снизилась с 29

до 20% населения, почти в половине регионов уровень бедности составляет 20-30%. Однако региональные различия остаются очень высокими: минимальную долю бедных в 2003 г. имели автономные округа Тюменской области (8-11%), а максимальный уровень сохраняется в Усть-Ордынском Бурятском АО и Ингушетии (83%), хотя достоверность данных по республикам Северного Кавказа, отличающихся самой высокой долей теневых доходов, относительна. Высокие показатели бедности в регионах обусловлены исторически сложившимся отставанием в экономическом развитии (слаборазвитые республики Северного Кавказа и юга Сибири) и медленным восстановлением экономики после сильного спада 1990-х годов (депрессивные Ивановская, Читинская области).

Экономический рост не дает такого явного эффекта сокращения уровня бедности и его региональных различий, если сравнивать с воздействием на динамику среднедушевых доходов населения. За пять лет экономического роста распределение регионов по уровню бедности так

Рис. 8.1. Распределение субъектов РФ по доле населения с доходами ниже прожиточного минимума



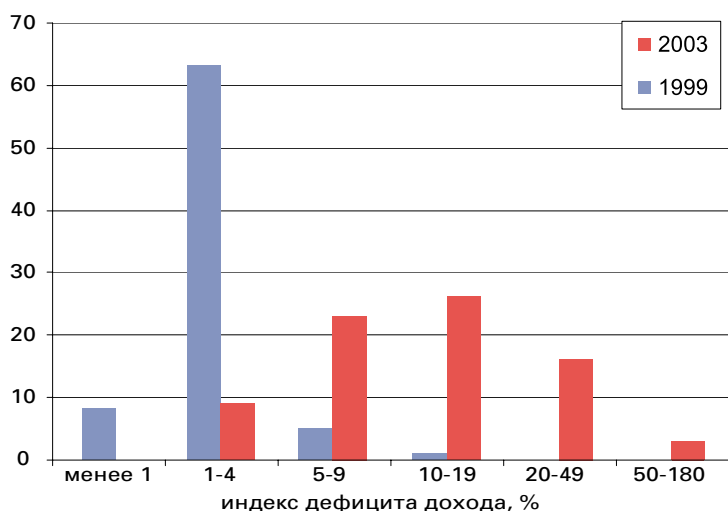
и не преодолело кризисный сдвиг 1999 г. и не вернулось к уровню додефолтного 1997 г. (рис. 8.1), хотя по среднему доходу это произошло в 2002 г. Следовательно, бедность в регионах снижается медленней по сравнению с ростом среднедушевых доходов, т.к. малоимущим достается очень малая часть растущих доходов. Социальная защита малообеспеченных групп населения была и остается недостаточно эффективной. В результате такие домохозяйства ощущают собственную бедность и социальную исключенность еще сильнее на фоне возросшего неравенства и повышения стандартов потребления большинства населения.

Доходы населения растут, поэтому денежных средств, необходимых для решения проблемы бедности, нужно все меньше относительно всех доходов жителей региона. Это показывает индекс дефицита дохода, рассчитанный как отношение суммарного дефицита дохода населения, живущего за чертой бедности, ко всем денежным доходам населения. В целом по стране индекс сократился с 6,8 до 1,0% за 1999-2003 гг., в большинстве реги-

онов сокращение было более сильным. Сдвиг регионов в сторону снижения индекса дефицита дохода очевиден (рис. 8.2). В 2003 г. в 71 субъекте РФ индекс дефицита дохода бедного населения составлял менее 5% от всех доходов населения, в 1999 г. таких регионов было только 9 (без автономных округов). Аутсайдерами остаются беднейшие регионы России – республика Ингушетия, Усть-Ордынский и Коми-Пермяцкий АО (индекс 10-20%), но за годы экономического роста дефицит дохода в Ингушетии сократился в 13 раз, хотя точность данных по этой республике относительна. В Тыве сокращение было десятикратным, в других слаборазвитых республиках (Калмыкии, Дагестане, Алтае) – 5-6 кратным. Среди регионов с русским населением самый значительный индекс дефицита дохода имеет депрессивная Ивановская область (6%), но и в ней сокращение было значительным – в 3,5 раза.

Масштабы и географию **крайней бедности** в ее российском измерении (доли населения с доходами ниже половины прожиточного минимума среди всего малообеспеченного населения) можно оценить только по наихудшему 1999 г., более поздние данные не публиковались. Региональная дифференциация крайней бедности была очень высокой: в наименее развитых республиках и округах доля крайне бедного населения достигала половины всех живущих за чертой бедности, в большинстве регионов «срединной зоны» бедность не имела застойного характера, доля крайне бедных была в 3-5 раз ниже, за исключением некоторых регионов Сибири. В развитых субъектах РФ отмечались как повышенная доля крайне бедных (20% и более малообеспеченных), что характерно для столицы и ведущих экспортных регионов с сильной поляризацией по доходу, так и пониженные значе-

Рис. 8.2. Распределение регионов по индексу дефицита дохода (без автономных округов)



ния в регионах с более благоприятными условиями жизни и точечной локализацией высоких доходов в отдельных городах. По данным НОБУС, к 2003 г. уровень крайней бедности сократился, в этой группе остались преимущественно домохозяйства с высокой иждивенческой нагрузкой или не имеющие ресурсов (здоровья, образования и др.). Такая бедность становится застойной, меры по ее сокращению требуют более значительных финансовых ресурсов.

Снижение уровня бедности в России признано одним из приоритетов политики государства, но пока позитивные изменения на региональном уровне более заметны в снижении глубины бедности, в меньшей степени – в выводе из этого состояния. Мешает не только медленный рост доходов бедного населения и сохранение значительного неравенства по доходу, но и неэффективность существующей системы социальной защиты. Даже имеющиеся доходы далеко не всегда используются на адресную поддержку бедного населения, а с началом монетизации льгот эта форма и вовсе отошла на второй план, вновь усиливается неэффективный категориальный принцип социальной помощи. Значительные риски роста бедности возникают в связи с повышением цен на услуги ЖКХ и предстоящей реформой этого сектора.

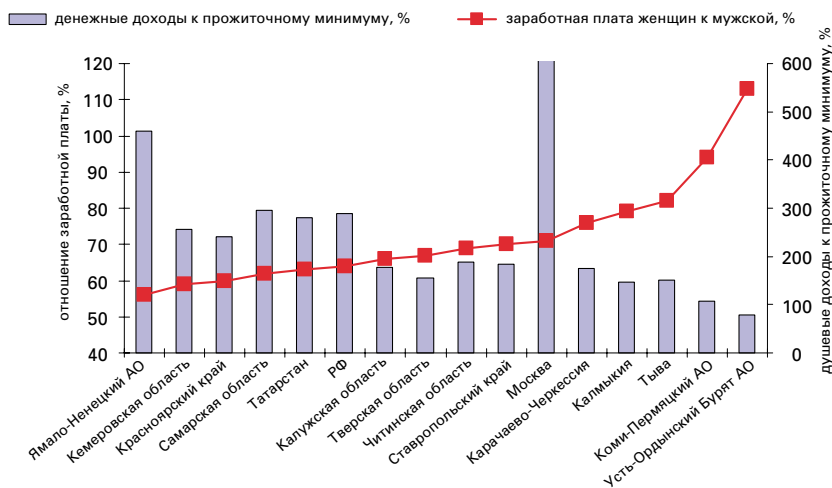
Цель 3. Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин. Перепись 2002 г. подтвердила, что для России не характерны гендерные проблемы в сфере образования: во всех регионах страны женщины, занятые в экономике, имеют более высокий уровень образования по сравнению с мужчинами. Экономическая активность женщин в регионах в основном сохраняет черты, унасле-

дованные от советского периода, что говорит о воздействии долговременных факторов модернизации и возрастной структуры. Самую низкую экономическую активность женщин (менее половины в возрастах 15-72 лет) имеют слабоурбанизированные республики Северного Кавказа с традиционалистскими семейными ролями и более высокой рождаемостью, самую высокую (более 2/3) – регионы Севера и Дальнего Востока с максимальной долей трудоспособного населения и сохранившейся с советских времен высокой занятостью женщин.

Среди занятых в экономике мужчины преобладают в 3/4 регионов из-за разного возраста выхода на пенсию, но различия в занятости невелики. Более явный дисбаланс имеют только индустриальные регионы нового освоения – Европейский Север, север Западной Сибири и весь Дальний Восток (44-46% женщин среди занятых). Равенством полов в структуре занятых отличаются постаревшие и давно депопулирующие области Европейского Центра и Северо-Запада, федеральные города. Дисбаланс в пользу женщин (52%) имеют только слабообразованные регионы со специфическими гендерными ролями (республики Тыва, Алтай, несколько автономных округов). В них женщины становятся лидерами на низкоконкурентном рынке труда и основными «кормильцами» семей из-за распространенности алкоголизма и высокой мужской безработицы. Такой пример социального равенства полов трудно назвать позитивным.

Индикатор, предложенный в ЦРТ, мало пригоден для оценки гендерных проблем на российском рынке труда. В России занятость в сельском хозяйстве в основном мужская (59%), поэтому в не-

Рис. 8.3. Отношение средней заработной платы женщин к заработной плате мужчин и отношение среднедушевых денежных доходов к прожиточному минимуму в отдельных субъектах РФ в 2003 г.



сельскохозяйственных отраслях женщины преобладают среди занятых почти во всех субъектах РФ, за исключением нескольких ресурсодобывающих регионов Крайнего Севера.

Для России не характерна феминизация безработицы, среди безработных в 2/3 регионов преобладают мужчины. Их не привлекает непрестижная и низкооплачиваемая занятость, а женщины гораздо чаще соглашаются на худшие условия для получения работы. Платой за более низкую безработицу стала нисходящая трудовая мобильность и снижение социально-профессионального статуса женщин.

Российские гендерные проблемы проявляются в иных формах. Во-первых, сохраняется сильный гендерный диспаритет в отраслевой структуре занятых всех регионов – услуги бюджетного сектора были и остаются женской отраслью экономики с низкой оплатой труда. Проблема последних лет – устойчивый рост доли

мужчин среди занятых в сфере управления во всех субъектах РФ. Отчасти он объясняется изменением системы учета занятых, но есть и реальные тенденции вытеснения женщин из сферы управления, особенно с более статусных рабочих мест.

Вторая проблема – гендерные различия в оплате труда, хотя они проявляются не во всех регионах. Существуют несколько факторов гендерного неравенства, важнейшими из которых являются отраслевая структура и уровень развития экономики. Как правило, чем ниже доходы населения региона, тем выше гендерное равенство в заработной плате (рис. 8.3). В депрессивных, аграрных и слаборазвитых регионах заработная плата женщин близка к мужской, но это равенство в бедности. Не работает выравнивающий фактор образования, сложилась даже обратная зависимость: чем ниже уровень образования населения региона, тем выше гендерное равенство в оплате труда. Причина в том, что повышенным уровнем образования отличаются север и восток страны с многолетним миграционным притоком, но там дифференциацию доходов определяет другой фактор – наличие сырьевых экспортных производств с высокой заработной платой и преимущественно мужской занятостью. Только в столице модернизация гендерных ролей уменьшает диспропорции в заработках. Москва, в которой 43% занятого населения имеет высшее образование, показывает эффективность механизма гендерного выравнивания через рост образования, что пока нехарактерно для других регионов России.

Неравенство доходов мужчин и женщин и слабая модернизированность гендерных ролей имеют явную политическую проекцию. Отличительной чертой переходного периода стало крайне низ-

кое политическое представительство женщин в органах законодательной власти субъектов РФ (рис. 8.4). В 7 регионах нет женщин-депутатов, в половине их доля не превышает 10%. Среди 16 субъектов РФ, в которых доля женщин-депутатов выше 20%, преобладают регионы Севера, особенно слаборазвитые автономные округа (Чукотский, Усть-Ордынский Бурятский, Еврейская АО и др.). В этой же группе находится и столица страны.

К сожалению, связь между уровнем развития региона и представительством женщин в политике чаще всего обратная: доступ женщин в сферу принятия решений облегчается пониженной конкуренцией мужчин в регионах и сферах деятельности с наименьшими финансовыми ресурсами и наиболее проблемной социально-экономической ситуацией. Примерами могут служить законодательные органы власти слаборазвитых автономных округов, периферийные муниципалитеты, проблемные сельхозпредприятия, возглавляемые женщинами. В более развитых регионах со значительными ресурсами и высоким уровнем образования населения представительные органы власти субъекта РФ обходятся без женщин – это характерно для Тюменской, Томской, Новосибирской, Челябинской, Пермской и других областей. Необходимость более активного участия женщин в государственном и муниципальном управлении, в политической деятельности никем не оспаривается, но на практике гендерное неравенство в доступе к принятию решений не снижается. Доля женщин среди депутатов органов законодательной власти субъектов РФ остается низкой (9%) и не меняется последние три года.

Цель 4. Снижение детской смертности.
Хотя младенческая смертность в Рос-

сии все еще превышает уровень развитых стран в два раза, динамика этого индикатора ЦРТ показывает, что социальные проблемы можно решать успешно. С конца 1990-х годов младенческая смертность сокращается, и в 2003 г. ее уровень почти во всех регионах был существенно ниже, чем в советский период, несмотря на ухудшение показателей в кризисные 1990-е годы (рис. 8.5). Положительная динамика объясняется рядом причин: снизившаяся рождаемость уменьшила нагрузку на учреждения родовспоможения; рост использования контрацептивов, особенно в городах, позволил снизить число нежелательных рождений. Кроме того, ощущается позитивное влияние политики поддержки материнства и детства, проводимой многими регионами, особенно экономически «сильными». Например, в Ханты-Мансийском АО введена обязательная генетическая диагностика будущих матерей, в Самарской области – специальная программа переоснащения роддомов. Уровень младенческой смертности в этих регионах, а также в Белгородской области и половине субъектов

Рис. 8.4. Распределение регионов по доле женщин среди депутатов законодательных органов власти субъектов РФ в 2004 г., (%)

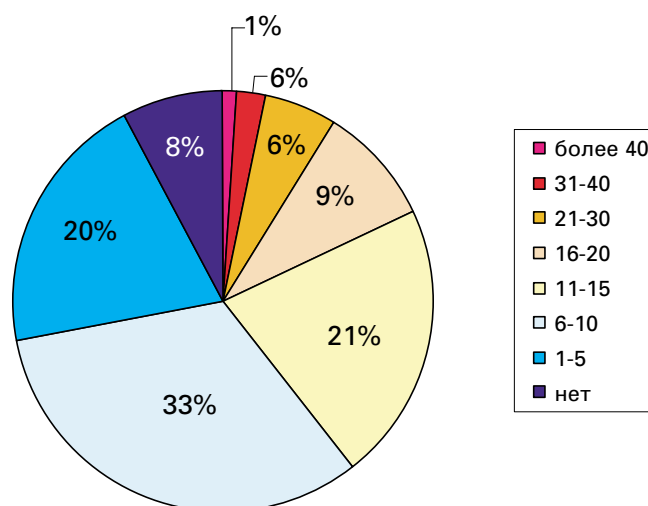
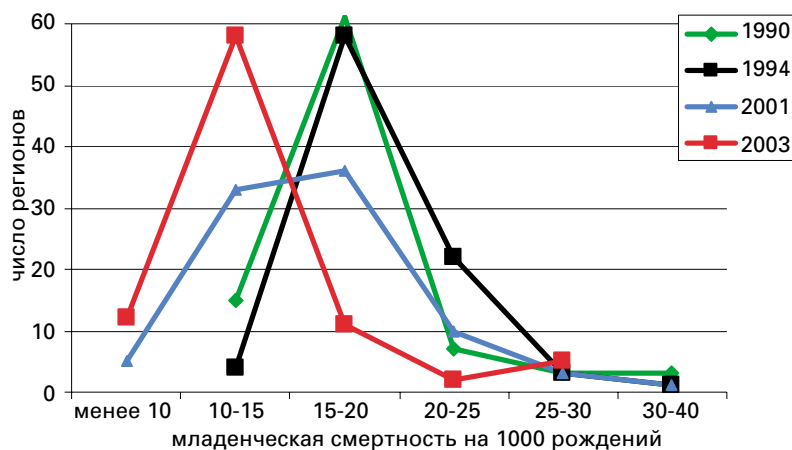


Рис. 8.5. Распределение регионов по уровню младенческой смертности



Северо-Западного федерального округа, включая С.-Петербург, снизился до 8-9 на 1000 родившихся живыми. Позитивные тенденции устойчивы и при начавшемся росте рождаемости, поскольку эффективность политики снижения младенческой и детской смертности в развитых регионах и городах обеспечивается одновременно и более высоким уровнем жизни населения, и более развитой инфраструктурой здравоохранения.

Среди регионов с высокой младенческой смертностью преобладают национальные образования. Самыми неблагополучными остаются слаборазвитые республики Ингушетия, Тыва (27-28 на 1000 рождений) и автономные округа Крайнего Севера, где живут коренные малочисленные народы (20-30). Проблема не в этнической структуре, а в низком уровне экономического развития этих территорий. Следствие слаборазвитости – дефицит калорийности питания матерей, особенно в сельской местности, где население не имеет устойчивых источников дохода и отличается самым высоким уровнем бедности, труднодоступность медицинских услуг из-за недостатка врачей или удален-

ности лечебных учреждений. Это целый комплекс проблем, решить которые невозможно только дополнительными инвестициями в здравоохранение слаборазвитых регионов.

Еще один индикатор ЦРТ – смертность детей до 5 лет – по региональной картине близок к предыдущему, но он лучше отражает различия доступности медицинских услуг, их качества, уровня иммунизации детей в регионах. Смертность в возрастах 1-4 года среди сельского населения в два раза выше, чем среди городского. Разрыв увеличивался до 2000 г. из-за снижения доступности медицинской помощи для сельского населения. Позитивная динамика последних лет связана с увеличением социальных расходов государства и улучшением профилактики, в том числе в сельской местности.

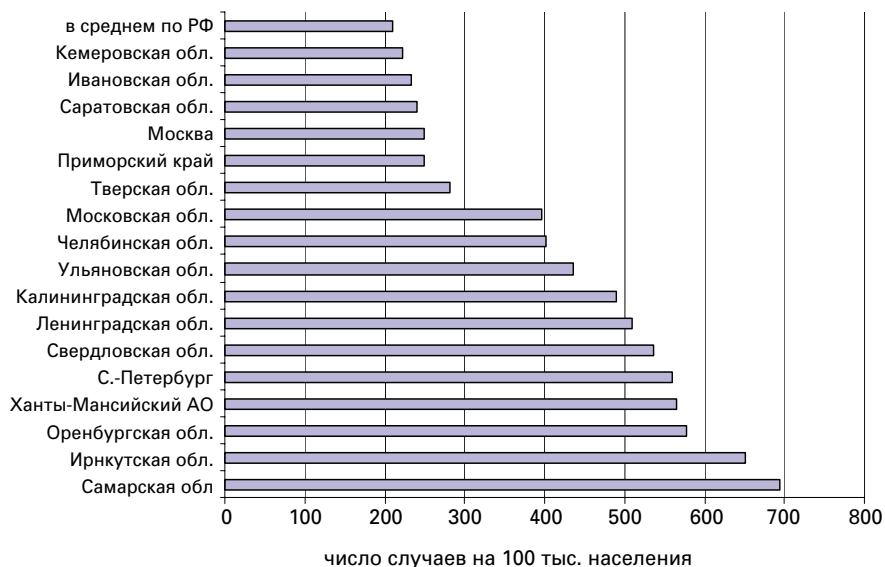
На фоне вклада социальной политики государства в снижение детской смертности еще более заметны провалы в решении главной социально-демографической проблемы большинства регионов страны – крайне низкой ожидаемой продолжительности жизни мужчин, обусловленной сверхсмертностью мужчин трудоспособного возраста. В регионах Центральной России продолжительность жизни мужчин и женщин различается на 15-17 лет. Вклад мужской сверхсмертности в низкие показатели долголетия россиян демографы считают ведущим, это проблема требует не только улучшения здравоохранения, но прежде всего радикальных изменений в уровне и образе жизни населения.

Цель 5. Улучшение здоровья матерей.
Еще одной позитивной тенденцией стало сокращение материнской смертности со второй половины 1990-х годов (с 50

на 100 000 младенцев, родившихся живыми в 1997 г. до 32 в 2003 г.). Несмотря на все социальные проблемы, в настоящее время Россия имеет гораздо более низкий уровень материнской смертности, чем в конце советского периода (47 в 1990 г.), хотя частично это связано с сокращением рождаемости. Средние значения скрывают региональную дифференциацию, оценить которую непросто из-за сильных колебаний показателя по годам. Однако есть наиболее проблемные зоны с устойчиво высокими показателями: Дальний Восток (особенно его северная часть с экстремальными природно-климатическими условиями и слаборазвитой социальной инфраструктурой) и Сибирь (в первую очередь – наименее развитые республики). В 2003 г. уровень материнской смертности в самых проблемных регионах в 4 раза превышал средний по России (130 на 100 000 рождений в республике Тыва и Еврейской АО). Регионы Европейской части имеют более низкие показатели по объективным причинам: в них лучше природно-климатические условия, выше плотность населения и городов, что повышает доступность лечебных учреждений. Однако обеспеченность медицинской помощью недостаточна для снижения материнской смертности. В Москве, имеющей самый высокий уровень развития здравоохранения, материнская смертность немногим ниже средней по стране из-за ухудшения здоровья женщин под воздействием загрязнения, психологических нагрузок и стрессов.

Цель 6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями. Проблема роста числа инфицированных ВИЧ/СПИДом в России уже рассматривалась в предыдущих Докладах о развитии человеческого потенциала. Распространение ВИЧ-инфекции началось с приграничных «кон-

Рис. 8.6. Число официально зарегистрированных случаев ВИЧ-инфекции в регионах РФ за период с 1987 по январь 2005 гг.



Источник: Федеральный научно-методический центр по профилактике и борьбе со СПИДом

тактных зон» (Калининградской области и Черноморского побережья). С конца 1990-х максимальный рост имели федеральные города, нефтегазодобывающие и другие экспортные регионы и города Поволжья, Урала и Сибири с более высокими доходами населения, а затем и прилегающие к ним области (рис. 8.6). СПИД стал болезнью молодежи более «богатых» территорий из-за роста наркомании, и хотя с 2002 г. темпы роста численности инфицированных снизились, противодействовать распространению СПИДа чисто медицинскими или карательными мерами сложно. Борьба с распространением СПИДа в регионах, как и с мужской сверхсмертностью, требует позитивных изменений образа жизни населения, а такие долгосрочные задачи пока решаются с трудом.

В ЦРТ используется другой индикатор – число детей, рожденных женщинами, инфицированными СПИДом. Систематические региональные данные по нему недоступны, но в целом эта проблема пока

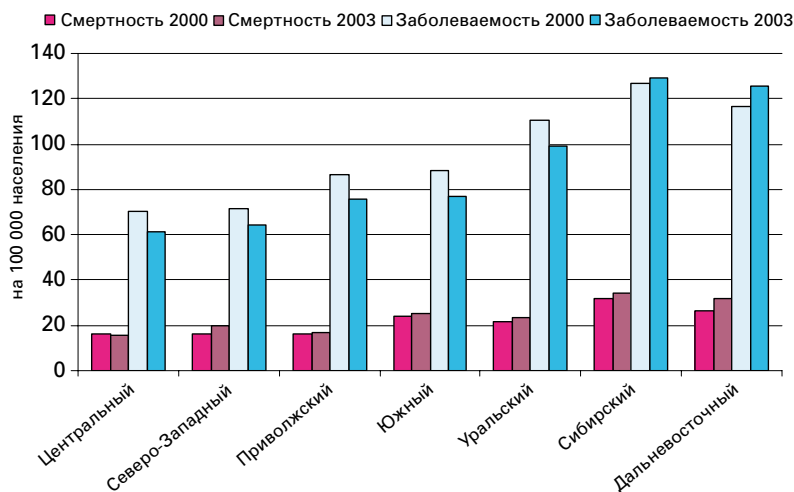
менее остра по сравнению с ростом инфицированности ВИЧ/СПИДом, хотя в Москве в 2001 г. 0,4% детей родилось у инфицированных матерей. Опыт Москвы показывает, что рост заболеваемости можно снизить. В столице России действует городская программа профилактики и борьбы со СПИДом, в рамках которой персонал всех родильных домов обучен проведению быстрых тестов, препараты для профилактики перинатальной передачи СПИДа есть в каждом роддоме. Государственные и общественные организации совместно занимаются профилактикой здорового образа жизни, реализуется более десяти программ по планированию семьи, борьбе с наркоманией и СПИДом.

Рост заболеваемости активным туберкулезом стал одной из острейших социальных проблем переходного периода, он связан со снижением уровня жизни и ухудшением санитарно-эпидемиологического контроля. Как и в советское время, уровень заболеваемости увеличивается с запада на восток, достигая максимума в Сибири и на Дальнем Востоке, где условия

жизни населения значительно хуже и наиболее велика концентрация пенитенциарных учреждений. Наиболее опасна ситуация в республике Тыва, где заболеваемость достигает 272 человек на 100 000 населения из-за преобладания бедного населения и деградации системы профилактики туберкулеза.

Позитивное влияние экономического роста пока проявилось в Европейской части страны, где проблема менее остра и запущена. С 2003 г. началось снижение заболеваемости (по впервые выявленным случаям), но в восточных регионах сохранилась негативная динамика из-за худших условий жизни и неблагоприятного климата (рис. 8.7). Смертность от туберкулеза в 2000-2003 гг. продолжала расти во всех федеральных округах, за исключением Центра. Предварительные данные за 2004 г. показывают, что в большинстве округов негативную тенденцию удалось переломить, но в самой проблемном Сибирском федеральном округе ничего не меняется. В отдельных субъектах РФ (Тыва, Еврейская АО) смертность от туберкулеза достигает 60-70 человек на 100 000 населения.

Рис. 8.7. Заболеваемость и смертность от туберкулеза по федеральным округам



Лечение туберкулеза неэффективно без улучшения условий жизни и питания населения. Явно недостаточен вклад государства в борьбу с туберкулезом, в медицинских учреждениях не хватает средств на обеспечение больных медикаментами и диспансерным лечением. Одна из причин высокой смертности – распространение устойчивых к лекарствам форм заболевания и поздняя диагностика.

Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости. В 1990-е годы состояние окружающей среды несколько улучшилось из-за сильного спада промышленного производства, но неадекватно темпам

спада, поскольку в экономике многих регионов возросла доля добывающих отраслей и отраслей первого передела, которые являются наиболее экологически грязными. С началом промышленного роста в конце 1990-х гг. растет и объем загрязнения. Индикатор ЦРТ по выбросам двуокиси углерода не рассчитывается по регионам, но показатели объема загрязняющих выбросов в атмосферу позволяют выделить наиболее экологически неблагоприятные регионы и города. Это ведущие индустриальные регионы Сибири, Урала и Европейского Севера, из 13 городов с самым высоким уровнем загрязнения 2/3 составляют города Сибири. К сожалению, решение экологических проблем и достижение устойчивого развития пока остаются периферийной задачей для региональных властей.

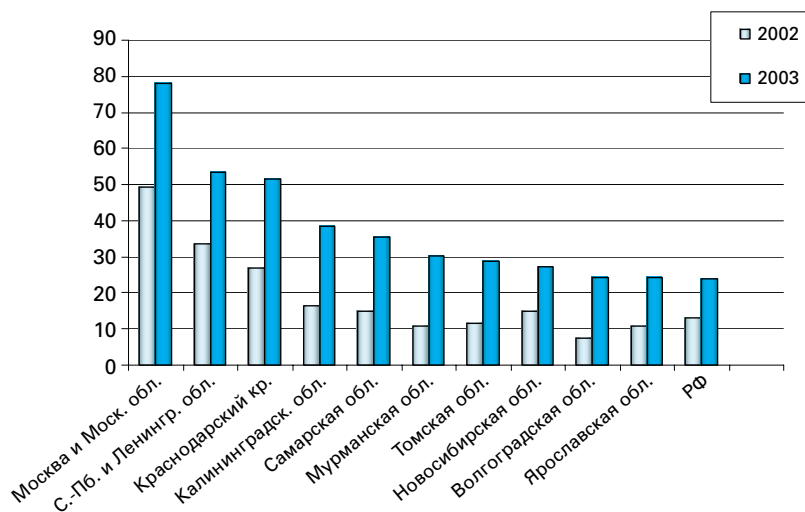
Обеспечение доступа к чистой воде и санитарии можно оценивать через благоустройство жилья, его обеспеченность водопроводом и канализацией (эти показатели схожи). В целом по России уровень обеспеченности городского населения водопроводом и канализацией в 2-3 раза выше, чем сельского. Региональные различия зависят от урбанизированности и освоенности территории: в Эвенкийском АО, с территорией больше Франции и населением 18 тыс. человек, канализация вообще отсутствует, а в Усть-Ордынском АО ею обеспечено менее 5% жилищного фонда. В других слабоосвоенных регионах (Тыве, Коми-Пермяцком и Ненецком АО), слабо развитых республиках юга страны (Адыгее, Ингушетии, Калмыкии), а также в областях с многолетним дефицитом инвестиций (Псковской и Читинской) обеспеченность водопроводом и канализацией в 2-7 раз ниже, чем в наиболее «городских» регионах Центра и Севера. Как правило, регионы с плохой инфраструктурой одновременно

имеют худшую доступность образования, более низкие доходы и в целом более низкий индекс человеческого развития.

Непригодное жилье (ветхое и аварийное) в подавляющем большинстве регионов не превышает 2-4% всего жилого фонда. Но есть несколько проблемных зон. Особенно велика доля ветхого и аварийного жилья в слаборазвитых регионах: в Дагестане и Коми-Пермяцком АО – это четверть жилищного фонда, в Ингушетии, Тыве и восточных автономных округах – 10-14%. Вторая проблемная зона – ресурсодобывающие регионы, куда на заработки в советское время приезжали десятки тысяч мигрантов: в Сахалинской, Архангельской, Астраханской областях непригодно 9-13% жилищного фонда, в автономных округах Тюменской области – 8-10%. Собственные средства для решения этой проблемы есть только в нефтегазодобывающих округах Тюменской области.

Цель 8. Формирование глобального партнерства в целях развития. Российская региональная статистика частично совпадает только с тремя индикаторами

Рис. 8.8. Регионы с наиболее высоким уровнем проникновения сотовой связи (охват населения, %)



этой цели. Возможности трудоустройства наиболее уязвимой группы, не имеющей опыта работы, отражает индикатор уровня безработицы молодежи в возрасте 17-24 лет. Выделяются две проблемные зоны регионов с высоким демографическим давлением и незначительным предложением рабочих мест. Во-первых, это республики Северного Кавказа и юга Сибири: в Ингушетии уровень безработицы молодежи тотален (93%), в других республиках очень высок – 25-50%. Во-вторых, это северные и восточные регионы с относительно молодой возрастной структурой и нетрудоёмкой ресурсодобывающей экономикой – Ханты-Мансийский АО, Кемеровская и Иркутская области, почти весь Дальний Восток (20-30%). В молодых возрастах безработица среди девушек выше, в кризисный период она росла быстрее, а с улучшением ситуации сокращалась медленнее, чем среди юношей. Проблема молодежной безработицы решена только в федеральных городах с огромным и динамично развивающимся рынком труда: в Москве и С.-Петербурге она в четыре раза ниже средней по стране и не превышает 4%.

Слабое развитие коммуникаций – унаследованная проблема, связанная с огромными размерами страны. Однако именно в этой сфере прогресс наиболее заметен: по сравнению с 1990 г. обеспеченность стационарными телефонами выросла в два раза и в городах, и в сельской местности. Контрасты между городом и селом сохраняются, обеспеченность различается в 2,5 раза. Для городского населения различия обусловлены двумя факторами – долей малых и средних городов, в которых телефонизация низка, и общим отставанием развития инфраструктуры. Как следствие, самые низкие показатели телефонизации имеют наименее развитые республики Северного Кавказа (50-90 на 1000 населения в

Ингушетии и Дагестане), ниже обеспеченность в периферийных областях Центра и в большинства регионов юга Сибири и Дальнего Востока. В сельской местности телефонизация жизненно необходима для удаленных регионов, поэтому на Дальнем Востоке показатели выше, а хуже всего обеспечены телефонами республики Дагестан и Тыва, а также Забайкалье – 20-50 на 1000 населения. Но даже в регионах с лучшими показателями не более 80% городских семей имеют стационарный телефон, в сельской местности – не более 30%.

Ярким примером динамики развития информационных и коммуникационных сетей в регионах России служит сотовая связь. За 2003 г. уровень проникновения сотовой связи в регионы вырос почти вдвое, даже с учетом завышенных оценок охвата в используемой методике учета (рис. 8.8). Распространение сотовой связи показывает, как идет диффузия инноваций: в число регионов-лидеров входят крупнейшие агломерации страны, регионы с городами-миллионерами и развитой сетью высших учебных заведений, приморские регионы на путях глобальной торговли. Жители крупнейших и крупных городов быстрее включаются в информационную глобализацию благодаря модернизации образа жизни и более высоким доходам. В малых и средних городах все еще велики барьеры в виде низких доходов, а сельское население, за исключением юга и пригородных зон, остается вне глобального информационного пространства.

8.2. РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ: ПОЗИТИВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ

Анализ индикаторов ЦРТ показывает, насколько неоднозначны изменения,

происходящие в регионах России. **К позитивным изменениям** можно отнести высокую скорость развития новых видов коммуникаций и их распространения от центров к периферии. Модернизация поведения в сочетании с возросшими усилиями государства привела к значительному сокращению младенческой и материнской смертности. Экономический рост способствовал резкому снижению индекса глубины бедности (отношения дефицита дохода бедного населения ко всем доходам населения), а при более обеспеченном населении легче найти финансовые средства для борьбы с бедностью, можно более эффективно использовать адресные меры поддержки малоимущих.

Однако позитивные изменения неравномерны в пространстве и нередко сопровождаются ростом межрегиональных и внутрирегиональных различий индикаторов ЦРТ. Одновременно со снижением уровня бедности растет поляризация населения по доходу, особенно в «богатых» регионах. Сокращение детской смертности также более заметно в относительно развитых регионах, отставание слаборазвитых республик и автономных округов нарастает. Снижение заболеваемости активным туберкулезом началось с 2003 г., но только в регионах с более благоприятными условиями и более низким уровнем заболеваемости, а в самых проблемных восточных регионах страны негативные тенденции сохранились.

Некоторые индикаторы ЦРТ указывают на **стабильность сложившихся диспропорций**: при относительном гендерном равенстве в занятости, хотя и путем снижения притязаний женщин, практически не меняется гендерный диспаритет в заработках. Он особенно силен в ресурсодобывающих регионах, ставших основой эконо-

мики страны. Крайне низким остается и политическое представительство женщин, причем оно минимально в более развитых регионах, за исключением столицы. Сомнительное «лидерство» экономически сильных регионов в гендерном неравенстве консервирует эту проблему, рост образования женщин пока не стал ключом к ее решению из-за преимущественно сырьевого характера экономики страны.

Негативная динамика характерна для проблем, обусловленных характером экономического роста в России и острым дефицитом инвестиций. Промышленный рост сопровождался ростом загрязнения, и опять в этом лидируют более сильные ресурсно-экспортные регионы. Проблемы неразвитой коммунальной инфраструктуры по-прежнему наиболее остры в слаборазвитых регионах, не имеющих ресурсов для их решения, а проблемы некачественного жилья – как в наименее развитых, так и в некоторых регионах нового освоения с советским наследием индустриальных приоритетов развития. Кроме того, продолжается рост смертности от туберкулеза почти во всех федеральных округах.

В переходный период в России сложилось несколько типов регионов с разным набором проблем социального развития. Хотя границы между этими типами весьма условны, можно выделить главные особенности с помощью индикаторов ЦРТ.

1. Наиболее благополучная столица и, отчасти, крупнейшие города России – высокая скорость информационной модернизации, смягченное гендерное неравенство в доходах и лучший доступ на рынок труда молодежи, относительно низкая младенческая и материнская смертность, наиболее благоустроенное жилье, но значительные проблемы распростра-

нения ВИЧ/СПИДа и сильная поляризация населения по доходу.

2. Более развитые регионы экспортной экономики – средний уровень бедности, позитивная динамика младенческой и материнской смертности, ускоренное развитие информационных коммуникаций, но при этом острейшие экологические проблемы, сильная поляризация населения по доходу, максимальное гендерное неравенство, проблемы трудоустройства молодежи и распространения СПИДа.

3. «Срединная зона» – неоднородная группа, включающая половину регионов страны, которые в целом отличаются меньшей скоростью позитивных изменений, срединными показателями уровня бедности и неравенства по доходу, в том числе гендерного, менее острыми проблемами загрязнения, замедленным развитием информационных коммуникаций, за исключением областей, прилегающих к крупнейшим агломерациям, и пограничных регионов. По отдельным индикаторам ЦРТ в этой большой группе выделяются восточные регионы с более высоким загрязнением и заболеваемостью туберкулезом; южные регионы с худшим коммунальным благоустройством и более явной проблемой трудоустройства молодежи; портовые пограничные регионы с более высокой инфицированностью СПИДом; регионы с чертами депрессивности и более высоким уровнем бедности (Читинская, Курганская и Ивановская области).

4. Слаборазвитые республики Европейского юга – самые острые проблемы на рынке труда, особенно для молодежи, высокая бедность по данным статистики, но она смягчается межсемейными трансфертами и плохо учитываемыми доходами от трудовой миграции и неформальной занятости. Благодаря неформаль-

ным доходам и федеральной помощи выросло благоустройство жилья, младенческая и материнская смертность почти везде сократилась до уровня «срединной зоны». Республики юга отличаются незначительным распространением ВИЧ/СПИДа и наиболее благополучной экологической ситуацией. Но эта группа также неоднородна, худшие индикаторы ЦРТ имеют Ингушетия, Дагестан и Калмыкия.

5. Слаборазвитые автономные округа и республики Сибири и Дальнего Востока, Коми-Пермяцкий АО – зона устойчивой деградации с высокой бедностью и гендерным выравниванием на основе бедности, максимальной младенческой и материнской смертностью, заболеваемостью туберкулезом, острой проблемой трудоустройства молодежи, неразвитыми коммуникациями, низким благоустройством и сильной изношенностью жилья. Единственное преимущество – более высокое представительство женщин во власти.

Этнический фактор не является главным, республики и автономные округа присутствуют во всех типах регионов, сильно различаясь и по индексу развития человеческого потенциала. Но в то же время слабая социальная модернизация отстающих регионов мешает эффективно использовать возросшую федеральную помощь. Индикаторы ЦРТ также показывают, что социальная цена экономического роста в экспортных регионах пока слишком высока, а динамичным и комплексным улучшением индикаторов ЦРТ отличаются только крупнейшие федеральные города.

Социальная политика государства в кризисные 1990-е годы была слабой, она не могла противодействовать нара-

танию региональных диспропорций. Экономический рост позволил государству усилить перераспределительную политику для сокращения бедности в наиболее проблемных регионах. Средние темпы роста реальных денежных доходов населения слаборазвитых регионов за 1999-2003 гг. были даже выше, чем в более развитых экспортных: 167 и 162% соответственно. Однако политика выравнивания не сопровождалась стимулированием внутренних источников развития отстающих регионов, следствием чего стал рост иждивенчества. Возросшее перераспределение налоговых поступлений в пользу федерального бюджета привело к тому, что сильным регионам стало сложнее решать многочисленные социальные проблемы, которые диагностируют индикаторы ЦРТ, а «срединные регионы» стали более зависимыми от финансовой помощи федерального бюджета.

Эти негативные последствия дополняются ослаблением в последние годы обратной связи центра и регионов. Многие решения принимаются федеральными органами власти без согласования с регионами. При этом анализ регионального развития в основном опирается только на экономические показатели, а это неполная информация для принятия решений. При слабом учете сложности и неоднородности социального пространства страны снижается эффективность принимаемых управленческих решений, замедляется развитие человеческого потенциала и реализация Целей развития тысячелетия.

8.3. ИНДЕКС РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Контрасты регионального развития отражаются в индексе развития чело-

веческого потенциала (ИРЧП). В 2002 г. Тюменская область впервые опередила столицу страны (таблица 8.1). Причина не только в росте численности населения Москвы (по данным переписи 2002 г.), повлиявшем на душевые показатели доходов, но и в росте экономики тюменских автономных округов благодаря повышению цен на нефть и увеличению объемов ее добычи. Россия стала похожей на Казахстан, где первые строчки рейтинга занимают нефтедобывающие области. Но регионы обеих стран являются открытыми экономическими системами, значительная часть доходов от нефтегазодобычи перераспределяется, поэтому реальный уровень жизни в столице выше, чем в тюменских округах. Однако стандартная методика расчета ИРЧП не позволяет учитывать эти особенности, она предназначена для сопоставления стран.

Уровню развитых стран (ИРЧП более 0,800) по-прежнему соответствуют показатели только двух лидеров – Москвы и Тюменской области, еще в 12 регионах индекс выше среднего по стране. Половина из них – субъекты Европейской части страны с более сбалансированными индикаторами доходов, образования и долголетия, остальные – ресурсодобывающие регионы севера и востока страны, оказавшиеся в лучшем положении благодаря росту доходов, измеряемых с помощью ВРП¹. «Срединная» зона стала еще более плотной, в 50 регионах индекс менее чем на 5% отстает от среднероссийского. Отставание слаборазвитых регионов существенно уменьшилось: в 2001 г. индекс пяти регионов был ниже границы 0,700, а в 2002 г. – только республик Ингушетия и Тыва, последняя по ИРЧП близка к Таджикистану.

Динамика отдельных индикаторов повлияла на положение регионов в рей-

Таблица 8.1. Индекс развития человеческого потенциала в 2002 г.

	ВРП долл. ППС	Индекс дохода	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Индекс долголетия	Грамотность	Доля учащихся в возрасте 7-24 лет, %	Индекс образования	ИРЧП	Место
Российская Федерация	7926	0,730	64,82	0,664	99,0	73,5	0,905	0,766	
Тюменская область	38411	0,993	66,87	0,698	99,2	73,9	0,908	0,866	1
г. Москва	17929	0,866	67,43	0,707	99,7	89,9	0,964	0,846	2
Республика Татарстан	9707	0,764	67,55	0,709	99,0	78,2	0,921	0,798	3
Санкт-Петербург	8850	0,748	66,41	0,690	99,8	86,6	0,954	0,798	4
Республика Саха (Якутия)	10002	0,769	64,81	0,664	99,0	78,0	0,920	0,784	5
Липецкая область	8388	0,739	66,34	0,689	98,4	73,8	0,902	0,777	6
Самарская область	8277	0,737	65,50	0,675	99,2	76,8	0,917	0,776	7
Магаданская область	8061	0,733	65,75	0,679	99,6	75,7	0,916	0,776	8
Томская область	8898	0,749	64,83	0,664	98,9	76,7	0,915	0,776	9
Республика Башкортостан	7492	0,720	66,08	0,685	98,8	77,5	0,917	0,774	10
Чукотский автономный округ	9770	0,765	65,43	0,674	99,4	65,9	0,882	0,774	11
Республика Коми	9495	0,760	63,39	0,640	99,2	74,9	0,911	0,770	12
Белгородская область	6102	0,686	67,53	0,709	98,6	75,1	0,908	0,768	13
Орловская область	6523	0,697	65,50	0,675	98,9	80,8	0,929	0,767	14
Вологодская область	8463	0,741	63,77	0,646	98,8	73,1	0,902	0,763	15
Удмуртская Республика	7174	0,713	64,34	0,656	99,0	76,9	0,916	0,762	16
Республика Калмыкия	6071	0,685	65,79	0,680	98,2	78,9	0,918	0,761	17
Новосибирская область	5802	0,678	65,80	0,680	98,8	79,7	0,924	0,761	18
Красноярский край	8438	0,740	63,37	0,640	99,0	71,8	0,899	0,760	19
Ярославская область	8307	0,738	63,34	0,639	99,2	71,9	0,901	0,759	20
Омская область	5989	0,683	66,09	0,685	98,7	74,7	0,907	0,758	21
Нижегородская область	7179	0,713	64,45	0,658	98,9	73,2	0,903	0,758	22
Оренбургская область	6461	0,696	65,10	0,668	98,9	75,1	0,910	0,758	23
Челябинская область	6527	0,697	64,75	0,663	99,1	75,2	0,911	0,757	24
Пермская область	7816	0,728	62,97	0,633	98,9	73,2	0,903	0,755	25
Краснодарский край	5936	0,682	66,80	0,697	99,0	66,2	0,881	0,753	26
Воронежская область	4933	0,651	66,07	0,685	98,3	79,2	0,919	0,752	27
Мурманская область	6018	0,684	65,58	0,676	99,6	68,0	0,891	0,750	28
Волгоградская область	5567	0,671	66,19	0,687	98,9	70,1	0,893	0,750	29
Рязанская область	6124	0,687	64,21	0,654	98,7	75,3	0,909	0,750	30
Саратовская область	5112	0,657	65,80	0,680	99,2	75,1	0,912	0,749	31
Сахалинская область	7557	0,722	62,84	0,631	99,4	69,9	0,896	0,749	32
Свердловская область	6437	0,695	64,10	0,652	99,2	71,8	0,901	0,749	33
Курская область	4967	0,652	65,34	0,672	98,5	79,8	0,923	0,749	34
Архангельская область	6798	0,704	63,26	0,638	99,2	72,9	0,904	0,749	35
Хабаровский край	6428	0,695	62,60	0,627	99,5	77,2	0,921	0,747	36

Астраханская область	5758	0,676	65,16	0,669	98,6	71,6	0,896	0,747	37
Чувашская Республика	4292	0,627	66,05	0,684	99,0	81,0	0,930	0,747	38
Республика Карелия	6807	0,704	62,20	0,620	99,2	75,2	0,912	0,745	39
Московская область	6627	0,700	64,89	0,665	99,6	60,5	0,866	0,743	40
Ростовская область	4572	0,638	66,23	0,687	99,1	72,0	0,901	0,742	41
Иркутская область	6685	0,701	61,51	0,609	99,1	75,2	0,911	0,740	42
Республика Северная Осетия Алания	3441	0,591	69,11	0,735	99,1	70,1	0,894	0,740	43
Камчатская область	5132	0,657	64,61	0,660	99,7	71,2	0,902	0,740	44
Тамбовская область	4657	0,641	65,34	0,672	98,1	74,6	0,903	0,739	45
Пензенская область	4178	0,623	66,01	0,684	98,4	76,1	0,910	0,739	46
Ульяновская область	4621	0,640	65,29	0,672	98,6	74,1	0,904	0,739	47
Республика Мордовия	3580	0,597	66,72	0,695	97,9	80,3	0,920	0,738	48
Тульская область	5897	0,680	62,94	0,632	99,1	70,9	0,897	0,737	49
Карачаево-Черкесская Республика	3540	0,595	69,21	0,737	98,4	66,2	0,877	0,736	50
Смоленская область	6121	0,687	61,96	0,616	98,9	72,7	0,902	0,735	51
Кемеровская область	6027	0,684	62,41	0,624	98,9	70,8	0,895	0,734	52
Кабардино-Балкарская Республика	3980	0,615	68,31	0,722	98,8	62,2	0,866	0,734	53
Новгородская область	5798	0,678	61,86	0,614	98,9	75,3	0,910	0,734	54
Ставропольский край	4045	0,618	67,00	0,700	98,6	68,1	0,884	0,734	55
Калужская область	4961	0,652	64,26	0,654	99,2	70,2	0,895	0,734	56
Кировская область	4618	0,640	64,38	0,656	98,4	74,2	0,903	0,733	57
Ленинградская область	7688	0,725	61,82	0,614	99,5	57,3	0,854	0,731	58
Республика Хакасия	5054	0,655	62,41	0,624	98,8	76,7	0,914	0,731	59
Приморский край	4607	0,639	64,07	0,651	99,5	71,2	0,901	0,730	60
Амурская область	5397	0,666	62,20	0,620	99,3	72,7	0,904	0,730	61
Владимирская область	5084	0,656	62,79	0,630	99,4	71,8	0,902	0,729	62
Алтайский край	4135	0,621	65,66	0,678	98,2	69,9	0,888	0,729	63
Костромская область	5064	0,655	62,88	0,631	98,8	72,0	0,899	0,728	64
Брянская область	4093	0,620	64,07	0,651	98,6	74,9	0,907	0,726	65
Республика Дагестан	2633	0,546	71,43	0,774	98,4	60,4	0,857	0,726	66
Курганская область	3952	0,614	64,47	0,658	98,4	73,5	0,901	0,724	67
Республика Адыгея	2631	0,546	68,76	0,729	98,7	71,1	0,895	0,723	68
Тверская область	5056	0,655	61,52	0,609	99,1	73,5	0,906	0,723	69
Калининградская область	5393	0,666	62,29	0,622	99,4	65,2	0,880	0,722	70
Республика Бурятия	4940	0,651	62,13	0,619	98,8	71,4	0,897	0,722	71
Республика Марий Эл	3562	0,596	64,01	0,650	98,8	76,8	0,915	0,720	72
Псковская область	4544	0,637	61,09	0,602	98,9	72,6	0,901	0,713	73
Республика Алтай	3976	0,615	61,32	0,605	98,3	76,6	0,911	0,710	74
Ивановская область	3306	0,584	62,12	0,619	99,3	77,3	0,920	0,707	75
Читинская область	4166	0,622	61,01	0,600	98,8	67,6	0,884	0,702	76
Еврейская автономная область	3731	0,604	61,60	0,610	99,1	69,5	0,892	0,702	77
Республика Ингушетия	1031	0,389	74,82	0,830	96,2	37,8*	0,767	0,662	78
Республика Тыва	2655	0,547	55,04	0,501	99,1	73,1	0,904	0,651	79

* значительная часть молодежи обучается за пределами республики

тинге, особенно рост ВРП нефтедобывающих регионов. Снижение ожидаемой продолжительности жизни привело к ухудшению положения части регионов Северо-Запада и Центра, сильнее всего опустились вниз Калининградская и Владимирская области. Охват образованием детей и молодежи в возрасте 7-24 лет продолжает расти практически всюду, за исключением Ингушетии. Лидерами остаются Москва и Санкт-Петербург, в которых учатся жители и других регионов, поэтому уровень охвата образованием превышает 87% населения в возрасте 7-24 лет. Пониженный уровень образования в пристоличных областях объясняется обучением значительной части молодежи в федеральных городах.

8.4. КАК ДОСТИЧЬ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ В РЕГИОНАХ: ВАРИАНТЫ РАЗВИТИЯ

В России за прошедшие 15 лет так и не была разработана стратегия регионального развития, вместо этого существовали многочисленные целевые федеральные программы, на которые расплылись средства, эти программы плохо финансировались и выполнялись. В последние годы их число было резко сокращено, сохранились программы для самых геополитически проблемных территорий – Юга, Дальнего Востока и Калининградской области, но качество их выполнения изменилось мало. Региональная политика фактически заменена растущим перераспределением финансовых ресурсов, реформы диктуются сверху, а имеющийся опыт решения социальных проблем в продвинутых регионах не привлекает внимания. При такой политике возрастают риски управления и неэффективность использования федеральных и региональных ресур-

сов. В стране пока не найдено оптимальное сочетание политики поддержки слабых территорий и содействия развитию регионов - «локомотивов» экономического роста.

Перспективные сценарии развития регионов могут быть рассмотрены только на качественном уровне, их выбор не так велик.

Сохранение системы масштабного перераспределения. В краткосрочной перспективе эта политика позволяет улучшить показатели ЦРТ в слаборазвитых регионах, особенно индикаторы крайней бедности и неравенства по доходу. Но в более длительной перспективе она приведет к увеличению затрат при снижающемся эффекте выравнивания, стимулированию иждивенчества слабых регионов и росту числа регионов, нуждающихся в поддержке. Это тупиковый путь развития без создания собственных механизмов роста в отстающих регионах. Кроме того, при растущих масштабах перераспределения будут накапливаться нерешенные социальные проблемы в более развитых регионах страны, особенно северных и восточных.

Политика административно-территориальных преобразований (укрупнение, создание новых уровней управления) для решения задач социально-экономического выравнивания. При внешней простоте этот механизм дает искусственный эффект выравнивания. Диапазон региональных различий индикаторов ЦРТ, несомненно, уменьшится, но диспропорции социально-экономического развития будут «спрятаны» внутри укрупненных регионов. Реальный эффект выравнивания вряд ли будет достигнут, потому что центр-периферийное неравенство в России

воспроизводится на разных уровнях, финансовые и человеческие ресурсы будут стягиваться в сократившееся число центров и внутренняя поляризация неизбежно вырастет. Кроме того, перестройка управления сложившихся территориальных систем создаст дополнительные проблемы. Данный механизм может быть приемлемым только в случае слияния с «материнскими» регионами слаборазвитых автономных округов с малочисленным населением, не имеющих ресурсов для самостоятельного развития. Но и для них должны быть предусмотрены меры поддержки коренного населения в сфере занятости, образования, здравоохранения и национальной культуры, а это весьма затратная политика, на которую может не хватить средств тех регионов, к которым присоединяются слаборазвитые автономные округа. Без финансовой помощи федерального центра объединение может привести к нарастанию проблем развития в укрупненных регионах.

Опора на «точки роста», естественно складывающиеся в стране – наиболее эффективная в долгосрочной перспективе региональная политика, которую проводят все страны догоняющего развития. На первых порах она неизбежно ведет к росту регионального неравенства, но затем начинается пространственная диффузия позитивных социально-экономических изменений в прилегающие территории, которую можно активно стимулировать с помощью региональной политики. При этом необходимая поддержка слаборазвитых регионов сохраняется, но усиливается ее связь с результативностью политики региональных властей. Для этих целей применяется система социально-экономического мониторинга, в том числе с помощью индикаторов ЦРТ.

Развитие последних лет показало, что в стране складываются несколько разнотипных «точек роста» – агломерации федеральных городов и другие крупнейшие агломерации (Самарская, Нижегородская, в перспективе – Новосибирская), более модернизированные регионы экспортной ресурсодобывающей экономики с высоким человеческим потенциалом (Ханты-Мансийский АО, Белгородская, Пермская, Томская области и другие субъекты РФ), а также «контактная зона» глобализации – приморские пограничные регионы со значительным внешнеторговым обменом и растущими инвестициями (Ленинградская область, Краснодарский край, в перспективе – Калининградская область). Именно для таких регионов могут ставиться задачи ускоренного достижения индикаторов ЦРТ, разрабатываемых для России.

8.5. МОНИТОРИНГ ПРОДВИЖЕНИЯ К ЦРТ И НЕОБХОДИМЫЕ УСЛОВИЯ

Для мониторинга на региональном уровне необходимы некоторые изменения самих индикаторов ЦРТ, а также показателей государственной статистики. Как уже отмечалось, только 17-18 из 48 индикаторов ЦРТ совпадают или близки к российским региональным статистическим показателям и могут использоваться почти без изменений. Адаптация индикаторов Целей тысячелетия на уровне регионов и расширение государственного статистического учета возможны по следующим направлениям:

- разработка и регулярное измерение уровня крайней бедности в регионах в соответствии с международными методиками;
- публикация региональных данных о смертности детей в возрасте до 5 лет,

т.к. они позволяют лучше выявить различия в доступности медицинской помощи и дополняют показатели младенческой смертности, имеющие сильные годовые колебания;

- дополнение мониторинга ЦРТ таким важным для России показателем здоровья и социального развития, как ожидаемая продолжительность жизни; для регионов она точнее всего показывает состояние здоровья взрослого населения;
- публикация ведомственной статистики материнской смертности;
- ежегодная публикация региональных данных по смертности от туберкулеза;
- регулярное проведение ведомственных обследований по питанию и здоровью детей (дефицит веса, иммунизация и др.) в регионах, обеспечение доступности полученных оценок;
- создание совместно с Минэкономразвития и региональными органами власти открытой системы данных по целям глобального партнерства (долговая устойчивость, недискриминационный доступ к рынкам, объем и направления зарубежной помощи);
- взаимодействие органов государственной статистики с коммерческими организациями и ведомствами, измеряющими охват населения регионов современными коммуникациями, в том числе Интернетом и сотовой связью, содействие улучшению методики измерений.

8.6. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Можно выделить основные оси пространственных различий, унаследованные из прошлого и дополненные факторами развития в переходный период:

- базовое для России центрo-перифе-

рийное неравенство, выраженное с наибольшей силой в процессах модернизации и концентрации доходов;

- сформировавшиеся в переходный период различия между «открытыми», включенными в глобальную экономику, и «закрытыми» регионами, усилившие пространственное экономическое неравенство;
- исторически сложившиеся различия «запад-восток» – между более освоенными и плотно заселенными регионами Европейской части и восточными регионами нового освоения с худшими условиями жизни;
- различия в урбанизированности «север-юг», наиболее заметные в обеспеченности коммунальным благоустройством, хотя в переходный период неравенство стало сокращаться,
- этнические различия, но они не являются ведущим фактором регионального неравенства.

Эти территориальные различия очень устойчивы, а их сочетание формирует мозаичную региональную картину развития человеческого потенциала и индикаторов ЦРТ. В новом столетии, несмотря на экономический рост, региональные диспропорции большинства индикаторов не уменьшаются, т.к. доступность рабочих мест с более высокой оплатой труда, новых информационных технологий, качественного образования и медицинского обслуживания остается более высокой для жителей крупнейших городов и регионов экспортной экономики.

Анализ индикаторов ЦТР позволяет выделить наиболее острые проблемы в регионах разного типа и сформулировать ключевые задачи, реализация которых необходима для достижения Целей тысячелетия. Социальная ситуация в

регионах различается, поэтому количественные индикаторы для всей страны необходимо дополнить выбором приоритетов развития (социальных, гендерных, экологических и др.) и прогнозных значений индикаторов для конкретных регионов и их типов.

Оценка качества общественных услуг и управления должна строиться на основе мониторинга, который может включать несколько типов индикаторов, необходимых для принятия управленческих решений. Во-первых, это индикаторы ЦРТ, которые можно ранжировать по приоритетности проблем в разных регионах. Во-вторых, для оценки качества управления необходимо более широкое использование ключевых интегральных индикаторов социально-экономического развития регионов, в том числе индекса развития человеческого потенциала. В-третьих, индикаторы ЦРТ могут включаться в число индикаторов системы бюджетного планирования, ориентированных на результат. Огромную роль играют качество, прозрачность и доступность информации по индикаторам ЦРТ, поэтому необходим рост открытости информации по принимаемым решениям.

Достижение прогнозных индикаторов ЦРТ требует не только четко структурированной региональной политики, но также воздействия на ценностные ориентации и образ жизни населения. Этому способствует поддержка развития сильных регионов и распространение их опыта управления социальным развитием на другие регионы страны. Для реализации такой политики нужно формировать более сильные горизонтальные связи между регионами, а не только властную вертикаль.

Роль гражданского общества в регионах возрастает только при росте самостоятельности и ответственности местного самоуправления и привлечения НКО в систему социальных услуг. Без этого многие индикаторы ЦРТ либо трудновыполнимы, либо их реализация требует чрезмерных расходов государства для обеспечения устойчивого развития. Добиться равных возможностей доступа к общественным благам, более эффективного расходования средств в регионах и снижения коррупции может только совместный контроль региональных и местных законодательных органов и гражданского общества.

¹ Попадание Чукотского АО и Магаданской области в эту группу связано с явной недооценкой удорожания жизни на северо-востоке страны при расчете Росстатом показателя стоимости фиксированного набора товаров и услуг; этот показатель использовался как внутрироссийский паритет покупательной способности рубля при расчете индекса дохода.

Вставка 8.1.

Программа экономического и социального развития Северного Кавказа

История Северного Кавказа и его настоящее для многих представляет собой постоянную нестабильность, конфликты, наличие большого количества беженцев и углубляющуюся бедность. Более десяти лет ООН осуществляет в регионе операции гуманитарного характера, направленные на оказание помощи беженцам, временно перемещенным лицам и другим категориям граждан. За это время был проведен большой объем работ по продовольственной помощи, восстановлению жилья, оказанию медицинских услуг, образованию и т.д.

События лета и осени 2004 года, включая нападение боевиков на Ингушетию, взрывы двух самолетов и захват заложников в Бесланской школе в Северной Осетии-Алании, показали необходимость

новых подходов к решению проблем региона и обеспечению безопасности.

Тяжелая экономическая ситуация, высокий уровень безработицы, неразвитая или разрушенная социальная инфраструктура являются одними из главных причин сохранения нестабильности, сложной криминогенной обстановки, рекрутирования новых боевиков, продолжающегося падения уровня и качества жизни и межнациональных конфликтов.

Со стороны агентств ООН и негосударственных организаций, работающих на Кавказе (и в первую очередь осуществляющих гуманитарные операции в Чеченской республике, Ингушетии и Северной Осетии – Алании), появилось понимание необходимости принятия серьезных усилий, направленных на экономическое и социальное развитие региона, на создание рабочих мест.

Правильность и острая необходимость такого

подхода, предполагающего смещение акцента от гуманитарных операций к содействию в социально-экономическом развитии региона, были подтверждены во время встреч представителей нескольких агентств ООН с Правительством Чечни в г. Грозном и Правительством Ингушетии в г. Магасе в апреле 2005 года, а также в ходе последующих контактов на различных уровнях – от федерального до местного.

Подобное видение проблемы было продемонстрировано во время проведения «Диалога на высшем уровне по человеческой безопасности на Северном Кавказе» с участием Комиссара по правам человека РФ г-на В.Лукина и Председателя комиссии по человеческой безопасности ООН г-жи С.Огата, состоявшегося 27 апреля 2005 года в Москве.

Летом 2004 г. для изучения обстановки Северный Кавказ посетила миссия, состоящая из представителей штаб-квартир нескольких учреждений во главе с ПРООН и включающая Швейцарскую организацию по сотрудничеству в целях развития (SDC), Датский совет по делам беженцев (DRC), а также Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (UNHCR). По результатам поездки миссия пришла к выводу, что существуют значительные возможности для процесса восстановления и развития в обеих республиках.

Политика правительства Российской Федерации направлена на поддержку интеграции в Северной Осетии и Ингушетии, и интеграционный процесс идет при поддержке международного сообщества. Создание экономических возможностей, надежда на лучшее будущее и обеспечение социального подхода могут улучшить условия, которые в противном случае будут по-прежнему порождать насилие и терроризм.

По рекомендации миссии ООН в конце 2004 года начала работать «Программа восстановления и социально-экономического развития на Северном Кавказе». Она начала действовать в Северной Осетии-Алании и Ингушетии как пилотных регионах с целью отработки методов и инструментария для осуществления аналогичных программ в других республиках Северного Кавказа. Деятельность Программы должна дополнять и помогать реализации федеральных и региональных программ, направленных на социально-экономическое развитие региона. Основная деятельность Программы должна быть сконцентрирована на содействии предпринимательству, развитию малого бизнеса, созданию новых рабочих мест. Экономическое благополучие должно служить основным фактором и движущей силой восстановления экономики и уменьшения бедности. Программа предполагает осуществление проектов в области развития местного самоуправления, финансовой системы, предпринимательства, поддержки малых и средних предприятий, производства и переработки сельскохозяйственной продукции.

Принимая во внимание сложную политическую и экономическую ситуацию на Северном Кавказе, менее привлекательные условия для частных инвестиций, развитие предпринимательства представляется одним из наиболее перспективных и эффективных инструментов социально-экономического развития региона. Здесь среди предусмотренных Программой мер можно отметить следующие:

- В партнерстве с Министерствами экономики

республик и Службами занятости внедрение программы подготовки/обучения начинающих предпринимателей «Начни и усовершенствуй свой бизнес»;

- Развитие потенциала органов местного самоуправления и целевых групп населения с целью проведения оценки, планирования и решения проблем интеграции и сокращения бедности;
- Поддержка/разработка программ микрофинансирования, револьверных кредитов для предпринимателей;
- Поддержка в создании/развитии лизинга и лизинговых компаний;
- Поддержка проектов в области сельского хозяйства и агробизнеса;
- Содействие структурам занятости по повышению уровня профессионального обучения/подготовки;
- Поддержка различных негосударственных бизнес-ассоциаций и малого бизнеса и др.

В конце 2004 года во Владикавказе был открыт офис ПРООН, который начал осуществление Программы. Были реализованы или находятся в процессе реализации нескольких небольших проектов в выбранных шести пилотных районах - три в Ингушетии и три – в Северной Осетии-Алании, носящих в определенной степени гуманитарный характер. В это же время с привлечением российских и иностранных экспертов осуществляется анализ текущей экономической ситуации и выработка конкретных рекомендаций и адресных проектов, направленных на решение поставленных перед Программой задач.

Главная цель Программы - разработка всеобъемлющей трехлетней стратегии восстановления и развития, основанной на местных условиях. Реализация стратегии должна осуществляться в контексте меняющейся социально-экономической и политической ситуации на Северном Кавказе и в России в целом. Эта ситуация не похожа на положение во многих странах, в которых осуществляются мероприятия, направленные на восстановление. Россия является членом Большой восьмерки, она обладает как человеческими ресурсами, так и финансовыми возможностями для осуществления и поддержки процесса стабилизации и развития на Северном Кавказе. С другой стороны, имеются определенные сложности в текущей оперативной обстановке: постоянная смена ответственных за восстановление лиц как на уровне центрального, так и местных правительств в Ингушетии и Северной Осетии; широкое распространение коррупции (это было отмечено в недавнем отчете российского правительства, посвященного коррупции в Чечне), а также непрекращающееся насилие и нестабильность.

ООН, и в частности ПРООН, должна создать платформу для выработки всеобъемлющей и интегрированной стратегии восстановления и развития Северной Осетии и Ингушетии. В этой стратегии должны быть ясно очерчены роли и ответственность всех действующих сторон (доноры, правительства, ООН, НПО, а также бенефициариев). Также должно быть указано, каким образом каждая из этих сторон будет содействовать позитивным преобразованиям посредством финансовых, административных и человеческих ресурсов.

К.Б. Кулаев

Приложение 8.1

Таблица. Дифференциация адаптированных индикаторов ЦРТ по субъектам РФ (данные 2003 г.)

№	Индикатор ЦРТ	В среднем по РФ	Показатели субъектов РФ		Адаптированный индикатор
			максимальный	минимальный	
Цель 1. Сокращение крайней бедности и голода					
1	Доля населения с доходами менее 1 долл. США (ППС) в день, %	нет	нет	нет	Доля населения с доходами ниже половины прожиточного минимума
2	Индекс глубины бедности (отношение дефицита дохода бедного населения ко всем денежным доходам населения региона), %	1,0	20	0,2	
3	Доля беднейшего квинтиля (20 % населения) в доходах, %	5,6	7,8	2,5	
Цель 3. Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин					
4	Доля женщин среди занятых в несельскохозяйственных отраслях, %	расчет	расчет	расчет	Специальные расчеты, %
5	Доля женщин в региональных парламентах, %	9	40	0	
Цель 4. Снижение детской смертности					
6	Смертность детей в возрасте до 5 лет	15	36	10	
7	Младенческая смертность	12	28	8	
Цель 5. Улучшение здоровья матерей					
8	Материнская смертность	32	133	0	
Цель 6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями					
9	Заболеваемость активным туберкулезом на 100 000 населения	83	272	35	
10	Смертность от туберкулеза на 100 000 населения	22	65	6	
Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости					
11	Доля залесенной территории	45	80	0,0	
12	Доля природоохранных территорий	2	14	0	
13	Доля населения, имеющего устойчивый доступ к источнику качественной питьевой воды	74	100	0	Доля жилого фонда, обеспеченного водопроводом, %
14	Доля городского населения, имеющего доступ к канализации	70	100	0	Доля жилого фонда, обеспеченного канализацией, %
15	Доля домохозяйств, имеющих доступ к безопасному жилью	3	26	0,4	Доля ветхого и аварийного жилого фонда, %
Цель 8. Формирование глобального партнерства в целях развития					
16	Уровень безработицы возраст-ной группы 15-24 лет	17	93	3	Специальные расчеты, %
17	Число стационарных телефонов на 1000 населения, город/село	240/97	334/220	47/24	
18	Число сотовых телефонов на 1000 населения	25	78	0,1	Охват сотовой связью, %