

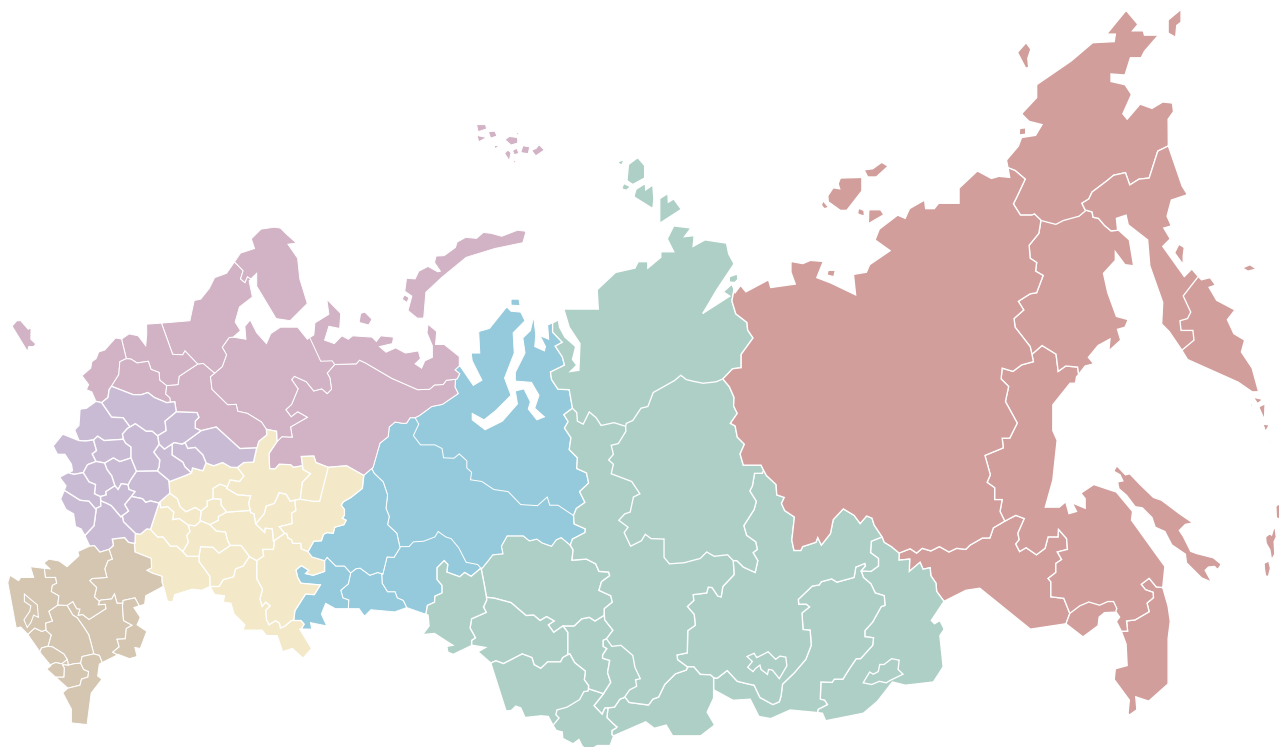
# Можно ли в России проводить единую политику в интересах развития человеческого потенциала?

**К**ак отмечалось в Национальном докладе о развитии человеческого потенциала 2005 г., территориальные различия в России очень устойчивы, а их сочетание формирует мозаичную региональную картину развития человеческого потенциала в контексте индикаторов ЦРТ. Более детальный анализ по федеральным округам, проведенный в представленном читателям докладе, показал и позитивные изменения индикаторов ЦРТ, и острые проблемы в регионах разного типа. Способен ли экономический рост сам по себе решить проблемы социального развития?

Экономический подъем способствовал росту индекса развития человеческого потенциала в подавляющем большинстве российских регионов, но при этом показатели сильных субъектов РФ улучшались быстрее, чем большинства менее развитых, и в результате территориальное неравенство нарастало (см. главу 9). Развитие регионов остается крайне инерционным и базируется на естественных преимуществах (агломерационном эффекте и сырьевых ресурсах), а не на инвестициях в человека, поэтому десятка лидеров практически не меняется. Только четверть населения страны живет в регионах с показателями ИРЧП, превышающими средний уровень по стране. Такие регионы имеют собственные ресурсы для социального разви-

тия и проводят более активную социальную политику, которая достаточно широко освещена в Докладе. Проблемы наименее развитых регионов чрезвычайно остры, но в них живет только 6% россиян, и федеральная помощь способна «подтянуть» отстающие территории, если использовать ее более эффективно. Нет ответа на самый трудный вопрос — как добиться ускорения человеческого развития в многочисленных регионах обширной «срединной» зоны с дефицитом собственных ресурсов развития, где сосредоточено две трети жителей страны. Только за счет перераспределения федеральных средств улучшить ситуацию невозможно, а институциональные механизмы стимулирования самих регионов слабы.

Неоднозначный «баланс» успехов и проблем социального развития показывают и региональные индикаторы ЦРТ. Благодаря экономическому росту почти вдвое сократился уровень бедности в России, существенно улучшились и региональные показатели: если в 1999 г. только в 4% регионов уровень бедности был ниже 20%, то в 2005 г. доля таких регионов выросла до 40%. Резко сократился дефицит доходов бедных: в большинстве регионов он составляет менее 5% всех доходов населения, и только в пяти наименее развитых превышает 10%. Это реальные



и очень важные результаты экономического роста, позволяющие усилить адресный характер социальной помощи. Однако чем выше уровень доходов населения в регионе, тем выше и неравенство по доходу, эта зависимость прослеживается повсеместно, но особенно явно — в Москве. Платой за ускоренный рост доходов становится резкий рост неравенства, как показывает пример Санкт-Петербурга. Сильное неравенство — следствие низкого качества экономического роста и крайне неравномерного распределения создаваемых им благ, что затрудняет выход из бедности, особенно крайней.

В снижении младенческой и материнской смертности экономический рост оказался не исходным «толчком», а поддерживающим фактором. Улучшение показателей с середины 1990-х годов стало следствием положительных изменений поведения населения, более осознанного планирования семьи. Государство только в последние годы стало вкладывать больше средств в диагностику и родовспоможение; рост расходов на охрану здоровья детей и матерей позволил снизить региональные различия в младенческой смертности. Прогресс в снижении детской смертности налицо, он контрастирует с неблагоприятными показателями ожидаемой продолжительности

жизни, которые даже ухудшались в первые пять лет экономического роста. Нарастает региональная поляризация долголетия под влиянием экономических и социальных (образа жизни и системы ценностей населения) факторов. В наиболее развитых субъектах РФ — Москве и Тюменской области — показатели ожидаемой продолжительности жизни значительно выше средних по стране и продолжают расти, т.к. конкуренция за высокооплачиваемые рабочие места стимулирует более внимательное отношение к своему здоровью. В большинстве слаборазвитых и депрессивных регионов экономические стимулы слабо влияют на изменения образа жизни, сохраняющиеся тенденции маргинализации не позволяют повысить долголетие. Только сочетание экономического роста и целенаправленной политики поддержки здорового образа жизни способно решить проблему низкого долголетия жителей России и ее регионов.

Динамика социальных болезней также демонстрирует слабую зависимость от экономического роста. Заболеваемость туберкулезом начала снижаться только в тех федеральных округах, где эта проблема изначально была менее остра. В Сибири и на Дальнем Востоке уровень заболеваемости максимален и продолжает расти. Возможности здравоохранения

## Заключение

весьма ограничены, если деградирует вся социальная среда — на востоке страны выше уровень бедности, маргинализации и концентрации пенитенциарных заведений, и все это дополняется неблагоприятными климатическими условиями. В России пока излечиваются только не самые запущенные случаи, а в тех регионах, где показатели экстремально плохие, не хватает ресурсов, чтобы преодолеть влияние негативных факторов развития.

Региональная картина распространения ВИЧ/СПИДа показывает обратную зависимость от уровня экономического развития: вирус иммунодефицита наиболее распространен в «богатых» регионах, особенно в ресурсодобывающих без развитой социальной среды. Более высокие доходы населения далеко не всегда направляются на развитие человеческого потенциала. Надежд на улучшение пока мало, темпы роста численности инфицированных остаются высокими.

География гендерных проблем схожа: чем выше денежные доходы в регионе, тем сильнее неравенство между заработной платой женщин и мужчин; и наоборот, в регионах с низкими доходами неравенство минимально. Получается, что гендерное выравнивание доходов пока возможно лишь в бедности. За годы экономического роста гендерное соотношение заработков практически не менялось: сырьевая структура экономики России и экспортно-ресурсный тип роста не способствуют гендерному выравниванию.

Еще одна проблема — очень низкое представительство женщин во власти. Видна даже обратная зависимость: как правило, чем богаче и крупнее регион, тем меньше в нем доля женщин в региональных парламентах. Только в каждом десятом регионе доля женщин среди депутатов региональных парламентов превышает 20%, а в четверти регионов их менее 5% или вовсе нет. На выборах, проходивших в 2000-е годы, картина почти не менялась. В целом, экономический рост практически не влияет на гендерное неравенство в политике и в доступе к доходам.

Оценки социального развития регионов России с помощью индикаторов ЦРТ еще раз подтвердили, что экономический рост сам по себе не может разрубить «гордиев узел» накопившихся социальных проблем. Более того, усиливается дифференциация — и региональная, и социальная. Необходимо признать, что региональное неравенство в России — явление долгосрочное, оно обусловлено объективными факторами и особенно устойчиво на догоняющей стадии экономического развития. Политика перераспределения бюджетных ресурсов смягчает неравенство, но она в основном «латает дыры» и не нацелена на стимулирование социальной модернизации.

Дебаты относительно возможности и целесообразности проведения единой политики регионального развития в России продолжаются на протяже-

нии ряда лет и не приводят ни к каким определенным результатам, за исключением перераспределительных мер в финансово-бюджетной сфере. Более того, в ходе обсуждений периодически возникают неоднозначные суждения о необходимости закрепления населения на определенных малонаселенных территориях, о создании единой «генеральной схемы» развития, управляемой из федерального центра, о необходимости протекционистской внешнеэкономической политики, которая позволила бы нарастить в регионах темпы производства импортозамещающей продукции. Однако исследованиями и опытом других стран доказано, что политика регионального развития может быть эффективной, только если она носит не директивный, а стимулирующий характер. Это означает, что акцент делается на развитии институциональной среды, повышении качества государственного и общественного управления; во внимание принимается и распространяется опыт успешных инноваций, зарекомендовавших себя на почве собственной страны. Может ли нынешний анализ Целей развития тысячелетия в региональном разрезе внести что-то новое в эти рассуждения?

Во-первых, проведенное исследование показало, что отсутствие единой федеральной политики не стало препятствием для реализации субъектами РФ собственных, весьма разнообразных и зачастую весьма успешных программ развития, которые можно рассматривать именно как инвестиции в человеческий потенциал. Вопросы качества образования, его связи с рынком труда, расширения доступности медицинских и социальных услуг, восстановления экологического равновесия, стимулирования эффективной занятости, особенно поддержки малоимущего и социально уязвимого населения, выравнивания гендерных диспропорций на рынке труда — в этих направлениях субъектами Российской Федерации, которые находятся на самых разных стадиях развития и по-разному обеспечены природными ресурсами и инфраструктурой, сделано немало. Представленный в Докладе опыт не исчерпывает всего перечня социальных и экономических инноваций, которые разрабатывают, пилотируют и внедряют российские регионы. Однако, мы надеемся, он будет способствовать тому, чтобы примеры решения задач, стоящих перед нашим обществом в контексте ЦРТ, распространялись на другие регионы страны, формируя тем самым устойчивые горизонтальные связи, работающие на пользу социального развития.

Во-вторых, сравнение ситуации и по федеральным округам, и по субъектам Федерации позволяет увидеть те болевые точки социально-экономической политики, которые нуждаются в корректировке. Например, из опыта регионов видно, что акценты демографической политики на сегодняшний день

нередко смещены в сторону регулирования рождаемости, в то время как важнейшей проблемой человеческого развития и качества жизни является преждевременная предотвратимая смертность. Другой пример — прослеживается явная нехватка программ, направленных на повышение мобильности населения, которая пока носит интенсивный характер лишь в тех территориях, которые в силу географического положения попадают в зону влияния немногих крупных центров. Рассмотрение регионов России как закрытых экономик еще во многом проявляется при формировании стратегий развития на региональном уровне, что не позволяет в полной мере выявить сравнительные преимущества регионального развития и развития человеческого потенциала, особенно независимые от природно-ресурсной обеспеченности, а связанные, например, с перспективами развития науки, внедрения технологических инноваций, развития отраслей, конкурентоспособных на внешних рынках.

В-третьих, проведенное исследование позволяет сделать ряд общих рекомендаций в области формирования социально-экономической политики, направленной на стимулирование регионального развития и расширение возможностей для развития человеческого потенциала. Кратко их можно сформулировать следующим образом.

Для значительной части субъектов РФ необходимо решить сохраняющуюся проблему высвобождения ресурсов для экономического роста — основного фактора, способного обеспечить рост благосостояния населения. Структурные перекосы «однобоких» региональных экономик, проблемы крупных предприятий в машиностроении, легкой промышленности, сельском хозяйстве, высокая доля нерыночного сектора свидетельствуют о необходимости проведения политики, направленной на ускорение процесса реструктуризации неперспективных предприятий, развитие на их основе новых конкурентоспособных производств, выработку эффективных временных мер поддержки, переподготовки или повышения мобильности работников, которые могут быть высвобождены в результате этого процесса.

Проведение комплексной региональной политики, направленной на развитие человеческого потенциала и повышение благосостояния населения, требует привлечения к ее реализации муниципальных образований, научного сообщества и общественности. В качестве инструмента для мобилизации усилий в данном направлении необходим механизм стимулирования эффективных социальных преобразований, внедренный на уровне субъекта РФ, но нацеленный на взаимодействие с органами местного самоуправления. Вне зависимости от названия такого механизма (например, «фонд муниципального социального

развития» или «фонд социальных инициатив»), он должен своевременно реагировать на изменения приоритетов местного развития, основываться на гибком финансовом планировании при наличии стратегического видения развития всего региона, увязанного с экономическими перспективами. С помощью фондов развития можно способствовать и укреплению институтов государственного и муниципального управления, требуя отчетности органов власти перед своими гражданами, осуществления расходов только с учетом приоритетности интересов местных сообществ, которые могут выражаться в том числе через софинансирование или другие формы вклада местных жителей и предприятий в решение социально-экономических проблем. Ресурсы, направленные на стимулирование эффективных социальных преобразований, могут выделяться на самые различные мероприятия, соответствующие общим принципам ответственного финансового управления и задачам человеческого развития. В их число могут войти и программы реструктуризации бюджетных учреждений социальной сферы, и развитие системы заказа на социальное обслуживание, и решение отдельных задач развития общественной городской инфраструктуры в интересах социально уязвимого населения, и развитие инклюзивного (интегрированного) образования для детей с особыми потребностями, и содействие формированию здорового образа жизни, и развитие институтов профилактической медицины или социально-медицинского обслуживания будущих матерей, и многие другие социально значимые программы.

Приведенные выше первые рекомендации не могут быть действенными без активизации всех сил общества в борьбе с коррупцией, которая одновременно является тормозом экономического развития и эффективной реструктуризации, и не позволяет государству и органам местного самоуправления эффективно осуществлять свою основную деятельность, взаимодействуя с налогоплательщиками. Анализ человеческого потенциала в регионах России не позволяет дать новых предложений по конкретным мерам борьбы с коррупцией, он лишь подчеркивает, что бездействие в этой сфере не позволит человеческому потенциалу стать ключевым фактором развития регионов России, а значит не позволит и всей стране более успешно интегрироваться в постиндустриальную глобальную экономику.

Важной рекомендацией, которая в том или ином виде может быть внедрена практически в любом субъекте РФ, представляется развитие социальных программ и услуг, способствующих повышению экономической активности населения. Высокая доля трудоспособного населения среди малоимущих свидетельствует о необходимости гар-

## Заключение

монизации работы органов социальной защиты и служб занятости в их работе не только по оказанию социальной помощи, но и по развитию рынков труда. Приведенные в Докладе примеры программ, мобилизующих трудовой потенциал социально уязвимых семей, находят все больший отклик на региональном и муниципальном уровне в России. Действительно, такой подход уже зарекомендовал себя как эффективное средство снижения степени бедности, реинтеграции семей, предотвращения социального иждивенчества и содействия решению проблем молодежи. Главным препятствием на пути его масштабного внедрения является отмечающаяся во всех регионах крайне низкая межведомственная скоординированность в социально-экономической и трудовой сфере. В настоящее время сотрудничество и взаимодействие между службами занятости, экономическими ведомствами и социальной сферой осуществляются главным образом путем совместного участия в реализации целевых программ, а круг вопросов, по которым это взаимодействие реально фокусируется на проблемах человека и его семьи, крайне узок. Объединение усилий социально-экономических ведомств на региональном уровне может быть начато с объединения баз данных, создания общих процедур оперативного обмена информацией, создания системы комплексной «работы со случаем», в которой проводится полный анализ причин трудной жизненной ситуации каждой семьи и разрабатывается индивидуальный план ее социальной интеграции и выхода на самообеспечение, включающей как самые разнообразные услуги (медицинские, социальные, образовательные), так и обязательные собственные действия получателей. Такая интеграция может принимать самые различные формы от региона к региону. Например, может быть усилена роль школ в социальном мониторинге семей с детьми. Органы внутренних дел могут эффективно подключаться к программам помощи бездомным или беспризорным детям. Децентрализация Федеральной службы по труду и занятости с 1 января 2007 г. может и должна стать импульсом для повышения роли данной службы в определении приоритетов и возможностей развития рынков труда, осуществления целого спектра программ, способствующих не формальной, а эффективной занятости населения.

Доклад не позволяет дать универсальных рекомендаций в области решения проблем инфраструктурной обеспеченности. Безусловно, влияние этих проблем на развитие человеческого потенциала велико. Результирующие показатели развития, однако, демонстрируют, что традиционные механизмы развития или поддержания инфраструктуры, в первую очередь целевые программы, полностью

исчерпали себя и не привели в большинстве случаев к радикальным изменениям. Разрушающаяся социальная инфраструктура в регионах и муниципалитетах негативно сказывается в первую очередь на благосостоянии социально уязвимых и малоимущих жителей, поскольку в их распоряжении слишком мало денежных и других (например, административных или социальных связей) ресурсов, которые можно было бы использовать для приобретения необходимых товаров и услуг на частном рынке. Малоимущие граждане не в состоянии позволить себе оплачивать частные детские сады, поликлиники и школы, молодежь из малоимущих семей имеет самую высокую вероятность пополнить ряды безработных на локальных рынках труда. Соответственно, политика регионов, направленная на улучшение коммунальной и социальной инфраструктуры, повышение доступности современных услуг для нуждающихся жителей и лиц с особыми потребностями, будет оказывать наиболее значительное влияние на выравнивание перспектив развития человеческого потенциала. Речь может идти и об очистке водопроводной воды, и о расширении информационной и территориальной доступности общественных учреждений, и о повышении охвата детей из социально не защищенных семей качественным образованием, и — о чем говорит приведенный в Докладе опыт регионов — о развитии мобильных медицинских, социальных и других служб, способствующих решению задач развития человеческого потенциала вне зависимости от населенного пункта. Что же касается механизмов финансирования, то требуется полный и радикальный пересмотр правил реализации соответствующих целевых программ, их перевод на принципы ответственного финансового управления, прозрачности в определении приоритетов финансирования, обязательной независимой оценки эффективности вложений, элементов конкурсных заявок, механизмов обратной связи с населением.

Вновь возвращаясь к вопросу трудовой и социальной мобильности населения как фактора полноценного использования человеческого потенциала, отметим, что в Докладе нам удалось привести лишь единичные примеры государственных региональных программ, инвестирующих в мобильность. В основном речь пока идет о создании условий для выезда населения из депрессивных и бесперспективных территорий. Но в дальнейшем регионам можно рекомендовать рассмотрение более широкого круга социальных инвестиционных программ содействия мобильности. Речь может идти о выделении образовательных кредитов молодежи, об осуществлении на более широкой основе программ малого кредитования, о внедрении и развитии так называемого непрерывного образования



(что означает существенный пересмотр действующих программ общего и профессионального образования), о развитии межрегиональной информационной инфраструктуры рынков труда и т.п.

Вовлечение гражданского общества в формирование и реализацию региональных приоритетов развития человеческого потенциала требует интенсификации. Исследование показывает, что крайне мало используется для управления социальным развитием потенциал общественных организаций в оказании социальных и образовательных услуг, а также услуг содействия занятости. В целях выравнивания доступности и прозрачности предоставления общественных благ и услуг на внутрирегиональном уровне важно, чтобы независимые некоммерческие организации, согласительные общественные комиссии, формальные и неформальные объединения граждан, а также волонтеры участвовали в непосредственной реализации программ развития человеческого потенциала и в мониторинге деятельности государства. Структуры гражданского общества помогут преодолеть административные барьеры и обеспечить наиболее уязвимым членам общества доступ не только к услугам, но и к информации, которая зачастую не менее важна именно как импульс развития. Регионам России в этом смысле можно рекомендовать пойти дальше общественных слушаний и дискуссий и начать сотрудничество в постоянном режиме, которое позволит общественным организациям и инициативным группам (реально предоставляющим услуги населению) внести значительный вклад в совершенствование управления социальным развитием. Здесь также может быть немаловажной роль региональных и локальных исследовательских центров, которые могут проводить независимые программы профессионального мониторинга результативности и эффективности органов исполнительной власти субъекта РФ в области достижения Целей развития тысячелетия.

Исследование показало, что приоритеты регионального развития для «лидеров» и «отстающих» регионов не могут быть одинаковыми даже при том, что актуальность задач, сформулированных в рамках ЦРТ, подтверждена для всей России. Более благополучные регионы могут и должны обращать первоочередное внимание на вопросы социальной интеграции нуждающихся и лиц с особыми потреб-

ностями, на поиск новых сравнительных преимуществ своей экономики, которые сделают более устойчивыми региональные рынки труда, на снижение сверхсмертности и развитие превентивных программ здравоохранения, на осуществление специальных программ, стимулирующих развитие на местном уровне (особенно в сельских территориях) через создание новых видов, форм и сфер занятости. Что касается «отстающих», то здесь речь пока вряд ли целесообразно вести о вложениях в социальную инфраструктуру. Напротив, на первый план выходит экономическая реструктуризация и поиск новых направлений роста, затем содействие переобучению, повышению квалификации трудоспособного и занятого населения, повышение трудовой мобильности, а также борьба с социально значимыми заболеваниями, истощающими человеческий потенциал. Все эти меры так или иначе могут быть успешными только в определенных условиях, которые задаются единой государственной политикой России. В их числе — развитие общественных и политических институтов содействия устойчивому росту, снижение коррупции, модернизация систем образования и здравоохранения, успешное проведение реформ государственного управления, содействие повышению конкурентоспособности отечественной продукции на мировых рынках.

Еще раз подчеркнем самый важный итог: для страны с огромным региональным неравенством не существует унифицированных рецептов социальной политики, нужны разные меры поддержки, ведь социальные проблемы Дагестана отличаются от проблем тюменских нефтедобывающих округов или Москвы. Национальные проекты в регионах также не могут реализовываться «под копирку», это неэффективный подход. Наряду с федеральной поддержкой, регионам нужны более широкие полномочия и ресурсы, чтобы повесить ответственность за собственное социальное развитие. Если не стимулировать социальную модернизацию «снизу», рост экономики по-прежнему будет сопровождаться стагнацией (или даже деградацией) важных компонентов социального развития, как это проявилось в негативной динамике ожидаемой продолжительности жизни и эпидемии ВИЧ/СПИДа. Для того, чтобы социальная политика государства была по-настоящему результативной, она должна опираться на модернизационный потенциал всего общества.