

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Малева Т.М., Авраамова Е.М., Гурвич Е.Т., Зубаревич Н.В., Полякова А.Г.  
«ДОЛГОСРОЧНАЯ КОНЦЕПЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2050 Г.»**

**Препринт**

Москва 2014

## СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Руководитель темы, директор Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, канд. экон. наук, д-р делового администрирования	_____	Т.М. Малева (Введение, разделы 1, 2, 4, 5.10, 7)
	(подпись, дата)	
Исполнители Зав. лаборатории, д-р экон. наук	_____	Е.М. Авраамова (разделы 3.3.2, 3.3.3.,3.3.4, 5.7, 6.2)
	(подпись, дата)	
Заместитель директора ИНСАП РАНХиГС, канд. экон. наук	_____	Ю.М. Горлин (разделы 5.4, 7.2.4)
	(подпись, дата)	
Зав. лаборатории, канд. экон. наук	_____	Е.Е. Гришина (разделы 5.5, 5.9)
	(подпись, дата)	
Вед. науч. сотр., канд. экон. наук	_____	Е.Т. Гурвич (раздел 6.1)
	(подпись, дата)	
Вед. науч. сотр., канд. экон. наук	_____	И.А. Денисова (раздел 2, 5.5)
	(подпись, дата)	
Глав. науч. сотр. д-р геогр. наук	_____	Н.В. Зубаревич (разделы 5.8, 7.2.6)
	(подпись, дата)	

Директор Центра непрерывного образования ИПЭИ, д-р экон. наук	_____	Т.Л. Клячко (разделы 3.3.1, 5.2, 7.2.3)
	(подпись, дата)	
Вед. науч. сотр., д-р экон. наук	_____	А.Г. Полякова (разделы 2, 3.4, 3.5)
	(подпись, дата)	
Зав. лаборатории ИНСАП РАНХиГС, канд. ист. наук	_____	Л.Г. Рагозина (раздел 5.6)
	(подпись, дата)	
Вед. науч. сотр., канд экон. наук	_____	А.О. Тындик (разделы 3.1, 5.1)
	(подпись, дата)	
Вед. науч. сотр., канд. геогр. наук	_____	Ю.Ф. Флоринская (разделы 3.2, 5.1.3)
	(подпись, дата)	

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ, ОБЪЕКТЫ И СУБЪЕКТЫ... 8	
2 ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ДОКТРИН В МИРЕ.....	11
3 НОВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И ВЕКТОРЫ.....	17
3.1 ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ В МИРЕ.....	17
3.2 РОСТ И ОДНОВРЕМЕННОЕ РАЗМЫВАНИЕ КАЧЕСТВА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА ..	21
3.3 РАСШИРЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВ, ПОЛИТИК, СОЦИАЛЬНЫХ ПРОСТРАНСТВ, ДИФфуЗИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ГРАНИЦ .....	25
3.4 ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ НЕРАВЕНСТВО .....	28
4 ВЫБОР СОЦИАЛЬНОЙ ДОКТРИНЫ В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ... 37	
4.1 Где мы находимся?.....	37
4.2 СОЦИАЛЬНАЯ БАЗА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РИСКИ: ПРОГНОЗНЫЕ МОДЕЛИ ПОВЕДЕНИЯ СУБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.....	38
5 СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ (ДО 2050 Г.).....	46
5.1 СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ДО 2050 Г.....	46
<i>Макроэкономические прогнозы.....</i>	47
Результаты моделирования .....	50
Прогноз бюджетных показателей.....	52
6 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ К СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ НА ДОЛГОСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (ДО 2050 Г.). СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РАЗВИЛКИ 61	
6.1 ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ И СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА .....	61
6.2 РЫНОК ТРУДА И ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ.....	63
6.3 СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ .....	66
6.4 ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА .....	69
6.5 СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА .....	72
6.6 РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА БУДУЩЕГО СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ .....	77

6.7 Информационно-аналитическая база социальной политики .....	82
6.8 Главный вектор социального реформирования .....	83
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	84

## **ВВЕДЕНИЕ**

В настоящее время в мире сложилось понимание, что конкурентоспособность современной высокоразвитой страны в глобальном мире связано с повышением качеством человеческого капитала. В этой связи системам, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность людей, в политике уделяется первостепенное внимание.

Сегодня практически все развитые страны мира пытаются найти ответ на новые вызовы, которые стоят перед социальными системами. Большинство из этих социальных систем сложились в периоды принципиально иных демографических, экономических, социальных и политических реалий, чем те, которые характеризуют современность. В те периоды продолжительность жизни человека была относительно невелика и поэтому в населении доминировали относительно молодые возрастные когорты, в структуре населения присутствовала значительная (иногда преобладающая) доля сельского населения, которое почти не предъявляло спрос на услуги социального сектора. Сегодня на фоне тенденции к интенсивному старению населения и соответствующего роста доли пожилого населения в структуре населения, а также ярко выраженных урбанистических трендов ситуация коренным образом изменилась. Вопрос о том, как справляться с постоянно растущей социальной нагрузкой в настоящее время и в будущем, стоит на повестке дня во всем развитом мире. Особенно дискуссии – научные, общественные, политические и пр. – обострились в связи с переходом развитых экономик мира в постиндустриальную стадию.

Те же вопросы стоят и перед Россией. Россия - не единственная страна, которая столкнулась с проблемами системного реформирования секторов, связанных с социальным развитием. Несмотря на то, что социальная повестка развития в последние годы переместилась в топ-лист политической повестки российского государства, в стране нет единого концептуального взгляда на содержание, факторы и методы реализации социальной политики.

Эти аргументы заставляют искать теоретические, методологические и методические основы для разработки долгосрочных ориентиров, целей, задач, форм, методов и механизмов в социальной политике. Только на такой основе можно сгладить уже сложившиеся диспропорции и избежать новых противоречий в

социальном развитии страны. Более того, без долгосрочных ориентиров в социальной политике невозможна выработка макроэкономической стратегии и стратегии институционального развития.

Настоящая НИР посвящена разработке концепции долгосрочной социальной политики в России до 2050 г. Данная задача в социально-экономических исследованиях решается впервые.

# **1 Социальная политика и методологические вопросы: определение, содержание, цели и задачи, объекты и субъекты**

Социальная политика – это один из элементов внутренней политики государства, который состоит в его воздействии на социальную сферу общества.

Классификация государств по типу социальной политики применительно к индустриальному обществу, сложившемуся во второй половине 20 в., дана в ставшей классической монографии социолога Г. Эспин-Андерсена [1] «Три мира государства благосостояния», в которой рассматриваются различные социальные доктрины, сложившиеся в современном мире. Согласно Г. Эспин-Андерсену главные субъекты / акторы социальной политики объединены в деятельностную триаду государство – рынки – семья.

На наш взгляд, применительно к современной стадии развития, включая дрейф в сторону постиндустриального развития, эта классификация нуждается в трех уточнениях.

1) За время, прошедшее с момента публикации этой классической монографии, современный мир прошел определенную стадию своего социального и экономического развития и, как нам представляется, указанная триада трансформировалась в четырехзвенную систему, в которой появился субъект «общество» в его разнообразных формах. Если в прежней классификации имманентно подразумевалось тождество между государством и обществом, то в современной теории и практике становится очевидным, что это не так. Государство и общество – отнюдь не одно и то же.

2) Рынки участвуют в социальных процессах и в реализации социальной политики в двух аспектах. С одной стороны, рынки производят социальную продукцию услуги (товары, услуги, инфраструктуру, информацию и пр.), которые потребляются всем обществом вне зависимости от возраста, экономического и трудового статуса, социальной принадлежности, региона проживания и пр. С другой стороны, рынки в лице работодателей создают рабочие места для миллионов работников и выполняют, таким образом, еще одну социальную функцию – создают источники доходов для работающего населения. Это различие необходимо иметь в



виду в ходе анализа поведения субъектов социальной политики и моделирования оптимальной модели их взаимодействия.

3) Если Г. Эспин-Андерсен выделял семью как главную форму, в которой население участвует в социальной политике, то, на наш взгляд, следует различать цели, интересы и в конечном итоге действия, которые осуществляет семья и каждый отдельный ее член – индивид. Часто они совпадают, но часто – нет. Например, поведение индивида в сфере образования и в процессе трудовой карьеры относится к индивидуальной, а не семейной стратегии, которая, возможно, частично формируется под влиянием интересов семьи, но все же является вопросом личного выбора и модели поведения каждого отдельного человека.

В итоге с учетом перечисленных модификаций в настоящее время к субъектам социальной политики относятся:

- государство;
- общество: политические партии и движения - институты гражданского общества – некоммерческий сектор (НКО) – общественность – неформальные социальные сети – масс-медиа – профессиональные сообщества и пр.;
- рынки: производители социальных услуг – работодатели;
- население: семья – индивидуум.

Указанные субъекты социальной политики выступают заказчиками и соинвесторами социальной политики, но при этом обладают различными инструментами формирования и участия в реализации целей социальной политики. Эти различия касаются следующих элементов:

- цели, средства и горизонты инвестирования
- возможности формулировать и нормативно оформлять средства достижения целей СП
- финансовые возможности инвестирования

Можно выделить следующие характеристики социальной политики:

а) Сферы социальной политики

- 1) социально-трудовые отношения;
- 2) демография;
- 3) образование;
- 4) здравоохранение;
- 5) культура;

- 6) физическая культура и спорт;
- 7) жилищная политика;
- 8) социальная защита населения.

б) Адресные социально-демографические группы социальной политики

- 1) семейная социальная политика;
- 2) молодежная социальная политика;
- 3) социальная политика в отношении инвалидов;
- 4) социальная политика в отношении детей;
- 5) социальная политика в отношении граждан пожилого возраста;
- 6) социальная политика в отношении женщин и т.д.

в) Инструменты и механизмы формирования и реализации социальной политики

- 1) нормативно-законодательное обеспечение;
- 2) финансово-экономическое обеспечение;
- 3) материально-техническое и инфраструктурное обеспечение;
- 4) информационное обеспечение;
- 5) научно-методическое обеспечение;
- 6) кадровое обеспечение.

г) Уровень разработки и реализации социальной политики

- 1) государственная социальная политика;
- 2) региональная социальная политика;
- 3) муниципальная социальная политика;
- 4) корпоративная социальная политика (социальная политика на предприятии, в организации, учреждении).

д) Горизонты социальной политики

- 1) долгосрочная,
- 2) среднесрочная,
- 3) краткосрочная,
- 4) текущая.

## **2 История формирования и развития социальных доктрин в мире**

Г. Эспин-Андерсен разделил промышленно развитые страны с рыночной экономикой на три типа в зависимости от критериев, на основе которых в этих странах строится система социальной защиты [1].

Эти критерии могут быть переформулированы в виде принципов:

- «что ты имеешь»,
- «что ты сделал»
- «кто ты есть».

Либеральный тип – «что ты имеешь?». В основе этого типа социальных отношений между субъектами социальной политики лежит постулат, согласно которому в мире существуют лишь два «естественных» источника социальных благ - рынок и семья. Государство должно лишь дополнять эти источники и его вмешательство должно быть временным и минимальным. Такой тип политики проводит четкий водораздел между социальной защитой и свободным рынком. Социальная помощь осуществляется лишь в отношении тех граждан, кто не имеет самостоятельных доходов, и носит характер так называемой «адресной» помощи. В группу стран, которые основывают свою систему социальной защиты и социальную политику в принципе на данной модели, входят все англоговорящие страны и Япония.

Консервативный тип – «что ты сделал»? Его логика состоит в том, что государство должно осуществлять социальную поддержку лишь в тех областях, в развитии которых оно заинтересовано, а размер, форма и объем помощи, оказываемой тому или иному члену общества, зависит от его места в иерархической структуре общества. В этом контексте считается справедливым, что высокий уровень защиты лиц пенсионного возраста человека определяется его высоким трудовым вкладом во время трудовой жизни. Этот тип социальной защиты называется консервативным, поскольку его базовым принципом является не перераспределение доходов, а поддержание того жизненного уровня, который был достигнут в течение трудовой жизни, при наступлении старости, а также во время болезни или инвалидности. Не случайно, что важное, а порой доминирующее место в социальных системах данного типа играет принцип социального страхования

(классические бисмарковские системы социального страхования). В таких системах помимо государства, которое берет на себя перераспределительно-административные функции, значительная роль отведена рынкам и работодателям (корпорациям). В этой связи данный тип социальных систем часто называют консервативно-корпоративистским. К консервативному / консервативно-корпоративистскому типу принадлежат большая часть стран Западной Европы.

Социал-демократический тип – «кто ты есть?» Системы социальной защиты, основанные на принципе «кто ты есть», получили название «социал-демократических». В максимально концентрированном виде они реализованы в скандинавских странах, где преобладает уравнительная социальная политика, широкоразветвленная система социальных стандартов, проявляющаяся в денежных или натуральных пособиях или услугах, которые предоставляются гражданам вне зависимости независимо от их трудового статуса и наличия / отсутствия других источников доходов.

Хотя страновые практики весьма многообразны и не всегда в силу национальных особенностей можно строго обозначить приверженность национальной социальной системы тому или иному типу социальной доктрины / политики, все же можно найти обобщенные черты, которые позволяют охарактеризовать социальные системы в вышеизложенных терминах.

Скандинавские страны строят социальную политику на идее социальной демократии и равенства, и всеобъемлющее социальное государство играет при реализации этих принципов главную, доминирующую роль. Однако, эта модель неидеальна [2]. Основные риски социал-демократической модели сводятся к следующим:

- высокие расходы на социальную сферу;
- частое несоответствие финансовых возможностей государства объему законодательно определенных социальных обязательств;
- дестимулирование экономической активности у значительных групп населения и замедление темпов экономического роста;
- перекрестная реализация социальных программ, вызывающая дублирование социальной помощи;
- несовершенная система оценки эффективности расходов на социальную сферу.

В то же время согласно некоторым иным оценкам [1], при учете всех затрат выясняется, что эта система - не самая дорогая: то, за что скандинавы платят в форме налогов, американцы оплачивают из бюджета домохозяйства.

Страны, приверженные либеральной модели, в первую очередь, США и Великобритания, поощряют индивидуализм и свободные рынки. Это стимулирует большую часть населения, так называемый средний класс, к самостоятельному решению проблем своего благосостояния, а государство при этом играет второстепенную роль. Оно лишь оказывает социальную помощь тем, кто в силу различных причин не в состоянии сам решить свои проблемы. Такая помощь осуществляется на адресной основе и предполагает жесткий контроль над доходами. В итоге произошел переход от традиционной практики выплаты пособий целым категориям получателей к выплате пособий по нуждаемости, адресно выплачиваемым работающим бедным. Подобная модель позволяет эффективно решить две проблемы: 1) усилить стимулы к труду и 2) расширить низкооплачиваемую занятость. Однако она породила и новые проблемы: чем больше граждан самостоятельно решает вопросы своего благополучия, тем сложнее задача эффективного администрирования налогов для государства. Решение этой задачи требует создания и эффективного функционирования институтов налогообложения всех экономических субъектов, включая население, что сопровождается высокими транзакционными издержками.

В основу консервативной модели положен принцип социального страхования и subsidiarity, и она наиболее распространена в странах Континентальной Европы. В этих странах поддерживается традиционная ответственность семьи за благополучие ее членов: в наиболее выраженных формах это наблюдается в странах Южной Европы, в первую очередь, в Италии, Греции, Португалии, и наименее - в Бельгии и Франции. Страны, следующие принципу страхования, в социальной сфере обычно делают ставку на сильные гарантии и жесткое регулирование занятости. При преимуществах, которые дают гарантии занятости, очевидно и другое – это приходит в противоречие с необходимостью гибкости рынка труда, особенно, в острой конкурентной борьбе экономических субъектов в постиндустриальной стадии. В этой связи не случайно, что в последнее время вместе с ростом доли граждан, не связанных с рынком труда, жизнеспособность таких систем ставится под сомнение как с теоретических позиций, так и с точки зрения практической

эффективности. Для преодоления этих рисков приходится вводить новые институты и системы социального обеспечения нестрахового типа, т.е. не связанные с уплатой страховых взносов, адресованные лицам, оказавшимся в сложной жизненной ситуации. Государства консервативного типа, тем самым, оказались в ловушке «высокий уровень социального обеспечения плюс низкая занятость», поскольку высокий уровень минимальной зарплаты и тяжелое бремя страховых взносов в современной рыночной экономике, с одной стороны, и необходимость в росте числа рабочих мест, с другой стороны, находятся в противофазе.

Таблица 1 – Классификация режимов «государства всеобщего благосостояния» у Г. Эспин-Андерсена

Характеристика	Либеральный	Социально-демократический	Консервативный
Зависимость от рыночного вклада (коммодификация)	Риски компенсируются в полной мере для групп, участвующих в производстве, остальные становятся зависимыми от социальных пособий	Отсутствие зависимости от участия на рынке труда – декоммодификация, сильные профсоюзы обеспечивают высокую защищенность на рынке труда	Социальная защита через отчисления «занятых» в кассы социального страхования, остаточные схемы для слоев без «нормальной» занятости
Регулятор социальных прав	Развитый рынок	Государство как социальный гарант	Корпоративный работодатель
Социальные сервисы	Развитые частные социальные услуги	Государственные социальные службы, маргинализация частных социальных услуг	Социальные услуги оказываются женщинами в семье, иногда частными службами
Государства	США, Канада, Австралия	Скандинавия, Нидерланды	Австрия, Германия, Италия, Франция

Между тем все эти модели в конечном счете объединяет одна цель – обеспечения внутренней стабильности и сокращение неравенства [3].

В итоге анализ современных моделей социальной политики в различных странах развитого мира показывает, что в настоящее время четкого водораздела между перечисленными моделями уже не существует. В мире преодолевается приверженность одной модели, и большинство европейских стран используют одновременно все три принципа одновременно при помощи комбинирования

различных подходов с учетом специфики страны, региона и т.д. При этом резкому пересмотру методов регулирования социальных процессов политические системы этих государств предпочитают градуированность, постепенность и плавность.

В свете сказанного продолжающиеся социальные изменения, связанные с новым демографическим переходом и ускорением трансформации индустриального общества в постиндустриальное, породила новую волну поиска «хорошего общества» [4]. Ответом на появившийся теоретический вызов в 1990-х гг. стала новая политэкономическая модель «Третий путь» (*Third Way*, которую связывают с именами лидеров «новых левых» – американских демократов в период президента Б. Клинтона, британских лейбористов под руководством Т. Блэра и немецких социал-демократов под руководством Г.Шредера [5; 6; 7]. Третий путь – это своеобразная альтернатива всем трем моделям: неолиберальным концепциям (которые базируются на приватизации системы социальной защиты), социал-демократическим доктринам (основанным на идее всеобщего благосостояния) и немецкой социальной рыночной экономике (с масштабным государственным регулированием и высокими налогами) [4]. По сути появление концепции «Третьего пути» означало попытку конвергенции моделей и механизмов социальной политики из различных политэкономических парадигм, которые были обсуждены выше.

Главный смысл концепции сводится к необходимости децентрализации, дерегулирования экономики, а также к сокращению налогового бремени на всех экономических субъектов, включая сокращение государственных социальных налогов. Эта социальная доктрина предлагает стимулировать и готовить граждан к самостоятельному достижению благополучия в рамках рынков, поэтому основным инструментом политики является профессиональная подготовка и обучение на протяжении всей жизни.

Хотя каждая социальная система имеет четко определенные цели, невозможно точно определить ее границы. Цели социальной политики зависят от правящих политических элит, общественного восприятия, но и от эволюции социальной системы в каждой стране.

Таблица 2 – Сравнительный анализ резидуальной и институциональной социальной политики [8]

Признак	Тип социальной политики
---------	-------------------------

	резидуальный тип социальной политики	институциональный тип социальной политики
Принцип решения проблем	Участие семьи, родственников и соседей	На основе общих для всех установленных законов, норм и правил
Оказание помощи со стороны социальных служб	Единичные случаи	Любые случаи
Принцип оказания помощи со стороны социальных служб	После специальной проверки на неспособность решить проблему самостоятельно	Оказание помощи носит профилактический характер
Характер оказания помощи со стороны социальных служб	Временная и в минимально необходимом размере помощь	Помощь адекватна проблеме и последствиям
Сохранение / потеря социального статуса при получении помощи	Предполагает потерю социального статуса	Предполагает сохранение социального статуса



## **3 Новые социальные вызовы и векторы**

### **3.1 Демографические глобальные тенденции и вызовы социальному развитию в мире**

*Рождаемость.* Демографическое развитие сегодняшнего дня как никакое другое зависит от дня вчерашнего. Режим воспроизводства населения не меняется одномоментно. Демографическая модернизация развитых стран в последние десятилетия заключалась в снижении рождаемости и увеличении продолжительности жизни. В демографическом смысле развитый и развивающийся мир отличается тем, на какой ступени демографического перехода он находится. В то время как одни страны все еще переживают бурный рост своего населения, другие уже столкнулись с его резким постарением.

Наименее развитые страны уже вступили в первую фазу демографического перехода в конце XX века.

Первая группа - демографически отсталые страны. К ним было отнесено 20 стран, их коэффициент суммарной рождаемости на 2012 г. все еще превышает 5 детей на одну женщину. Это такие страны как Афганистан, Конго, Уганда, Нигер и другие. Снижение рождаемости в них только начинается.

Вторая группа стран охватывает государства, в которых переход в режиме воспроизводства населения был наиболее резким. Они начинали с 6,5 детей на одну женщин в 1960 г. и достигли уровня простого воспроизводства к 2012 г. К этой группе относится 67 стран из самых разных регионов мира: Южной Америки (Перу, Бразилия, Мексика, Венесуэла и другие), Азии (Китай, Индия, Иран и другие) и Африки (ЮАР, Египет и другие).

Третья группа стран это те, которые подошли к 1960 г. со сверхвысокой рождаемостью (более 6,5 детей на одну женщину), но также сильно продвинулись на пути ее снижения. Фактически они следуют по пути второй группы, но вступили на него позже, и к 2012 г. средний уровень рождаемости в них сократился до 4 детей на одну женщину. Эта группа охватывает 44 страны, в том числе многие из африканских государств (Эфиопия, Гана, Кения и другие), государства Центральной Америки (Гватемала, Гондурас) Тихоокеанского региона (Гаити, Соломоновы

острова). Можно ожидать дальнейшего понижения рождаемости в этой группе стран.

В четвертую группу входят страны с постепенным сокращением коэффициента суммарной рождаемости с 4 до 2 детей на одну женщину в период с 1960 по 2012 г. Это 28 стран мира, в том числе США, Аргентина, Исландия, Австралия, Казахстан и другие. Наконец, пятая группа представляет собой демографически развитые страны, которые уже к 1960 г. подходили с относительно низким уровнем рождаемости. Во второй половине XX века изменения в рождаемости этих, преимущественно европейских, стран в среднем следовали следующей схеме: послевоенный бэби-бум до середины 1960-х гг., медленное снижение КСР (коэффициента суммарной рождаемости) до уровня ниже простого воспроизводства к началу 1990-х гг., более интенсивное его падение в течение следующего десятилетия и постепенное восстановление после 2000 г. Россия также входит в состав стран пятой группы.

Глобальные трансформации режима воспроизводства населения касаются не только снижения уровня рождаемости, но и последующего изменения календаря рождений в жизни женщины. К настоящему времени в странах Западной и Северной Европы возраст начала деторождения вплотную приближается к 30 годам. Вслед за Европой постарение рождаемости охватывает отдельные страны Азии, США.

Постарение материнства считается ключевым маркером так называемого второго демографического перехода. Тем не менее, к негативным последствиям откладывания относят рост числа бесплодных пар и рост доли рожденных с отклонениями в здоровье. Это ставит новые вызовы перед системой здравоохранения.

*Смертность.* Одним из достижений двадцатого столетия стало беспрецедентное увеличение продолжительности жизни. Несмотря на значительные улучшения в области здоровья, продолжительности жизни и смертности населения во всем мире, эти показатели все еще дифференцируются в зависимости от стран. В развитых странах ожидаемая продолжительность жизни при рождении составила 78 лет, а в наименее развитых – 61. За последние 5 лет (2008-2013 гг.) разрыв в ожидаемой продолжительности жизни развитых и наименее развитых стран снизился от 22 лет до 17 лет. Этот разрыв связан с более низкими темпами прохождения этапов эпидемиологического перехода в развивающихся и наименее

развитых странах. Остается значительной дифференциация в смертности мужчин и женщин.

Другим важнейшим показателем уровня смертности, отражающим уровень социального развития государства, является младенческая смертность (смертность детей до 1 года). За последние десятилетия также наблюдается ее значительное снижение. Если в 2008 г. значение данного показателя варьировалось от 1‰ в Исландии до 163‰ в Афганистане, то в 2013 г. от 1,6‰ в Лихтенштейне, Словении, Исландии до 128‰ в Сьерра-Леоне [9].

Возрастные коэффициенты смертности по группам стран показывают, что в развитых странах большинство населения умирает в возрасте старше 70 лет.

Теорией, объясняющей исторические закономерности изменения заболеваемости и смертности в мире, является эпидемиологический переход или демографический переход в области смертности.

*Влияние демографических изменений на социальное развитие.* Когда изменения в режиме воспроизводства населения происходят быстро, они оказывают влияние на возрастную структуру населения. Большинство развитых стран, и Россия не исключение, в настоящее время переживают ее изменения. Многочисленное поколение послевоенного бэби-бума стареет и начинает выходить с рынка труда. Все поколения, приходящие им на смену, не восполняют численность родительских поколений.

Современное общество предполагает как минимум два периода экономической зависимости в жизни человека – в ее начале и в ее конце. Демографические изменения последних десятилетий привели к удлинению обоих. Если в течение периодов детства и старости индивид потребляет больше, чем производит, то в трудоспособном возрасте он производит больше, чем потребляет.

Перечисленные выше тенденции – изменение возрастной структуры в сторону увеличения доли пожилых, постарение календаря демографических событий – в целом приводят к уменьшению так называемого коэффициента поддержки (КП).

Многие страны ориентированы на поддержание численности своего трудоспособного населения миграцией из развивающихся стран. Однако исследования показывают, что на процессы старения населения миграция практически не влияет.

В целом большинство исследований говорит о негативном влиянии старения населения на экономическое и социальное развитие государства, однако многое зависит от конкретных условий.

*Миграции.* Массовые миграции населения – неотъемлемая черта развития современного мира. Особенно активный рост глобальных миграций начался со второй половины 20 века и продолжился в начале 21 века.

По статистике, международными мигрантами<sup>1</sup> в 2013 г. являлись почти 232 миллиона человек, что составляет 3,2 процента населения мира. Для сравнения: в 1990 г. эта цифра составляла 154 миллиона, в 2000 – 175 миллионов, а в 2010 – 221 миллион человек.

При этом в развитых странах (условный «Север») в настоящее время проживает 136 миллионов мигрантов (6 из каждых 10 мигрантов), а в развивающихся (условный «Юг») – 96 миллионов. В настоящее время двумя практически равноправными направлениями движения международных мигрантов являются два: с Юга на Север (в 2013 г. 81,9 миллиона мигрантов в развитых странах Севера родились на Юге; в период с 1990 г. по 2013 г. миграция с Юга на Север фактически удвоилась – с 40 миллионов до 82 млн.), и с Юга на Юг, в другие развивающиеся страны (82,3 миллиона мигрантов в 2013 г.; рост с 1990 г. также был существенным, хотя и не так, как с Юга на Север, с 59 миллионов до 82 млн.). Миграция с Севера на Север и с Севера на Юг имеет значительно меньшие масштабы (в 2013 г., соответственно, 53,7 миллиона и 13,7 миллиона).

Среди регионов мира по числу проживающих мигрантов лидером остается Европа – 31,3%, или 72,4 миллиона мигрантов; на втором месте с небольшим отрывом Азия – 30%, или 70,8 миллиона.

Международная миграция населения – как нити, связывающие регионы и страны мира между собой. И зримое проявление этих протянувшихся нитей – это денежные переводы мигрантов, роль которых в мировом экономическом развитии трудно переоценить.

---

<sup>1</sup> Международные мигранты в подходах ООН – те, кто родились за пределами страны своего нынешнего проживания. Те мигранты, кто переезжал в пределах некогда единых, но затем распавшихся государств, также попадают в категорию международных (так произошло с внутренними советскими мигрантами, превратившимися в международных после распада СССР; с мигрантами внутри Чехословакии, Югославии).

По мере роста международных миграций и расширения возможных каналов для осуществления денежных переводов, объемы денежных переводов мигрантов в мире заметно увеличивались: 2009 г. – 418 млрд. долларов США, 2010 г. – 454; 2011 г. – 506; 2012 г. – 519 [10]. В 2013 г. объем денежных переводов мигрантов составит около 550 млрд. долларов США (предварительная оценка Всемирного Банка [11]), а к 2016 г. достигнет 707 млрд. долларов США.

Пристальный взгляд на масштаб современных миграционных потоков в мире ясно дает понять тщетность всех усилий по установлению законодательных или прямых физических барьеров (в виде строительства различных стен) на пути у этого мощного потока. Можно кратковременно снизить миграционное давление в одном месте, можно на очень непродолжительное время изменить направление какой-то части миграционного потока вопреки экономической логике, но, в конце концов, такая стихия как международная миграция преодолет большинство искусственных барьеров. И главная задача разумного управления на сегодняшний момент – не запрещать, воздвигая эти барьеры, а пытаться облегчить людям издержки, возникающие в ходе миграций, с тем чтобы максимально использовать миграционный ресурс во благо развития человечества. В том числе, по возможности, выводя миграцию из тени в правовое поле.

### **3.2 Рост и одновременное размывание качества человеческого капитала**

*Роль образования в современном мире.* Система образования входит в число важнейших подсистем общества, обеспечивающих сохранение и накопление человеческого капитала. Можно говорить о том, что уже в ближайшее время конкурентоспособность стран на мировой арене будет в первую очередь определяться конкурентоспособностью их систем образования. В итоге повышение человеческого капитала становится одной из ведущих целей социально-экономического развития. Человеческий капитал как качественная характеристика становится альтернативой трудовым ресурсам как их количественной характеристики. От качества человека зависит масштабы и скорость инноваций, при этом не только и не столько экономических, сколько социальных. В связи с этим одной из важнейших задач образования становится адаптация человека (населения) к быстроменяющейся социальной среде. Усложнение социальной, включая

повседневную, жизни требует постоянного наращивания компетенций – формируется концепция непрерывного образования, образования «в течение всей жизни».

Соответственно, меняется место человеческого капитала в общем объеме ресурсов, которым располагает человечество.

В конце XX века Всемирный банк (ВБ) предложил новую концепцию измерения национального богатства (капитала) страны, включающего человеческий, природный и воспроизводимый (физический) капиталы. Роль природного и воспроизводимого (физического) капиталов в современном мире резко уменьшается относительно человеческого капитала. Так, в США и Канаде, по оценке ВБ, удельный вес человеческого капитала в национальном богатстве составляет 76,4%, т.е. более  $\frac{3}{4}$ , в Европе – 74,7%, или почти  $\frac{3}{4}$ . Стоимость мирового ЧК составила 365 трлн. долл. или 66 % мирового богатства, 384 % к уровню США. Для России показатели равнялись: 30 трлн. долл.; 50 %; 8 %; 32 %. На долю стран «семерки» и ЕС на расчетный период приходилось 59 % мирового ЧК. Человеческий капитал в большинстве стран превышал половину накопленного национального богатства (исключение — страны ОПЕК). На процентную долю ЧК существенно влияет оцененная стоимость природных ресурсов. В частности, для России доля стоимости природных ресурсов сравнительно велика.

Основная часть мирового человеческого капитала сосредоточена в развитых странах мира. Это связано с тем, что инвестиции в ЧК в последние полвека в этих странах значительно опережают инвестиции в физический капитал. В США соотношение «инвестиций в человека» и производственных инвестиций (социальные расходы на образование, здравоохранение и социальное обеспечение в % к производственным инвестициям) в 1970 г. составляло 194 %, а в 1990 г. уже 318 % [11].

Значимость человеческого потенциала определяется, наряду с тем, что он выступает основным конкурентным преимуществом национальных экономик и основой социально-экономического развития, состоит в его возможностях трансформироваться в трудовой потенциал. Страны, где преобладают малообразованные, а соответственно и малоквалифицированные трудовые ресурсы, обречены на низкую продуктивность и рутинность труда, которые сочетаются с неудовлетворением базовых и даже витальных (в смысле физиологического

выживания) потребностей населения. А развитые экономики с эффективным трудом и достойным уровнем жизни, по мнению многих исследователей, базируются на широком использовании хорошо образованной, мобильной и инициативной рабочей силы [12, с. 41-43].

Конкуренция за образованные и квалифицированные трудовые ресурсы обостряется и на международном рынке труда, где в выигрыше оказываются страны, которые ввиду высокой и хорошо вознаграждаемой востребованности эти ресурсы импортируют. Тем самым они фактически бесплатно получают качественный трудовой потенциал [13, с. 38-39]. А государства, которые из-за недостаточного спроса их экспортируют, не только несут холостые затраты на обучение. Нередко они вынуждены расходовать дополнительные средства из-за миграционного прироста неквалифицированной рабочей силы, нуждающейся в повышении образовательного потенциала [13, с. 85]. Кроме того, значительное недоиспользование этого потенциала является фактором снижения качества профессиональной подготовки, что, усугубляя проблему избытка обученных кадров, одновременно усиливает дефицит тех из них, кто реально востребован производством.

В этой связи одной из важнейших задач социальной политики, сопряженной с задачами экономической и промышленной политики, должно стать создание условий для успешной трансформации образовательного потенциала в трудовой потенциал высокого качества.

*Рост и размывание человеческого капитала в результате миграции.* Влияние миграции на человеческий капитал может быть как позитивным, способствующим его росту, так и негативным, ведущим к его размыванию. Такое неоднозначное воздействие имеет место как в посылающих странах, так и в принимающих.

Мигрируют чаще всего люди из менее экономически развитых стран и регионов в более развитые. Мигранты, как правило, - это люди в молодых трудоспособных возрастах, самые активные, выносливые, стремящиеся преуспеть в новом обществе, соответственно, принимающие общества пополняются новыми гражданами и работниками, имеющими значительный потенциал для личного роста и готовыми менять свой образ жизни (например, сельский на более модернизированный городской). Соответственно, растет как индивидуальный человеческий капитал самого мигранта (он становится образованнее,

квалифицированное, частично перенимает образ жизни и традиции населения более модернизированного социума, включая самосохранительное поведение, что ведет к росту индивидуальной продолжительности жизни, в т.ч. здоровой), так и национальный человеческий капитал принимающей страны.

Одновременно, приток мигрантов, соглашающихся на менее квалифицированный труд и занимающих низшие позиции в трудовой пирамиде принимающих стран, открывает части местных работников возможность подниматься на более высокие ступени, позволяя им получать более высокий уровень образования, и даже в какой-то степени «заставляя» их повышать свое образование для занятия более квалифицированных рабочих мест.

Росту человеческого капитала принимающих обществ также способствует небольшой по объему (по сравнению со всеми миграционными потоками), но крайне важный для экономического развития приток высококвалифицированных работников, наиболее востребованных на глобальном рынке труда. Недаром в последнее время большинство развитых стран выдвигает все более либеральные условия привлечения таких специалистов<sup>2</sup>. В этом же ряду стоит и обучение иностранных студентов, с целью дальнейшего использования их растущего человеческого капитала на благо принимающей страны, так как большая часть студентов-иностранцев, при благоприятной миграционной политике и наличии привлекательных условий трудоустройства, остается в стране, где прошло обучение. Многие страны давно занимаются разработкой такой политики, помогающей иностранным выпускникам превратиться в трудовых мигрантов. Австралия и Канада, например, увидели в иностранных студентах основной источник высококвалифицированной миграции [14]<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> В той же логике действует Россия: в 2010 г. были приняты серьезные упрощения бюрократических процедур привлечения ВКС и членов их семей, облегчен порядок получения ими видов на жительство

<sup>3</sup> Например, в 2005-2006 гг. около 17 тысяч иностранных выпускников получили в Австралии статус высококвалифицированных мигрантов, что соответствовало примерно 20% от общего количества мигрантов данной категории



### 3.3 Расширение информационной открытости правительств, политик, социальных пространств, диффузия социальных границ

Формирование глобальных общемировых (групповых) механизмов решения проблем повышает свою значимость год от года. Влияние глобальных факторов вызвано имеющим место в третьем тысячелетии переходом к постиндустриальной эпохе. К ним относится глобализация мировых проблем в социальной сфере (в том числе, безработица и миграции работоспособного населения). В настоящее время глобализация сопровождается особенно острыми кризисными процессами во всех важнейших сферах жизни общества.

Индекс глобализации КОФ был введен в 2002 г. и обновляется каждый год. Общий индекс охватывает экономические, социальные и политические аспекты глобализации и определяет ее как процесс создания сети связи между участниками на расстоянии, опосредовано различных потоков, включая людей, информацию и идеи, капиталы и товары. В частности, три параметра индекса КОФ определяются следующим образом:

- экономическая глобализация характеризуется как междугородние потоки товаров, капитала и услуг,
- политическая глобализация, характеризующаяся распространением политики суверенных правительств на другие правительства и влиянием внешних политических факторов на внутреннюю политику;
- социальная глобализация выразилась как распространение идей, информации.

Таблица 3 – Принципы открытости и механизмы их реализации [15]<sup>4</sup>

Принцип	Механизм <sup>5</sup>
1) Принцип информационной открытости - своевременное предоставление информации о деятельности	Реализация принципа информационной открытости федерального органа исполнительной власти.

<sup>4</sup> Составлено авт. по Электронный ресурс: <http://opengovfda.ru/?module=pages&action=view&id=98>

<sup>5</sup>В документах «Открытого правительства» вышеприведенные механизмы иногда обозначаются как «инструменты»)

Принцип	Механизм <sup>5</sup>
<p>федеральных органов исполнительной власти, доступ к которой специально не ограничен федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, которая является открытой, общедоступной и достоверной, в формате, удобном для ее поиска, обработки и дальнейшего использования, в том числе в форме открытых данных.</p>	<p>Выполнение работы с открытыми данными.</p>
	<p>Достижение понятности правового регулирования, государственной политики и программ, разрабатываемых и реализуемых федеральными органами исполнительной власти.</p>
<p>2) Принцип понятности - представление целей, задач, планов и результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти в форме, обеспечивающей простое и доступное восприятие обществом информации о деятельности указанных органов власти.</p>	<p>Принятие плана деятельности и ежегодной публичной декларации целей и задач федеральных органов исполнительной власти, их общественное обсуждение и экспертное сопровождение.</p>
<p>3) Принцип вовлеченности гражданского общества - обеспечение возможности участия граждан Российской Федерации, общественных объединений и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений с целью учета их мнений и приоритетов, а также создания системы постоянного информирования и диалога.</p>	<p>Формирование публичной отчетности федерального органа исполнительной власти.</p>
	<p>Информирование о работе с обращениями граждан и организаций; организация работы с референтными группами.</p> <p>Взаимодействие федерального органа исполнительной власти с общественным советом.</p>
<p>4) Принцип подотчетности - раскрытие федеральными органами исполнительной власти информации о своей деятельности с учетом запросов и приоритетов гражданского общества, обеспечивая</p>	<p>Организация работы пресс-службы федерального органа исполнительной власти; организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга</p>

Принцип	Механизм <sup>5</sup>
возможность осуществления гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти.	правоприменения.

Механизмы открытости реализуются федеральными органами исполнительной власти на основе «Методических рекомендаций по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти», утвержденных 26.12.2013. Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства.

Для обеспечения информационной открытости и прозрачности информация должна удовлетворять ряду требований и характеризоваться рядом следующих качественных параметров.

1) Доступность. Информация должна быть доступна для всех, и этот тезис должен иметь нормативно-правовое закрепление с учетом мер предосторожности для обеспечения экономической безопасности. Отсутствие ограничений в использовании информации способствует обеспечению равенства граждан в обществе. Информация доступна каждому на равных условиях.

2) Значение. Информация должна быть связана с информационными потребностями. Появление интернета способствует информационной перегрузке, и беспорядок в распространении и систематизации информации представляет угрозу при реализации обозначенного выше принципа. Увеличение количества информации является фактором, снижающим эффективность ее использования.

3) Своевременность. Информация для потребителя должна предоставляться с определенной периодичностью, исходя из существующего запроса на нее.

4) Качество и надежность. Информация должна быть полной, точной, последовательной, ясной. Множественность характеристик обуславливает существование требования в отношении качества и надежности информации. Формат предоставления информации со временем изменяется, однако это не снимает требования о том, что она должна быть доступна для всех и легко воспринимается

лицами, не владеющими специализированными методами интерпретации, т.е. информация для общественности должна быть представлена в удобном пользовательском формате.

### **3.4 Территориальное неравенство**

*Продолжающаяся урбанизация.* Урбанизация в России не завершена, хотя статистически доля городского населения в последние двадцать пять лет почти не растет (73-74%). Изменения в регионах также не очень значительны и разнонаправлены. Во-первых, это следствие административных преобразований: почти трехкратного сокращения числа поселков городского типа (с 3 до 1,3 тыс.) и перевода части из них в статус сельских поселений. За счет этого сокращалась численность городского населения, к которому относятся жители поселков. Во-вторых, в большинстве регионов России, особенно в Центре, на Северо-Западе в большей части Поволжья и Урала, сельское население постарело и человеческие ресурсы для миграции минимальны, поэтому объем миграций из села в город сократился. Классическая урбанизация в виде перетока сельского населения в города значительна только в регионах юга с повышенной долей сельского населения, а также в республиках с незавершенным демографическим переходом и более молодым сельским населением, которое активно перемещается в города. Однако в республиках из-за более высокой рождаемости в сельской местности пропорции меняются медленно. На юге (суммарно в Северо-Кавказском и Южном федеральных округах) проживает 27% всего сельского населения России, доля городского населения значительно ниже, поэтому процесс классической урбанизации будет продолжаться несколько десятилетий, повышая долю горожан.

На смену количественному росту доли горожан пришли качественные (структурные) изменения. Современный этап урбанизации состоит в перетоке жителей малых и средних городов в более крупные, меняющем структуру самого городского населения (табл. 4). Усиливается концентрация населения в крупнейших и крупных городах, прежде всего в федеральных городах и региональных центрах. Этот процесс очень устойчивый и характерен для всех регионов страны. Даже в регионах Крайнего Севера, теряющих население вследствие миграционного оттока, региональные центры чаще всего растут благодаря стягиванию населения своего

региона. Кроме того, более молодая возрастная структура населения региональных центров обеспечивает во многих случаях и естественный прирост.

Таблица 4 – Распределение населения России по типам поселений

Тип поселений	Доля населения, проживающего в данном типе поселений, %	
	2002	2010
Всего	100	100
<b>города с населением:</b>		
более 1 млн. человек	18,9	19,8
500 тыс. – 1,0 млн. человек	8,5	11,0
250 – 500 тыс. человек	10,0	8,5
100 – 250 тыс. человек	9,5	9,9
50 – 100 тыс. человек	7,6	7,6
менее 50 тыс. человек	11,5	11,5
<b>поселки городского типа (пгт)</b>	7,2	5,5
<b>сельские поселения</b>	26,7	26,3

Источник: рассчитано по данным переписей 2002 и 2010 гг.

Еще одна черта современного этапа урбанизации – развитие агломераций крупнейших городов, усиление экономической связности и трудовой миграции из меньших городов и села в зоне влияния крупного центра. Однако масштабы агломерационного эффекта разные. Самая большая агломерация – Московская – притягивает трудовых мигрантов из всех областей Центра, расположенных вокруг Московской области и даже дальше. Влияние агломерации С.-Петербурга охватывает только часть Ленинградской области, а зона притяжения крупных региональных центров не превышает 30-40 км, т.е. пригороды. Население, проживающее в пределах агломераций, наиболее мобильно и имеет лучшие возможности трудоустройства.

Именно в агломерациях начался процесс субурбанизации, т.е. переселения жителей крупных городов в пригороды. В России исторически сложилась форма дачной (сезонной) субурбанизации, а реальная субурбанизация с постоянным проживанием в пригородной зоне стала развиваться только в 2000-х. Ее развитие замедляется инфраструктурными ограничениями (состоянием дорожной и коммунальной сети) и низкими доходами большинства населения. При решении инфраструктурных проблем перемещение в пригороды жителей крупных городов, в первую очередь с более высокими доходами (среднего класса), ускорится. Развитие

субурбанизации будет стимулировать создание новых рабочих мест на периферии агломераций и усиливать связность всей агломерации, что позволит более эффективно использовать имеющуюся социальную инфраструктуру, а рост численности среднего класса на периферии агломераций способствует развитию платных услуг высокого качества.

Сокращение численности населения в подавляющем большинстве средних и малых городов, а также почти в трети больших городов с населением свыше 100 тыс. жителей снижает нагрузку на существующую социальную инфраструктуру и требует оптимизации не только сети учреждений, но и в целом системы оказания социальных услуг. Еще один вызов – постарение населения, в том числе больших городов: почти в трети из них доля населения старше трудоспособного возраста превышает 25%, а в наиболее постаревших приближается к 30%. Новые вызовы требуют формирования более эффективной социальной политики, способной наращивать качество услуг при обеспечении их территориальной и временной доступности с учетом потребностей менее подвижных групп населения.

Трансформация сети социальных учреждений в сельской местности и поселках городского типа еще более насущна, поскольку сельская местность большинства регионов депопулирует, сеть поселений сокращается, а сельское население концентрируется в крупных селах. Только в трети сельских поселений численность жителей в 2010 г. превышала 100 человек. Крупных сел с численностью более 1000 жителей только 8% от общего числа сельских поселений, но в них проживает 55% сельского населения. Крупные села концентрируются на юге страны и в пригородных зонах региональных центров. Постарение сельского населения еще более сильное, чем в городах, за исключением республик юга. Для периферийных сельских территорий трансформация социальных услуг должна включать развитие мобильных форм с учетом депопуляции, сжатия сети поселений и низкой территориальной подвижности населения старших возрастов.

*Протяженность географического пространства и региональное неравенство.* На социальную политику влияют два территориальных фактора – географическая протяженность страны и сильная неравномерность развития регионов и муниципалитетов. Более 60% территории России относится к зоне с неблагоприятными климатическими условиями. Худшие природно-климатические условия и слабая инфраструктурная освоенность территории приводят к

удорожанию стоимости бюджетных расходов в регионах севера и северо-востока страны в 5-7 раз (индекс бюджетных расходов Минфина), а стоимость жизни различается по регионам в 2,1-2,4 раз. Редкая сеть поселений на слабоосвоенных территориях с неразвитой инфраструктурой затрудняет оптимизацию сети первичных учреждений социальных услуг в небольших поселках и сельских поселениях: сокращение сети существенно ухудшает территориальную доступность услуг из-за огромных расстояний между населенными пунктами. Развитие мобильных форм социальных услуг затруднено отсутствием дорог и высокой стоимостью использования местной авиации. Даже в более освоенных территориях Европейской России слабое развитие дорожной сети в большинстве периферийных муниципалитетов и сокращение автобусных маршрутов при росте оплаты за проезд снижает мобильность населения и территориальную доступность социальных услуг. Социальная политика должна адаптироваться к двум наиболее проблемным типам расселения – слабозаселенному северу и востоку страны с неразвитой инфраструктурой и разреженной сетью поселений, а также к депопулирующей периферии регионов освоенной части страны, особенно Нечерноземья с наиболее постаревшим населением и густой сетью мелких деревень.

Сильное региональное неравенство считается наиболее значимой проблемой для России, но необходимо адекватно оценивать его масштабы, динамику и влияние на социальную политику.

Значительные различия в уровне экономического развития регионов влияют на реализацию социальной политики, т.к. от уровня развития зависят доходы бюджетов регионов и платежеспособный спрос населения, в том числе на социальные услуги, предоставляемые коммерческим сектором. Масштабы экономического неравенства регионов велики и устойчивы, но большие различия существуют только "на краях": душевой ВРП Тюменской и Сахалинской области, а также Москвы в два-три раза выше среднего по стране, в десятке наименее развитых регионах этот показатель составляет от четверти до половины среднего (с корректировкой на уровень цен в регионах). В подавляющем большинстве регионов показатели душевого ВРП различаются менее существенно – в пределах от среднероссийского уровня до половины от него.

Экономическое неравенство регионов, измеряемой душевым ВРП, сокращается с середины 2000-х гг. благодаря масштабному перераспределению

средств из федерального бюджета в виде трансфертов. Федеральная помощь позволяет менее развитым регионам повышать расходы бюджета на воспроизводство человеческого капитала и социальную поддержку населения, однако эффективность использования финансовой помощи остается невысокой.

Региональное неравенство в занятости значительно в основном за счет республик с незавершенным демографическим переходом и большим притоком молодежи на рынок труда. Вследствие слаборазвитости этих регионов в экономике создается мало новых рабочих мест, поэтому уровень безработицы высокий, прежде всего в Ингушетии и Чечне. Повышенный уровень безработицы имеют северные и восточные регионы со значительной долей монопрофильных городов и поселков и худшими условиями для трудовых миграций вследствие редкой сети поселений. На большей части территории России уровень безработицы минимален. Состояние рынка труда освоенных регионов будет более благоприятным и на долгосрочную перспективу с учетом особенностей российской половозрастной структуры в виде устойчивого сокращения численности населения трудоспособных возрастов до 2020-х гг. Регионы Центра, части Северо-Запада и Поволжья благодаря концентрации крупнейших городов имеют лучшие возможности для трудовой территориальной мобильности населения, что также способствует высокой занятости. Повышенные риски безработицы имеют прежде всего моногорода с проблемными предприятиями, что следует учитывать при разработке социальной стратегии. Кроме того, антикризисные меры поддержки занятости должны учитывать территориальные особенности динамики безработицы, которые типичны не только для России: в периоды кризисов она быстрее растет в регионах с относительно низким уровнем безработицы, а в периоды экономического роста там же быстрее сокращается благодаря созданию новых рабочих мест. В менее развитых регионах с высокой демографической нагрузкой, а также в удаленных слабоосвоенных регионах уровень безработицы устойчиво повышен, слабее реагирует на экономические циклы, обусловлен фундаментальными проблемами региональных и локальных рынков труда, что требует длительных и затратных мер поддержки занятости.

На межрегиональные различия в среднедушевых доходах населения влияют долговременные факторы: отраслевая структура экономики регионов, возрастная структура населения, особенности рынка труда и географическое положение. Дифференциацию формируют значительные отраслевые различия в заработной



плате, северные надбавки к заработной плате, уровень безработицы, иждивенческая нагрузка, влияющая на структуру доходов населения (долю пенсий и пособий). Региональное неравенство среднедушевых доходов, даже с учетом стоимости жизни, остается высоким: в Москве и нефтегазодобывающих автономных округах они в 5 раз превышают региональный прожиточный минимум, а в наименее развитых республиках и регионах, сохранивших черты депрессивности – только в 1,8-2,5 раз.

С 2000-х гг. межрегиональные различия в среднедушевых доходах, заработной плате и уровне бедности сокращались благодаря возросшим масштабам межбюджетного перераспределения, повышения пенсий и других мер социальной политики. Быстрее всего сокращалось неравенство по доходам, это следствие повышения пенсий и пособий. Смягчению межрегиональных различий в заработной плате способствовало повышение заработной платы бюджетникам, доля которых среди занятых выше в менее развитых регионах. Однако сокращение межрегиональных различий в уровне бедности в 2000-х гг. было более медленным, что показывает недостаточную таргетированность социальной политики на поддержку малообеспеченного населения.

В отличие от межрегиональных различий, внутрирегиональное неравенство доходов населения, измеряемое коэффициентом фондов, усиливалось весь период экономического роста вплоть до кризиса 2009 г. Это следствие объективных и институциональных факторов: крайне неравномерного распределения "плодов" экономического роста между высоко- и низкодходными группами населения в регионах, конкурентных преимуществ крупных городах-центрах, где концентрируются высокооплачиваемые рабочие места, что обеспечивало опережающий рост заработной платы и доходов населения по сравнению с периферией регионов, различиями в человеческом капитале крупных центров и периферийных территорий и т.д. В развитых регионах с высокими душевыми доходами населения неравенство значительно сильнее, чем в менее развитых. Самое большое неравенство типично для Москвы, что отражает проблемы развития крупнейших мегаполисов.

Только в нескольких наиболее развитых субъектах РФ (Москва, нефтегазодобывающие автономные округа) удалось переломить тенденцию роста внутрирегионального неравенства по доходам благодаря масштабной социальной поддержке менее обеспеченных групп населения. Такая политика крайне затратна:

московские надбавки к пенсиям достигали 8-9% всех расходов бюджета столицы в начале 2010-х гг., в нефтегазодобывающих автономных округах душевые социальные расходы в два и более раз выше средних по стране. В остальных регионах рост внутрирегионального неравенства доходов населения прекратился только при замедлении экономического роста.

Различия в бюджетной обеспеченности – одна из основных причин дифференциации социальной политики регионов. Относительно низкая бюджетная обеспеченность подавляющего большинства регионов России не позволяет проводить социальную политику в тех масштабах, как это делают Москва и нефтегазодобывающие автономные округа, душевые расходы бюджетов которых в 2-4 раз выше средних даже с корректировкой на индекс бюджетных расходов (ИБР). Показатели остальных регионов различаются между собой менее существенно (в два и менее раз), так как значительная помощь в виде трансфертов из федерального бюджета и внебюджетных фондов позволила подтянуть душевые доходы и расходы бюджетов наименее развитых регионов до 60-70% от средних по регионам РФ.

В среднесрочной перспективе увеличение масштабов перераспределения вряд ли возможно, объем трансфертов за 2006-2013 гг. вырос с 0,6 до 1,8 трлн. руб. Доля трансфертов в 2010-2013 гг. в среднем по регионам составляла 23-18% доходов консолидированных бюджетов, а в наименее развитых республиках и экономически проблемных регионах востока страны достигла 60-90% доходов их бюджетов в 2000-е гг. Все более актуальной становится проблема повышения эффективности расходов, в том числе социальных.

За последние годы на бюджеты регионов перенесена основная часть социальных расходов государства. В результате бюджеты становятся все более социально ориентированными: в 2012-2013 гг. суммарная доля расходов по социальным статьям составляла 61% от всех расходов консолидированных бюджетов регионов. Региональные различия доли социальных расходов двукратны (от 71 до 35%) и связаны не только с уровнем бюджетной обеспеченности, но и с другими факторами. Во-первых, на структуру расходов влияет географическое положение регионов: во всех северных субъектах РФ повышена доля расходов на ЖКХ, эту отрасль приходится субсидировать в больших масштабах из-за длительного отопительного сезона и высокой стоимости коммунальных услуг. Во-вторых, в регионах с незавершенным демографическим переходом больше доля

детей в структуре населения и выше потребность в финансировании образования. Однако значительную роль играет и субъективный фактор – приоритеты региональных властей. В некоторых регионах доля социальных расходов невелика (Чукотский АО 35%) или понижена (Тюменская, Белгородская области, С.-Петербург и Москва, республика Ингушетия – 46-52%) вследствие приоритетности для властей этих регионов расходов на национальную экономику, включающих инвестиции в развитие инфраструктуры и субсидии на поддержку отдельных отраслей экономики.

Различия в душевых расходах по разным видам социальных услуг также обусловлены совокупностью факторов, как объективных и долгосрочных (бюджетная обеспеченность, возрастная структура населения, уровень жизни и др.), так и субъективных (приоритеты региональных властей), которые могут реализовываться длительное время. Дифференциация всех душевых расходов консолидированных бюджетов регионов составляет 8 раз с корректировкой на ИБР, в том числе расходов на образование – 10 раз, на здравоохранение – 10 раз, на социальную политику – 8 раз, в т.ч. на выплаты пособий населению – более 9 раз. Если не учитывать показатели слабозаселенных и небольших по численности населения автономных округов Крайнего Севера (Чукотского, Ненецкого), с одной стороны, и душевые показатели Тюменской области, заниженные неадекватным ИБР, с другой стороны, то различия по всем видам душевых социальных расходов сокращаются до 5-6 раз. Исключение – душевые показатели выплат пособий населению (8 раз), поскольку в Москве и Ямало-Ненецком АО они существенно выше, чем в других регионах<sup>6</sup> Если отбросить регионы Крайнего Севера с экстремальными климатическими условиями и Москву, имеющую максимальную бюджетную обеспеченность, то различия душевых расходов по основным видам социальных расходов в остальных регионах снижаются до 2-3 раз.

Подводя итог, отметим, что масштабы социально-экономического неравенства регионов значительны, но его не следует преувеличивать. Неравенство обусловлено сильной дифференциацией двух небольших групп – лидеров (федеральных городов и ведущих экспортно-сырьевых регионов) и аутсайдеров

---

<sup>6</sup> Высокие душевые показатели расходов на социальную политику и выплаты пособий за 2013 г. в южных регионах Дальнего Востока обусловлены выплатами компенсаций пострадавшим от наводнения

(наименее развитых республик и регионов с чертами депрессивности). Большинство регионов страны менее существенно отличаются друг от друга и по основным социально-экономическим индикаторам, и по бюджетной обеспеченности, и по структуре и душевым показателям социальных расходов бюджетов. Сложившееся территориальное неравенство обусловлено конкурентными преимуществами или барьерами развития регионов, оно устойчиво и вряд ли существенно трансформируется в ближайшие 10-15 лет.

Смягчение межрегиональных различий в 2000-2010-х гг. обеспечено перераспределением доходов федерального бюджета от роста цен на нефть и поэтому не может быть устойчивым при ухудшении макроэкономической ситуации. В России отсутствуют механизмы сокращения межрегионального неравенства за счет ускоренного развития слаборазвитых и депрессивных регионов на основе внутренних факторов развития, а не перераспределения сырьевой ренты.

Проблемы неравенства социальных расходов бюджетов регионов России вряд ли можно решить с помощью введения единого стандарта финансирования социальных услуг. Не только налоговая база, но и потребности регионов в бюджетных расходах по отдельным видам социальных услуг сильно различаются, что обусловлено объективными факторами (географическим положением, возрастной структурой населения и др.), которые сложно учесть в стандарте. Разработка стандартов по "нижней планке" дестимулирует более развитые регионы, позволяя меньше инвестировать в воспроизводство человеческого капитала. Для разработки и реализации стандартов на основе средних показателей душевых расходов бюджетов регионов РФ, во-первых, нет необходимых финансовых ресурсов, и, во-вторых, средние показатели не учитывают специфику регионов с разными условиями развития.

В целом единая политика для всех регионов, проводимая федеральным центром, малоэффективна. Часть регионов вырабатывает и реализует свои приоритеты развития, маневрируя финансовыми ресурсами для их поддержки. Централизованная система управления социальным развитием, практически не учитывающая региональное разнообразие, должна заменяться более гибкой и адаптированной к особенностям регионов.

## 4 Выбор социальной доктрины в долгосрочной перспективе

### 4.1 Где мы находимся?

Российская Федерация является правовым, демократическим, социально ориентированным государством и выступает гарантом соблюдения прав и свобод граждан в социальной сфере. И в число важнейших задач государства входит реализация грамотно выстроенной социальной политики.

В реальности в социальной политике в России присутствуют черты и характеристики каждой из этих моделей.

*Либеральная модель.* В политике преодоления бедности со второй половины 1990-х гг. реализуются попытки внедрения принципа адресности социальной поддержки, которая получила наибольшее распространение в региональных программах социальной защиты.

*Консервативная модель.* В пенсионной системе, в социальном и медицинском страховании базовым принципом является страховой принцип участия в соответствующих системах, что свидетельствует о присутствии элемента консервативной модели.

*Социал-демократическая модель.* Эта модель наиболее выражено присутствует в социальной политике современной России: по-прежнему с советских времен сохраняется категориальный принцип доступа к социальным благам у многих групп населения.

Что в итоге? Образно говоря, в современном мире, который стремится к устойчивому социальному и экономическому развитию, выбор социальной доктрины отнюдь не сводится к вопросу «на какую лошадь ставить?» Система социальных институтов представляется «тройкой», и различия состоят в относительных размерах и силе каждого из этих коней, находящихся «в одной упряжке». Но тройка может успешно двигаться вперед только в том случае, когда все кони находятся в хорошей физической форме и бегут синхронно.

Социальная политика выступает одним из видов реализуемой политики и подразумевает, что государство проводит систему мероприятий, направленных на улучшения уровня и качества жизни определённых социальных групп. Социальная

политика неразрывно связана с экономическими, историческими, политическими, правовыми аспектами, что обуславливает комплексность и дисциплинарную множественность в ее интерпретации и претворении в жизнь.

Сегодня российской социальной политике свойственно отсутствие единой комплексной и целостной стратегии. Выявленные тенденции свидетельствуют о том, что «российские элиты сегодня не готовы проводить социальные преобразования, если они задевают интересы населения, потому что последние не умеют справляться с протестными настроениями, ... В другом случае мы имеем масштабный социальный проект, имевший под собой глубокую электоральную поддержку и потребовавший у своих авторов денег в 4-6 раз больше, чем планировалось. В результате национальные проекты есть, а эффективных преобразований в социальной сфере нет» [16].

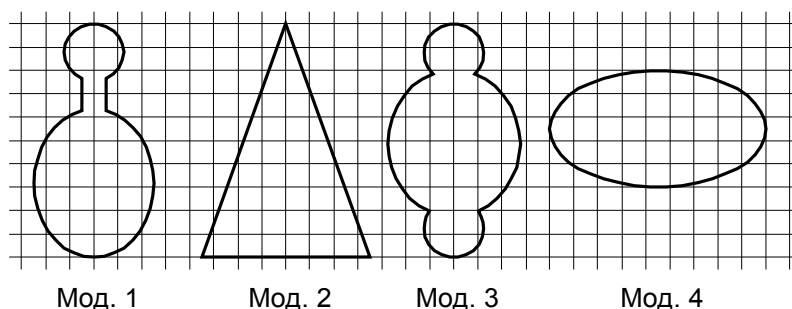
Вместе с тем очевидно, что следование идее выравнивания показателей социальной сферы не может обеспечить сглаживание социального пространства. Выравнивание должно рассматриваться не как целевой ориентир, а как процесс, сопряжённый с движением к конечной цели, связанной увеличением качества человеческого капитала. Социальное проектирование требует реализации комплексного подхода к выстраиванию социального пространства, позволяющего ответить на вопрос о целесообразности и направленности структурных реформ, а также форм, методов и механизмов их реализации. В ходе проектирования необходимо реализовывать тезис о повышении эффективности социальной сферы за счет оптимизации процессов и внедрения новых методов организации управления социальной сферой и ее деятельностью.

## **4.2 Социальная база и политические риски: прогнозные модели поведения субъектов социальной политики**

Помимо макроэкономических ограничений для определения перспектив и границ будущего социального развития необходимо учитывать социальные факторы, как-то готовность субъектов социальной политики к тем или иным «правилам игры».

Представления российских граждан о справедливом устройстве общества будут представлять собой рамки для возможных экономических и политических

трансформаций, с последствиями которых будет «работать» социальная политика. Для того, чтобы ее меры были наиболее эффективны, необходимо исходить из сложившихся к настоящему времени соотношений моделей реального и желаемого социального устройства общества. Симптоматичным представляется тот факт, что реальная и идеальная структуры российского общества в представлениях населения не совпадают.



Доля респондентов, выбравших соответствующую модель, %				
	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Как идеальную:	9	20	31	40
Как реальную:	28	57	12	2
Разница:	-19	-37	19	38

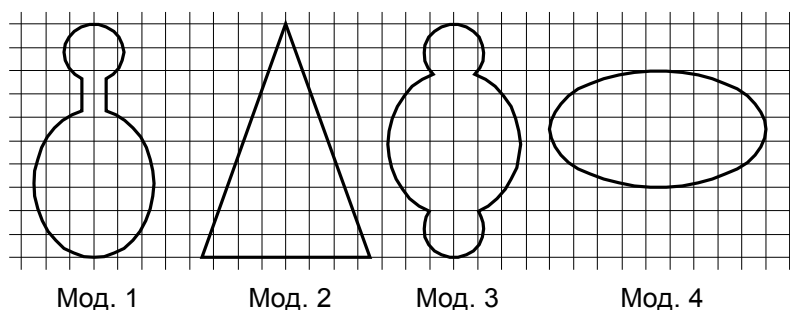
Рисунок 1<sup>7</sup> – Представления россиян о том, какая модель в наибольшей степени отражает реальную и идеальную социальную структуру российского общества (для населения не старше 55 лет)

По мнению большинства населения, реальная модель общества, сложившегося в настоящий момент в России, представляет собой пирамиду (57%) или же модель массовых низших слоев при немногочисленных высших (28%). Только небольшая доля россиян считает, что современный российский социум представляет собой общество массовых средних слоев – либо с немногочисленными верхними и нижними слоями, либо без них (14%), хотя именно эти модели они чаще всего выбирают как характеризующие идеальное, в их представлениях,

<sup>7</sup>Данные исследования ИС РАН «О чем мечтают жители России?», проведенного в 2012 г. по репрезентативной выборке объемом 1751 респондентов

общественное устройство. Таким образом, ярко проявляется важное расхождение между теми моделями общества, в которых россияне хотели бы жить, и теми, которые, по их мнению, характеризуют современную российскую реальность. С точки зрения общей концепции социальной политики можно говорить о том, что населением востребован тот ее вектор, который будет направлен на формирование устойчивого среднего класса / средних слоев, на укрепление позиций их представителей в обществе. Такое направление должно включать в себя, в том числе, акцент и на группы малообеспеченных россиян, социальная политика в отношении которых должна быть направлена на предотвращение их сползания в бедность и создание возможностей для их перехода в средние слои.

Показательно при этом, что говоря об идеальной модели общества, отнюдь не все россияне, вопреки широко распространенному представлению, склоняются к обществу относительно равных доходов и положения для всех (модель 4). Более половины россиян поддерживают модели общества, предполагающие определенную степень неравенства, но при этом характеризующиеся массовыми средними слоями. Такой выбор частично объясняется и тем, что свою «идеальную» позицию в обществе россияне тоже видят обычно именно в средних слоях. Здесь, однако, опять наблюдается расхождение с реальностью – реальное место, которое они занимают в обществе, по оценкам россиян оказывается ниже, чем то, которое они должны были бы занимать «по справедливости». В среднем, разрыв составляет 2,5 позиции из десяти, хотя отличается в зависимости от того, какую модель выбирали респонденты, описывая современное российское общество.



Средняя оценка своего положения:				
	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4



Шкала оценки собственного положения в обществе	10-балльная шкала	10-балльная шкала	10-балльная шкала	5-балльная шкала
Реальное положение	3,8 по 10	3,0 из 10	4,6 из 10	3,0 из 5
Положение «по справедливости»	6,3 из 10	5,7 из 10	6,2 из 10	6,4 из 10

Рисунок 2 – Представления россиян о том, какое место они занимают и должны были бы занимать в обществе «по справедливости», 2012 г. (для населения не старше 55 лет)

Еще раз подчеркнем, что, оценивая свое положение в обществе «по справедливости», россияне дают средние, а не максимально возможные оценки; при этом наблюдаются значительные расхождения как между моделями общества, которые они видят как реальные и идеальные, так и между их оценками своего реального места в обществе и того места, которое они должны были бы занимать «по справедливости».

Изложенные представления о «правильном» устройстве общества будут диктовать реализацию двух направлений социальной политики – компенсационную и стимулирующую – с преобладанием компенсирующих мер. В первую очередь, они будут направлены на поддержку бедствующего населения, то есть, тех, кто находится в трудных жизненных ситуациях. Сложившееся положение российских домохозяйств, находящихся внизу социальной лестницы позволяет увидеть, что их представители рискуют столкнуться со всеми основными проявлениями социального исключения – социальной и культурной изоляцией, экономическим исключением и исключением из рынка труда, а также институциональным исключением, что делает их наиболее уязвимыми при осуществлении каких-либо серьезных экономических и политических маневров. Эта уязвимость определяется наличием множественного неблагополучия и слабого ресурсного потенциала, что характерно для нижней и ниже среднего социальных групп.

В принципе меры стимулирующего воздействия адресованы более благополучным слоям населения, особенно эффективны они должны быть в отношении среднего класса, который по характеру и степени развитости своих ресурсов способен к самостоятельному развитию и самореализации.

Средний класс – термин, хотя и часто употребляющийся, но не вполне точный, поскольку на разных этапах постсоветского развития в него вкладывался разный смысл и, соответственно, среднему классу приписывались разные функции. В зависимости от того, какие функции среднего класса выносятся на первый план, отбираются его идентификационные признаки. Не касаясь методологических вопросов определения границ среднего класса, остановимся на тех функциях, которые он способен выполнять, что принципиально важно в контексте задач социальной политики. Вменяемые среднему классу функции разнообразны:

- функция конструирования и апробации адаптивных социально-экономических практик;
- функция трудовой активности (выполняется в случае наличия, по крайней мере, одного места постоянной работы);
- функция добросовестного налогоплательщика (выполняется при отсутствии устных договоренностей о размере оплаты труда по месту основной работы для наемных работников или в случае подачи налоговой декларации для предпринимателей и самозанятых);
- функция потребления товаров (считается выполненной при наличии более чем одного предмета престижного потребления);
- функция потребления услуг (считается выполненной в случае потребления более чем одного вида платных услуг (бытовых, образовательных, медицинских));
- функция потребления культурных благ (выполняется в случае потребления более трех видов культурных благ);
- инвестиционная функция (выполняется, если размер сбережения превышает размер полугодового дохода);
- функция гражданского участия признается выполненной, если респондент отмечает свое участие хотя бы в одних выборах последнего избирательного цикла, фиксирует свое членство в одной из общественных организаций.

В принципе, чем больше социально-экономических функций, присущих полноценному среднему классу, исполняется индивидом или группой, тем больше оснований для причисления к этому социальному образованию. Следовательно, о масштабах российского среднего класса можно судить, исходя из анализа распределения по числу выполняемых функций.

Средний класс проявил себя как главный актер социально-экономической адаптации. Общие результаты адаптации россиян представлены ниже (где приведены распределения по уровню адаптированности<sup>8</sup> с интервалом приблизительно в десять лет<sup>9</sup>).

Таблица 5 – Распределение респондентов по уровню адаптированности, %

Уровни адаптации	1994 г.	2004 г.	2012 г.
	Число респондентов в %		
Высокий	4,7	10,3	14,6
Средний	25,6	35,3	38,2
Низкий	30,7	31,4	39,6
Деадаптация	39,0	23,0	7,6
Всего	100	100	100

Здесь видны и успехи, и провалы адаптации. Успехи состоят, во-первых, в постепенном и неуклонном, хотя и замедлившемся в последние годы, расширении численности успешно адаптировавшихся, и, соответственно, численности среднего класса, а, во-вторых, в сокращении численности дезадаптантов. В то же время, число респондентов, чей уровень адаптации был оценен как низкий, ничуть не сократилась, а, напротив, выросла. Это свидетельствует о проблемах социальной мобильности, проявляющийся в том, что до настоящего времени, после двух десятилетий преобразований, около половины населения не смогли встроиться в новую

---

<sup>8</sup> Итоговая оценка результатов адаптации (материальное и статусное выражение) оценивалась по субъективной самооценке следующим образом. Высокий уровень адаптации, если одна из детерминант успешности адаптации (материальная или статусная) оценивается как «высокая», при том, что другая оценивается как «высокая» или «средняя». Средний уровень адаптации: обе детерминанты успешности адаптации имеют средние значения. Низкий уровень адаптации: одна из указанных детерминант успешности адаптации оценивается как «низкая», при том, что другая превышает это значение. Деадаптация: обе детерминанты успешности адаптации определяются как «низкие»

<sup>9</sup> Приведены данные мониторингового исследования ИСЭПН РАН «Социально-экономическая адаптация населения», в ходе которого опрашивалось 1200 респондентов в мегаполисе (Санкт-Петербург), областном городе (1994 г. – Нижний Новгород, 2004 г. – Вологда, 2004 г. – Воронеж); малом городе (1994 г. – Дмитров, 2004 г. – Дзержинск, 2012 г. – Дедовск)

реальность, находятся в тяжелом материальном положении, испытывают неудовлетворенность своим положением в обществе.

Одновременно это означает, что с точки зрения социальной политики, актуальность представляет не только тема среднего класса и традиционно находящаяся в фокусе внимания проблематика бедности, но и круг вопросов, касающихся социального слоя, который можно условно назвать «между under class и middle class». Его константное состояние отражает, с одной стороны, пределы адаптационных возможностей населения, а, с другой – границы расширения среднего класса.

Успехи же среднего класса связаны с реализуемыми его представителями практиками, которые оказались весьма гибкими и, действительно, адаптивными - от множественной и неформальной занятости в начале 1990-е гг. до стационарной единичной занятости в наиболее успешно развивающихся сегментах экономики, которыми в начале 2000-е гг. были менеджмент, финансы, консалтинг, а с конца 2000-е гг. – государственное управление и силовые структуры.

Поведение среднего класса с точки зрения выполняемых им иных функций показал, что все возможное многообразие по существу сведено к двум – трудовой и потребительской. И если потребительская функция среднего класса достаточно хорошо описана, то о трудовой следует сказать то, что за последние 10-15 лет произошли существенные структурные перемещения среди потенциальных представителей среднего класса. В его состав входит все больше представителей государственного управления, силовых структур. Одновременно там сохраняется значительная доля представителей отраслей, наиболее привлекательных для работников в конце 1990-х и начале 2000-х гг. – это сферы экономики, финансов, но в то же время, уходят представители высокотехнологичного труда. Эти процессы в принципе подтверждают то, что представители среднего класса стремятся реализовать наиболее эффективные модели экономического поведения, адаптивные к условиям, сложившимся «здесь и сейчас». Вместе с тем, средний класс, расширяясь, теряет качественную определенность, позволяющую осознавать и выработать «классовые интересы». Более того, экономические и социальные интересы представителей разных групп среднего класса могут иметь противоположную направленность. Структурные перемещения в составе сегодняшнего среднего класса делают его представителей более зависимыми от государства как источника

материального благополучия и менее ориентированными на реализацию собственных усилий. Поддерживая приемлемый градус социальной стабильности, эта ситуация не способствует экономическому росту, а создает дополнительную нагрузку на социальную политику.

## **5 Сценарии развития экономики (до 2050 г.)**

### **5.1 Сценарии развития экономики и бюджетной системы до 2050 г.**

#### *Доходы бюджетной системы*

Здесь будут играть роль как «объективные» внешние и внутренние факторы, так и возможные коррективы, вносимые правительством в свою политику. Одним из ключевых внутренних факторов будет служить динамика добычи углеводородов. Ожидается, что в период до 2030 г. объем добычи нефти будет оставаться практически неизменным.

Отставание динамики добычи нефти от динамики физического объема ВВП будет означать снижение удельного веса нефтегазового сектора в процентах ВВП. Учитывая, что налоговая нагрузка в данном секторе значительно выше, чем в остальной экономике, результатом станет снижение суммарных доходов бюджетной системы в процентах ВВП.

В принципе некоторое увеличение доходов может возникнуть в случае выхода бизнеса из тени, но представляется целесообразным не рассчитывать на значимый успех в этом процессе. Вместе с тем вероятным представляется повышение налогов на потребление (НДС, акцизы), что соответствовало бы общемировым тенденциям.

#### *Бюджетные расходы*

В ближайшие несколько лет общая величина бюджетных расходов на федеральном уровне по всей вероятности будет подчиняться бюджетному правилу – т.е. определяться как ожидаемые доходы при базовой (долгосрочной средней) цене на нефть плюс 1% ВВП. Однако в перспективе такая ситуация может измениться. Отметим что сохранение или тем более снижение государственных расходов в % ВВП в условиях низкого экономического роста крайне затруднительно, поскольку многие расходы не «привязаны» к темпам роста ВВП (например, на оборону).

В исследовании рассматривались три сценария.

1) *Базовый сценарий*. Исходит из сохранения действующих «правил игры»: налогового законодательства и «бюджетного правила». В этом сценарии доходы

будут отставать от ВВП (т.е. их величина в процентах ВВП будет снижаться), а следовательно, будут снижаться и расходы, выраженные в процентах ВВП.

2) *Стабильные бюджетные доходы.* Правительство оказывается не в состоянии придерживаться ситуации *status quo* в ситуации низких темпов роста экономики и еще более низкого роста государственных расходов. В данном сценарии правительство поддерживает постоянный уровень бюджетных доходов, постепенно повышая налоговые ставки по мере снижения нефтегазовых доходов в % ВВП.

3) *Рост бюджетных расходов.* Третий сценарий исходит из того, что в перспективе правительство будет опережающими темпами увеличивать бюджетные расходы.

Понятно, что финансирование дополнительных расходов требует адекватного повышения налоговых ставок. Их величина рассчитывалась в рамках использовавшихся моделей.

### ***Макроэкономические прогнозы***

*Рост мировой экономики.* Динамика мирового ВВП в долгосрочной перспективе будет характеризоваться сохранением положительного дифференциала роста между странами с формирующимися рынками и развитыми странами, что будет обуславливать постепенное повышение доли первых в глобальном выпуске. Вместе с тем, величина этого дифференциала будет постепенно сокращаться на фоне исчерпания потенциала «догоняющего развития», базирующегося на заимствовании технологий, а также прекращения действия эффекта «демографического дивиденда». Другие факторы, негативно влияющие на рост выпуска в странах с формирующимися рынками, включают сокращение отношения темпов роста мировой торговли к темпу роста мирового ВВП (связанное, в том числе, с прекращением «долгового» финансирования роста выпуска в развитых странах, а также увеличением их внешней конкурентоспособности), усиление проблемы «узких мест» транспортной и энергетической инфраструктуры (при этом запуск новых проектов должен будет производиться на фоне растущих мировых процентных ставок и по-прежнему недостаточного уровня развития национальных рынков «длинных денег»); ограниченность возможностей фискального и монетарного стимулирования на фоне тенденций к увеличению государственного долга и накопления рисков в их финансовых системах в последние годы.

В среднесрочной перспективе 2014-2020 гг. темпы роста ВВП *Евросоны* будут постепенно повышаться. Разрыв выпуска с 2014 г. по 2019 г. уменьшится в связи со следующими факторами:

- сохранением положительной динамики чистого экспорта товаров и услуг благодаря мерам по повышению конкурентоспособности (повышение гибкости рынка труда, оптимизация систем регулирования);

- повышением темпов роста инвестиций в связи с улучшением условий кредитования на фоне реализации стимулирующих мер ЕЦБ (снижение базовых ставок, предоставление коммерческим банкам долгосрочной ликвидности, покупка секьюритизированных облигаций), а также общего снижению неопределенности благодаря завершению формирования Банковского союза;

- улучшением динамики частного потребления и плавным сокращением уровня безработицы (связанным как с ростом совокупного спроса, так и со снижением издержек найма благодаря структурным реформам);

- сокращением понижательного давления на ВВП, связанным с фискальной консолидацией.

Далее мы исходим из следующих прогнозов динамики мировой экономики.

Таблица 6 – Темпы роста мировой экономики по вариантам прогноза

	2014-2020	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2014-2050	2050 к 2013, %
Мир	3,8	3,8	3,7	3,6	3,5	294,9
Еврозона	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	174,0
США	2,7	2,6	2,5	2,3	2,2	212,9
Китай	6,6	6,3	6,1	5,8	5,5	433,4

*Цены на углеводороды.* В среднесрочной перспективе предполагается умеренное снижение цен на нефть.

*Добыча и физобъемы экспорта энергоносителей.* Прогноз предполагает поддержание добычи нефти примерно на постоянном уровне до 2030 г. с последующим постепенным снижением. Экспорт нефти и нефтепродуктов монотонно сокращается на фоне увеличения внутреннего потребления. Напротив, добыча и экспорт газа возрастают на протяжении всего прогнозного периода с



учетом общемировой тенденции к повышению роли газа как относительно экологичного источника энергии<sup>10</sup>.

*Целевая инфляция ИПЦ.* При построении прогнозов для всех сценариев инфляция индекса потребительских цен рассматривается как целевой показатель, поскольку предполагается переход к инфляционному таргетированию. При этом предполагается, что соответствующая политика ЦБ позволит снизить инфляцию до 3,2% к 2020 г. и 2,0% к 2030 г., а затем удерживать ее примерно на этом уровне до 2050 г.

*Демографические показатели.* В качестве основы для прогнозирования динамики показателей рынка труда используется средний вариант демографического прогноза Росстата до 2050 г., опубликованного в Демографическом ежегоднике России 2013. В среднем варианте прогноза Росстата наблюдается постепенное ухудшение демографической ситуации, что негативно влияет на предложение труда.

Таблица 7 – Сводная таблица предположений для всех сценариев

Показатель	Единица измерения	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Среднегодовая цена на нефть марки URALS	<b>долл. за барр.</b>	104,0	100,0	115,0	135,3	163,5	190,7	218,7	246,8	278,3
Средние контрактные цены на газ	<b>долл./тыс. куб. м</b>	351,3	317,7	322,7	364,3	419,5	467,4	509,6	545,3	580,8
Добыча нефти	<b>млн. т.</b>	525	524	522	524	525	515	504	494	484
Экспорт нефти		230	230	233	231	225	210	202	193	185
Экспорт нефтепродуктов		153	149	144	143	139	132	122	112	103
Добыча природного газа	<b>млрд. куб. м.</b>	668	674	753	798	831	862	904	947	993
Экспорт природного газа		202	202	257	279	295	332	369	410	458
Темп прироста ВВП США	<b>% к пред. г.</b>	2,7	2,9	2,1	2,0	2,2	2,0	1,8	1,7	1,5
Темп прироста ВВП ЕС		1,1	1,4	1,7	1,5	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Темп прироста ВВП КНР		7,2	7,1	5,6	4,7	4,0	3,5	3,0	2,3	1,8

<sup>10</sup> Прогнозы на 2014-2030 гг. построены на основе базовых средне- и долгосрочных сценариев МЭР (при необходимости, в 2018-2020 гг. применяется линейная интерполяция между ними); для периода 2031-2040 гг. используется динамика из базового сценария ИНЭИ РАН; на 2041-2050 гг. предполагается сохранение средней динамики 2035-2040 гг.

Показатель	Единица измерения	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Темп прироста ВВП мировой экономики		3,6	3,8	3,6	3,3	3,1	2,8	2,5	2,2	2,1
Индекс потребительских цен	<b>% дек. к дек. пред. г.</b>	106,5	105,1	103,2	102,3	102,0	102,0	102,0	102,0	102,0
Население	<b>млн. чел. в среднем за год</b>	143,7	143,9	144,5	144,2	143,3	142,2	141,6	141,3	141,5
Население моложе трудоспособного возраста		24,9	25,4	26,8	26,4	24,3	23,0	23,3	24,6	26,0
Население в трудоспособном возрасте		84,6	83,6	79,7	78,3	78,6	77,8	75,4	72,1	70,5
Население старше трудоспособного возраста		34,1	34,9	38,0	39,6	40,4	41,5	42,8	44,5	45,0
Экономически активное население		71,9	71,7	70,2	68,7	68,2	68,0	67,2	65,9	64,6

Результаты моделирования

Таблица 8 – Сводная таблица прогнозов по всем сценариям

Показатель	Единица измерения	Сценарий	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Номинальный ВВП	млрд. руб.	Базовый	71556	75341	10699	14157	18231	22973	28432	34523	41428
		Пост. н.н.	71553	75298	10655	14075	18081	22734	28096	34066	40819
		Возр. н.н.	71554	75304	10636	13989	17910	22436	27605	33325	39762
Номинальный ВВП	млрд. долл.	Базовый	2056	2089	3022	4111	5549	7138	8894	10662	12469
		Пост. н.н.	2056	2095	3008	4081	5488	7030	8733	10441	12182
		Возр. н.н.	2056	2095	3002	4052	5422	6904	8517	10115	11730
Темп роста ВВП (ф.о.)	% к пред. г.	Базовый	100,5	101,5	103,2	102,6	102,5	102,2	101,9	101,5	101,3
		Пост. н.н.	100,5	101,5	103,1	102,6	102,5	102,1	101,9	101,5	101,3
		Возр. н.н.	100,5	101,5	103,1	102,5	102,4	102,1	101,8	101,4	101,2
Реальный ВВП (ф.о.)	% (2013 г. = 100%)	Базовый	100,5	102,0	118,5	135,4	153,7	172,0	189,8	205,9	220,5
		Пост. н.н.	100,5	102,0	118,0	134,6	152,4	170,2	187,4	203,0	217,1
		Возр. н.н.	100,5	102,0	117,8	133,8	150,9	167,8	184,0	198,4	211,3
Темп роста розничного товарооборота (ф.о.)	% к пред. г.	Базовый	102,4	101,9	104,0	103,2	103,2	102,7	102,4	101,9	101,7
		Пост. н.н.	102,4	101,9	103,9	103,2	103,1	102,7	102,3	101,9	101,6
		Возр. н.н.	102,4	101,9	103,9	103,1	103,0	102,6	102,2	101,7	101,5
Розничный товарооборот (ф.о.)	% (2013 г. = 100%)	Базовый	102,4	104,4	125,8	148,7	174,2	200,6	226,9	251,3	273,8
		Пост. н.н.	102,4	104,3	125,2	147,6	172,4	197,9	223,4	246,9	268,5
		Возр. н.н.	102,4	104,3	124,9	146,5	170,3	194,6	218,3	239,9	259,5
Темп роста инвестиций в основной	% к пред. г.	Базовый	97,3	102,7	105,6	104,5	104,4	103,8	103,3	102,6	102,3
		Пост. н.н.	97,3	102,6	105,5	104,4	104,3	103,7	103,2	102,6	102,2

Показатель	Единица измерения	Сценарий	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
капитал (ф.о.)		Возр. н.н.	97,3	102,6	105,4	104,3	104,2	103,6	103,1	102,4	102,1
Инвестиции в основной капитал (ф.о.)	% (2013 г. = 100%)	Базовый	97,3	99,9	129,2	162,7	202,3	245,8	291,1	335,0	377,2
		Пост. н.н.	97,3	99,8	128,3	161,0	199,4	241,2	284,9	327,0	367,2
		Возр. н.н.	97,3	99,9	127,9	159,3	196,1	235,6	276,1	314,4	350,3
Темп роста экспорта товаров и услуг (ф.о.)	% к пред. г.	Базовый	102,0	101,8	104,6	103,3	103,2	102,7	102,1	101,5	101,1
		Пост. н.н.	102,0	101,7	104,5	103,3	103,1	102,6	102,1	101,4	101,1
		Возр. н.н.	102,0	101,7	104,4	103,2	103,0	102,5	101,9	101,3	101,0
Экспорт товаров и услуг (ф.о.)	% (2013 г. = 100%)	Базовый	102,0	103,9	129,4	154,7	181,9	209,4	234,9	255,6	271,7
		Пост. н.н.	102,0	103,8	128,7	153,4	179,7	206,2	230,7	250,5	265,7
		Возр. н.н.	102,0	103,8	128,4	152,2	177,3	202,3	225,0	242,9	256,5
Темп роста импорта товаров и услуг (ф.о.)	% к пред. г.	Базовый	94,6	101,7	107,2	104,2	104,0	102,7	102,0	101,3	100,9
		Пост. н.н.	94,7	102,0	107,1	104,1	103,9	102,7	102,0	101,2	100,9
		Возр. н.н.	94,7	102,0	107,0	104,0	103,8	102,5	101,9	101,1	100,8
Импорт товаров и услуг (ф.о.)	% (2013 г. = 100%)	Базовый	94,6	96,3	129,0	161,2	197,1	228,1	255,4	275,5	289,6
		Пост. н.н.	94,7	96,6	128,2	159,8	194,5	224,2	250,3	269,2	282,4
		Возр. н.н.	94,7	96,6	127,9	158,4	191,7	219,6	243,4	260,1	271,2
Сальдо счета текущих операций	млрд. долл.	Базовый	61	45	43	45	49	61	73	84	96
		Пост. н.н.	61	43	43	45	49	61	73	84	96
		Возр. н.н.	61	43	43	45	49	61	72	84	96
Экспорт товаров и услуг	млрд. долл.	Базовый	611	606	851	1149	1537	1969	2440	2920	3408
		Пост. н.н.	611	606	847	1141	1519	1940	2399	2864	3337
		Возр. н.н.	611	606	845	1132	1501	1907	2343	2782	3227
Экспорт товаров	млрд. долл.	Базовый	535	526	720	953	1253	1582	1937	2298	2668
		Пост. н.н.	535	526	717	946	1241	1561	1908	2258	2617
		Возр. н.н.	535	526	716	940	1228	1537	1868	2200	2538
Импорт товаров и услуг	млрд. долл.	Базовый	455	472	699	964	1301	1663	2056	2448	2841
		Пост. н.н.	455	474	695	956	1284	1634	2015	2393	2771
		Возр. н.н.	455	474	693	947	1266	1601	1959	2312	2661
Импорт товаров	млрд. долл.	Базовый	334	344	496	664	871	1079	1293	1491	1674
		Пост. н.н.	334	346	493	658	859	1061	1267	1457	1632
		Возр. н.н.	334	345	491	653	847	1039	1232	1408	1567
Чистый приток капитала в частный сектор	млрд. долл.	Все	-100	-50	-21	-22	-17	-32	-47	-64	-80
Курс доллара США	руб./долл. в среднем за год	Базовый	34,8	36,1	35,4	34,4	32,9	32,2	32,0	32,4	33,2
		Пост. н.н.	34,8	35,9	35,4	34,5	32,9	32,3	32,2	32,6	33,5
		Возр. н.н.	34,8	36,0	35,4	34,5	33,0	32,5	32,4	32,9	33,9
Индекс реального эффективного обменного курса рубля	% (2013 г. = 100%)	Базовый	94,9	94,4	105,9	112,1	117,7	119,9	120,6	118,9	115,7
		Пост. н.н.	95,0	94,7	105,8	112,0	117,3	119,4	119,8	118,0	114,8
		Возр. н.н.	95,0	94,7	105,8	111,9	117,0	118,8	118,9	116,9	113,4
Фонд заработной платы	млрд. руб.	Базовый	17382	19270	28714	37648	47041	57401	69077	81811	95776
		Пост. н.н.	17382	19263	28606	37447	46681	56838	68303	80780	94438
		Возр. н.н.	17382	19265	28560	37236	46274	56143	67186	79133	92143
Фонд	% ВВП	Базовый	24,3	25,6	26,8	26,6	25,8	25,0	24,3	23,7	23,1

Показатель	Единица измерения	Сценарий	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
заработной платы		Пост. н.н.	24,3	25,6	26,8	26,6	25,8	25,0	24,3	23,7	23,1
		Возр. н.н.	24,3	25,6	26,9	26,6	25,8	25,0	24,3	23,7	23,2
Реальная заработная плата	% к пред. г.	Базовый	100,2	102,1	103,5	102,9	102,5	102,1	102,0	101,8	101,5
		Пост. н.н.	100,2	102,1	103,5	102,8	102,5	102,1	102,0	101,8	101,5
		Возр. н.н.	100,2	102,1	103,5	102,7	102,4	102,0	101,9	101,7	101,4
Реальная заработная плата	% (2013 г. = 100%)	Базовый	100,2	102,4	123,6	143,3	163,1	181,1	199,8	219,0	237,3
		Пост. н.н.	100,2	102,4	123,1	142,5	161,9	179,4	197,5	216,2	234,0
		Возр. н.н.	100,2	102,4	122,9	141,7	160,5	177,2	194,3	211,8	228,3
Занятость	млн. чел. в среднем за год	Все	67,7	67,6	67,0	65,6	65,1	64,9	64,2	62,9	61,7
Уровень безработицы	% ЭАН	Все	5,9	5,7	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5

## Прогноз бюджетных показателей

### а) Базовый сценарий

Таблица 9 – Прогноз бюджетных показателей – базовый сценарий

Базовый сценарий	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
<b>Налоговая нагрузка на экономику, в долях ВВП</b>	<b>34,1 %</b>	<b>34,0 %</b>	<b>33,1 %</b>	<b>32,6 %</b>	<b>32,0 %</b>	<b>31,3 %</b>	<b>30,7 %</b>	<b>30,3 %</b>	<b>29,9 %</b>
<b>Доходы бюджетной системы, в долях ВВП</b>									
Доходы бюджетной системы всего	36,5 %	36,3 %	35,3 %	34,8 %	34,3 %	33,5%	32,9%	32,5%	32,1%
Нефтегазовые	9,9%	9,6%	7,9%	7,0%	6,3%	5,6%	5,0%	4,7%	4,4%
Ненефтегазовые	26,7 %	26,7 %	27,5 %	27,8 %	28,0 %	28,0%	27,9%	27,8%	27,7%
Доходы федерального бюджета	19,3 %	19,1 %	17,4 %	16,6 %	15,9 %	15,2%	14,6%	14,2%	13,9%
Нефтегазовые	9,9%	9,6%	7,9%	7,0%	6,3%	5,6%	5,0%	4,7%	4,4%
Ненефтегазовые	9,4%	9,5%	9,5%	9,6%	9,6%	9,6%	9,6%	9,6%	9,5%
Собственные доходы регионов	10,5 %	10,4 %	10,7 %	11,0 %	11,3 %	11,6%	11,7%	11,9%	12,0%
Собственные доходы внебюджетных фондов	6,7%	6,7%	7,2%	7,2%	7,0%	6,8%	6,6%	6,4%	6,2%

Базовый сценарий	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
<b>Расходы бюджетной системы, в долях ВВП</b>									
Расходы бюджетной системы, всего	35,9 %	36,5 %	34,4 %	34,0 %	33,6 %	33,3%	33,0%	32,8%	32,6%
Производительные расходы	18,8 %	19,0 %	16,5 %	16,2 %	15,9 %	15,6%	15,2%	14,9%	14,6%
Непроизводительные расходы	12,5 %	12,7 %	13,2 %	13,0 %	12,9 %	12,7%	12,6%	12,5%	12,5%
Прочие расходы	4,6%	4,8%	4,7%	4,8%	4,8%	4,9%	5,1%	5,3%	5,6%
Расходы федерального бюджета	19,5 %	20,2 %	17,4 %	16,7 %	16,1 %	15,6%	15,1%	14,8%	14,5%
<b>Балансы, в долях ВВП</b>									
Баланс бюджетной системы	0,6%	-0,2%	0,9%	0,8%	0,6%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,5%
Баланс федерального бюджета	-0,2%	-1,1%	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,5%	-0,6%	-0,6%
Нефтегазовый баланс	-10,1 %	-10,7 %	-7,9%	-7,1%	-6,5%	-5,9%	-5,5%	-5,2%	-5,0%
<b>Государственный долг, в долях ВВП</b>	11,3 %	11,8 %	13,1 %	14,8 %	16,3 %	17,8%	19,3%	20,9%	22,5%
<i>в т.ч. внешний долг</i>	2,4%	2,6%	2,8%	3,2%	3,5%	3,9%	4,3%	4,8%	5,2%
<b>Нефтегазовые фонды в долях ВВП</b>	8,5%	8,1%	7,2%	9,5%	10,7 %	11,5%	11,9%	12,1%	12,3%
<b>ПРИРОСТ в реальном выражении (в ценах 2013 г.), в % к 2013 г.</b>									
Доходы бюджетной системы	0,2%	1,1%	14,0 %	28,3 %	43,5 %	57,2%	70,4%	82,2%	93,0%
Доходы федерального бюджета	-0,7%	0,2%	5,5%	14,8 %	25,1 %	33,9%	42,2%	49,8%	57,0%
Нефтегазовые	1,3%	0,0%	-5,1%	-4,0%	-1,9%	-2,2%	-2,5%	-2,4%	-1,2%

<b>Базовый сценарий</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>	<b>2035</b>	<b>2040</b>	<b>2045</b>	<b>2050</b>
Нефтегазовые	-2,7%	0,3%	16,2 %	33,7 %	52,3 %	70,2%	87,2%	102,3 %	115,6 %
Собственные доходы региональных бюджетов	6,6%	7,2%	27,4 %	49,8 %	75,5 %	100,2 %	124,4 %	146,5 %	166,7 %
Собственные доходы внебюджетных фондов	-3,7%	-2,5%	21,5 %	38,7 %	52,6 %	65,1%	76,5%	85,8%	93,3%
Расходы бюджетной системы, всего	-3,4%	-0,3%	8,9%	23,1 %	38,2 %	52,9%	67,3%	80,4%	92,3%
Расходы федерального бюджета	-1,9%	3,4%	3,2%	13,1 %	23,6 %	33,6%	43,2%	52,0%	59,7%

Поскольку в базовом сценарии уровень налоговой нагрузки к концу периода сильно снижается, было рассчитано также два дополнительных сценария, предполагающих:

- Сохранение налоговой нагрузки на уровне 2014 г.;
- Рост налоговой нагрузки.

*б). Сценарий с постоянной налоговой нагрузкой*

Данный сценарий предполагает сохранение (с небольшими отклонениями) налоговой нагрузки на уровне 2014 г.

Реализация данного предположения была осуществлена за счет постепенного повышения ставок по следующим налогам: НДС, НДФЛ и налогам на имущество (подробнее см. таблицу 10). Заметим при этом, что рост данных налогов, в основном приводит к увеличению доходов региональных бюджетов – на федеральном бюджете отражается только рост поступлений по НДС, которого не достаточно, чтобы сохранить доходы федерального бюджета на уровне 2014 г.

Таблица 10 – Прогноз бюджетных показателей – сценарий с постоянной налоговой нагрузкой

<b>Постоянная налоговая нагрузка</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>	<b>2035</b>	<b>2040</b>	<b>2045</b>	<b>2050</b>
Налоговая нагрузка на экономику, в долях ВВП	34,1 %	34,0 %	33,7 %	33,7 %	33,9 %	33,8%	33,7%	33,9%	34,1%
Доходы бюджетной системы, в долях ВВП									

<b>Постоянная налоговая нагрузка</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>	<b>2035</b>	<b>2040</b>	<b>2045</b>	<b>2050</b>
Доходы бюджетной системы всего	36,5%	36,4%	36,0 %	35,9 %	36,1 %	36,0%	35,9%	36,1%	36,3%
Нефтегазовые	9,9%	9,6%	7,9%	7,0%	6,3%	5,6%	5,1%	4,7%	4,5%
Ненефтегазовые	26,7%	26,8%	28,1 %	29,0 %	29,8 %	30,4%	30,8%	31,3%	31,8%
Доходы федерального бюджета	19,3%	19,2%	17,6 %	17,0 %	16,5 %	16,0%	15,6%	15,5%	15,5%
Нефтегазовые	9,9%	9,6%	7,9%	7,0%	6,3%	5,6%	5,1%	4,7%	4,5%
Ненефтегазовые	9,4%	9,6%	9,8%	10,0 %	10,2 %	10,3%	10,5%	10,8%	11,0%
Собственные доходы регионов	10,5%	10,5%	11,1 %	11,7 %	12,6 %	13,3%	13,8%	14,2%	14,6%
Собственные доходы внебюджетных фондов	6,7%	6,7%	7,2%	7,2%	7,0%	6,8%	6,6%	6,4%	6,2%
<b>Расходы бюджетной системы, в долях ВВП</b>									
Расходы бюджетной системы, всего	35,9%	36,5%	35,0 %	35,2 %	35,5 %	35,8%	36,0%	36,4%	36,8%
Производительные расходы	18,8%	19,0%	16,8 %	16,7 %	17,2 %	17,4%	17,5%	17,5%	17,7%
Непроизводительные расходы	12,5%	12,7%	13,4 %	13,6 %	13,4 %	13,2%	13,2%	13,3%	13,3%
Прочие расходы	4,6%	4,8%	4,8%	4,9%	4,9%	5,2%	5,3%	5,6%	5,8%
Расходы федерального бюджета	19,5%	20,3%	17,7 %	17,1 %	16,7 %	16,3%	16,1%	16,0%	16,1%
<b>Балансы, в долях ВВП</b>									
Баланс бюджетной системы	0,6%	-0,2%	0,9%	0,8%	0,6%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,5%
Баланс федерального бюджета	-0,2%	-1,1%	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,5%	-0,6%	-0,6%
Ненефтегазовый баланс	-	-	-7,9%	-7,1%	-6,5%	-6,0%	-5,6%	-5,3%	-5,1%
<b>Государственный долг, в долях ВВП</b>									
<i>в т.ч. внешний долг</i>	11,3%	11,8%	13,2 %	14,8 %	16,3 %	17,9%	19,4%	21,0%	22,6%
	2,4%	2,6%	2,8%	3,2%	3,5%	3,9%	4,3%	4,8%	5,3%

Постоянная налоговая нагрузка	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Нефтегазовые фонды в долях ВВП	8,5%	8,1%	7,4%	9,6%	10,8%	11,7%	12,1%	12,3%	12,5%
<b>ПРИРОСТ в реальном выражении (в ценах 2013 г.), в % к 2013 г.</b>									
Доходы бюджетной системы	0,2%	1,3%	15,9%	32,1%	50,2%	67,4%	84,0%	100,0%	115,3%
Доходы федерального бюджета	-0,7%	0,2%	6,6%	17,2%	29,0%	39,4%	50,0%	61,2%	72,3%
Нефтегазовые	1,3%	-0,3%	-5,1%	-3,9%	-1,7%	-1,9%	-2,1%	-1,9%	-0,6%
Ненефтегазовые	-2,7%	0,7%	18,4%	38,4%	59,8%	81,1%	102,6%	124,8%	145,7%
Собственные доходы региональных бюджетов	6,6%	7,9%	32,2%	59,4%	93,6%	127,9%	160,4%	191,3%	220,7%
Собственные доходы внебюджетных фондов	-3,7%	-2,5%	21,3%	38,3%	51,8%	63,9%	74,9%	83,9%	91,0%
Расходы бюджетной системы, всего	-3,4%	-0,2%	10,7%	26,8%	44,8%	62,9%	80,6%	97,8%	114,1%
Расходы федерального бюджета	-1,9%	3,4%	4,3%	15,4%	27,3%	39,0%	50,8%	63,0%	74,5%
<b>Справочно рост налоговых ставок:</b>									
НДС	18%	18%	19%	19%	20%	20%	21%	22%	23%
льготная	10%	10%	10%	11%	11%	11%	12%	12%	12%
НДФЛ	13%	13%	14%	15%	17%	18%	18%	19%	19%
Налоги на имущество	Заложено увеличение поступлений до 2,7% ВВП к 2050 г. (рост почти в 2 раза по сравнению с уровнем 2014 г.)								

*в). Сценарий с возрастающей налоговой нагрузкой*

Данный сценарий предполагает рост налоговой нагрузки к концу периода до 41,1% ВВП (данный параметр рассчитан исходя из оценок, полученных в международных исследованиях влияния госрасходов на душевой ВВП – «Закон Вагнера»).

Реализация данного предположения была осуществлена за счет очень значительного повышения ставок по следующим налогам: НДС, НДФЛ и налогам на



имущество. При этом требуемое повышение налоговых ставок оказалось достаточно большим: к концу периода основная ставка НДС возросла до 28%, ставка НДС – до 36% (подробнее см. таблицу ниже). Отметим, что такой рост ставок представляется нереалистичным, и в данном контексте скорее демонстрирует пределы увеличения бюджетных расходов.

Таблица 11 – Прогноз бюджетных показателей – сценарий с возрастающей налоговой нагрузкой

<b>Возрастающая налоговая нагрузка</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>	<b>2035</b>	<b>2040</b>	<b>2045</b>	<b>2050</b>
<b>Налоговая нагрузка на экономику, в долях ВВП</b>	<b>34,1 %</b>	<b>34,0 %</b>	<b>34,3 %</b>	<b>35,5 %</b>	<b>36,7%</b>	<b>37,7%</b>	<b>38,7%</b>	<b>39,9%</b>	<b>41,1%</b>
<b>Доходы бюджетной системы, в долях ВВП</b>									
Доходы бюджетной системы всего	36,5%	36,4%	36,5 %	37,7 %	38,9%	39,9%	40,9%	42,1%	43,3%
Нефтегазовые	9,9%	9,6%	7,9%	7,0%	6,4%	5,7%	5,2%	4,9%	4,6%
Ненефтегазовые	26,7%	26,8%	28,7 %	30,7 %	32,5%	34,1%	35,7%	37,2%	38,7%
Доходы федерального бюджета	19,3%	19,2%	17,8 %	17,6 %	17,4%	17,2%	17,1%	17,2%	17,4%
Нефтегазовые	9,9%	9,6%	7,9%	7,0%	6,4%	5,7%	5,2%	4,9%	4,6%
Ненефтегазовые	9,4%	9,6%	10,0 %	10,5 %	11,0%	11,5%	11,9%	12,3%	12,7%
Собственные доходы регионов	10,5%	10,5%	11,5 %	13,0 %	14,4%	15,9%	17,2%	18,5%	19,7%
Собственные доходы внебюджетных фондов	6,7%	6,7%	7,2%	7,2%	7,0%	6,8%	6,6%	6,4%	6,2%
<b>Расходы бюджетной системы, в долях ВВП</b>									
Расходы бюджетной системы, всего	35,9%	36,5%	35,6 %	37,0 %	38,3%	39,6%	41,0%	42,4%	43,8%
Производительные расходы	18,8%	19,0%	17,4 %	18,5 %	19,9%	21,2%	22,4%	23,5%	24,7%

<b>Возрастающая налоговая нагрузка</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>	<b>2035</b>	<b>2040</b>	<b>2045</b>	<b>2050</b>
Непроизводительные расходы	12,5%	12,7%	13,4 %	13,6 %	13,4%	13,2%	13,2%	13,3%	13,3%
Прочие расходы	4,6%	4,8%	4,8%	4,9%	5,0%	5,2%	5,4%	5,6%	5,8%
Расходы федерального бюджета	19,5%	20,3%	17,9 %	17,7 %	17,6%	17,6%	17,6%	17,8%	17,9%
<b>Балансы, в долях ВВП</b>									
Баланс бюджетной системы	0,6%	-0,2%	0,9%	0,8%	0,6%	0,3%	0,0%	-0,3%	-0,5%
Баланс федерального бюджета	-0,2%	-1,1%	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,5%	-0,6%	-0,6%
Ненефтегазовый баланс	-	-	-7,9%	-7,2%	-6,6%	-6,1%	-5,7%	-5,4%	-5,2%
<b>Государственный долг, в долях ВВП</b>	11,3%	11,8%	13,2 %	14,9 %	16,4%	18,0%	19,6%	21,2%	22,9%
<i>в т.ч. внешний долг</i>	2,4%	2,6%	2,8%	3,2%	3,6%	3,9%	4,4%	4,9%	5,4%
<b>Нефтегазовые фонды в долях ВВП</b>	8,5%	8,2%	7,5%	9,7%	10,9%	11,8%	12,3%	12,6%	12,8%
<b>ПРИРОСТ в реальном выражении (в ценах 2013 г.), в % к 2013 г.</b>									
Доходы бюджетной системы	0,2%	1,3%	17,5 %	37,9 %	60,2%	82,7%	105,7 %	128,1 %	149,9 %
Доходы федерального бюджета	-0,7%	0,2%	7,8%	20,4 %	34,8%	48,2%	61,8%	75,0%	88,0%
Нефтегазовые	1,3%	-0,2%	-5,1%	-3,8%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,1%	0,3%
Ненефтегазовые	-2,7%	0,7%	20,7 %	44,7 %	71,3%	98,3%	125,5 %	151,6 %	176,3 %
Собственные доходы региональных бюджетов	6,6%	7,8%	36,2 %	74,9 %	119,9 %	168,4 %	219,3 %	270,3 %	320,8 %
Собственные доходы внебюджетных фондов	-3,7%	-2,5%	21,2 %	37,6 %	50,6%	62,0%	72,2%	80,4%	86,6%
Расходы бюджетной системы, всего	-3,4%	-0,2%	12,3 %	32,5 %	54,6%	77,9%	101,8 %	125,2 %	147,9 %
Расходы федерального бюджета	-1,9%	3,4%	5,4%	18,5 %	32,9%	47,5%	62,2%	76,3%	89,6%

<b>Возрастающая налоговая нагрузка</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>	<b>2035</b>	<b>2040</b>	<b>2045</b>	<b>2050</b>
<i>Справочно рост налоговых ставок:</i>									
НДС	18%	18%	19%	21%	22%	24%	25%	27%	28%
льготная	10%	10%	12%	13%	14%	16%	17%	19%	20%
НДФЛ	13%	13%	15%	19%	22%	26%	29%	33%	36%
Налоги на имущество	Заложено увеличение поступлений до 3,0% ВВП к 2050 г. (рост почти в 2,2 раза по сравнению с уровнем 2014 г.)								

В итоге долгосрочные макроэкономические прогнозы, построенные при реалистичных (а с учетом последних событий даже сравнительно оптимистичных) предположениях относительно условий развития российской экономики, показывают, что средние темпы роста ВВП в период до 2050 г. могут составить 2,0-2,2%, реальная зарплата – на 2,3-2,4%. Отметим, что прогнозируемый нами суммарный за 37 лет (2014-2050 гг.) прирост реальной величины средней зарплаты (128-137%) лишь незначительно уступает ее приросту за последние 10 лет и примерно равен приросту за 2000-2005 гг.

Еще медленнее будет расти реальная величина бюджетных расходов. Отметим, что во всех сценариях доходы и расходы федерального бюджета будут расти медленнее, чем расходы бюджетной системы в целом. Это указывает на необходимость определенной децентрализации социальной политики.

В базовом варианте суммарные расходы в реальном выражении будут расти на 1,8% (1,3%) для расширенного (федерального) бюджета. При поддержании бюджетных доходов на постоянном (в процентах ВВП) уровне рост расходов несколько повысится, однако будет оставаться не слишком впечатляющим (в среднем 2,1% и 1,5% в год). Наконец, если правительство, в соответствии с законом Вагнера, будет наращивать государственные расходы, то средние темпы возрастут до 2,5% и 1,7% в год для расширенного и федерального бюджета соответственно. Однако реализация данного варианта проблематична, так как он требует значительного повышения налоговых ставок, что неизбежно отразится на экономическом росте. Даже в этом варианте средние темпы роста расходов будут оставаться несопоставимо меньшими, чем в 2000-2013 гг., когда расходы бюджетной системы росли в среднем на 8,4% в год в реальном выражении. Еще более

шокирующим было бы сравнение с предкризисным периодом, когда за пять лет (2004-2008 гг.) реальные расходы расширенного бюджета росли в среднем на 12,6% в год.

Если говорить о росте расходов по отдельным направлениям, то можно предположить, что опережающими темпами будут увеличиваться расходы в здравоохранение. Для этого есть две причины: во-первых, они в настоящее время значительно ниже типичного для других стран уровня, во-вторых, обычно эти расходы увеличиваются быстрее ВВП по мере развития экономики и по мере старения населения. Что касается других статей социальной направленности, представляется, что трудно рассчитывать на существенное повышение их доли в структуре бюджетных расходов. Так, расходы на пенсии в Российской Федерации уже сейчас выше (в процентах ВВП) чем в среднем по странам ОЭСР.

Речь должна идти об 1) оптимизации расходов на социальное развитие; 2) принятии приоритетных направлений в социальном развитии; 3) привлечении для финансирования социальной сферы финансовых ресурсов иных экономических субъектов – бизнеса и населения.

## **6 Выводы и рекомендации к социальной политике на долгосрочную перспективу (до 2050 г.). Стратегические развилки**

Результаты комплексного анализа развития мер социальной политики на различных этапах экономического цикла позволяют сформулировать основные ее направления в долгосрочной перспективе.

### **6.1 Демографическая и семейная политика**

Воздействие на естественное воспроизводство населения происходит путем проведения демографической и семейной политики. Существуют различные пути снижения социальных расходов, однако все они имеют ряд негативных последствий.

В целом, поддержка семей с детьми имеет под собой два основания: снижение бедности и стимулирование рождаемости. При составлении схемы минимальных расходов следует в большей степени опираться на сокращение второй составляющей. Многочисленные исследования показывают слабый эффект материальной поддержки на итоговое число рождений. Если сейчас Россия тяготеет к консервативной модели семейной политики, в основе которой лежит поддержка традиционной семьи (муж-кормилец) методом материальной помощи, то при реализации схемы минимальных расходов можно ожидать поворота в сторону социально-демократической модели. В первую очередь это будет означать усиление сервисной поддержки, государственной и частной (услуг по уходу за детьми, включая детей до 3 лет), и сокращение столь длительного оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком. Совокупная продолжительность этого отпуска в России выше по сравнению со многими развитыми странами, и как следствие ниже участие женщин с маленькими детьми на рынке труда. Исследования показывают, что оптимальная с точки зрения занятости женщин продолжительность отпуска по уходу (включая отпуск по беременности и родам) составляет 28 недель, т.е. 7 месяцев.

В настоящее время социальная поддержка семей включает в себя единовременные и ежемесячные денежные компенсации и пособия, льготы и выплаты в натуральной форме, а также предоставление широкого перечня

социальных услуг. Тем не менее, в структуре расходов мероприятия, предназначенные для социальной поддержки семей с детьми, существенно уступают расходам на поддержку старшего поколения.

Категориальные меры поддержки составляют значительную часть расходных обязательств по семьям с детьми. Модернизация системы пособий должна идти по пути ее унификации при одновременном усилении принципов адресности. Унификация подразумевает слияние нескольких видов компенсаций в единое пособие при сохранении дифференцированного размера выплат для разных категорий семей. Одним из этапов модернизации системы пособий может быть временное разграничение принципов назначения пособий для вновь входящих получателей и для старых участников. Последним тогда предоставляется право выбора старой или новой схемы. При старой схеме подразумевается сохранение существующих пособий и правил их назначения, но размер этих пособий в дальнейшем не будет повышаться. В новой схеме необходимо будет проходить процедуру контроля дохода с тем, чтобы получить право на единое пособие, размер которого будет ежено повышаться. Таким образом, произойдет постепенное вымывание из числа участников системы социальной поддержки неадресных групп населения.

Если рассматривать оптимальный сценарий, то можно предложить следующий взгляд. Вместо сокращения оплачиваемого родительского отпуска в оптимальном сценарии может быть предложена дифференциация схемы выплат в зависимости от его продолжительности. При этом предоставление права выбора той или иной схемы позволит более полно учесть потребности разных типов семей. Подобные схемы уже действуют в ряде западных стран. В качестве примера можно привести следующие варианты:

– оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до 1,5 лет по действующим нормам законодательства (40% от заработка, но не более фиксированной суммы). Этот вариант используется по умолчанию, если родители до окончания отпуска по беременности и родам матери не изъявляют желания перейти на иную схему.

– сокращенный отпуск по уходу за ребенком с повышенным коэффициентом замещающего дохода. Для упрощения схемы можно ввести укрупненную пошаговую дифференциацию в 0,5 года. При выборе оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком до 0,5 лет не будет накладываться ограничений на

размер замещающего дохода, при выборе отпуска до 1,0 года порог может быть передвинут к 75% от заработка (с более высокой фиксированной суммой).

С учетом того, что многие женщины уже сейчас возвращаются на рынок труда до истечения оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком, выбор его сокращенного варианта будет привлекательным для них. Это не приведет к значительному сокращению средней продолжительности отпуска по всему населению, но закрепит существующие практики на более выгодных для семей условиях.

## **6.2 Рынок труда и трудовые отношения**

В политике на рынке труда видятся 2 вектора принципиальных изменений:

- От политики низкой безработицы – к политике эффективной занятости
- От дешевых и неквалифицированных рабочих мест - к рабочим местам с достойной заработной платой и высокой квалификацией труда

Сегодня инструменты на рынке труда направлены на регулирование (минимизацию) зарегистрированной безработицы, но отнюдь не на оптимизацию численности и структуры занятости. Другими словами, объектом регулирования является 1-4% (на различных этапах экономического цикла) от численности экономически активного населения, в то время как 96-99% остаются вне фокуса политики на рынке труда. В этом смысле то, что сегодня называется политикой занятости, в реальности является политикой противодействия безработице, что отнюдь не одно и то же.

Такая политика имеет своим результатом превалирование парадигмы сохранения старых неэффективных рабочих мест над созданием новых эффективных рабочих мест. В итоге в этом кроется одна из причин низкой производительности труда и сохранения архаичной структуры экономики.

Политика на рынке труда должна быть скоординирована и синхронизирована со структурными реформами в экономике и иметь своей целью стимулирование

- 1) создания эффективных рабочих мест в инфраструктурных (строительство, ЖКХ, транспорт, связь и пр.) и сервисных (социальные услуги населению и пр.) секторах экономики, что соответствует постиндустриальному типу развития.

- 2) Создания эффективных рабочих мест в малом и среднем бизнесе, в первую очередь, за счет формирования дружественной институциональной среды: ликвидация административных барьеров, развитие институтов массового кредитования, налоговые преференции и пр.

Одновременно в постиндустриальном обществе созреют предпосылки для формирования новой системы регулирования трудовых отношений. Вектор изменения - от жесткого трудового законодательства и слабой дисциплины экономических субъектов к гибкому трудовому законодательству и высокой дисциплине участников рынка.

Нынешний Трудовой кодекс (ТК) РФ имеет существенные изъяны и не отвечает целям будущего развития по следующим причинам:

- отсутствие предпосылок и механизмов для стимулирования работодателей к созданию новых рабочих мест;

- отсутствие заинтересованности и достаточных правовых норм для широкого использования гибких режимов работы, позволяющих избирать более простые формы привлечения работников к труду (например, на основе дистанционного труда);

- неспособность адекватно ответить на изменения в экономической конъюнктуре, особенно в периоды экономических кризисов: ТК предусматривает только неоперативные и слишком затратные механизмы изменения условий трудовых договоров по инициативе работодателя.

Главная проблема действующего ТК в том, что концептуально он построен на устаревшем понятийном аппарате: почти все фундаментальные понятия, включая «рабочее время», «рабочий день», «рабочее место» и пр. нуждаются в корректировке.

Таким образом, будущее трудовое законодательство ТК РФ должно быть направлено на:

- корректировку базовых понятий, которые лежат в основе трудового права;
- стимулирование новых типов и форм занятости, развитие аутсорсинга, заемного труда, расширение сферы применения дистанционной занятости, не требующей присутствия на работника рабочем месте;



- повышение гибкости трудовых отношений, прежде всего, на упрощение процедур найма и увольнений;
- преобладающей формой регулирования трудовых отношений должен стать срочный договор;
- усиление реальной ответственности работников и работодателей за неисполнение обязательств, установленных в договорах (соглашениях);
- упрощение кадрового делопроизводства (в том числе отмена трудовых книжек);
- в целях оперативного разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров необходимо реформирование судебной системы и создание специализированных трудовых судов (трудовой арбитраж).

Предполагается возможность одновременного сосуществования двух режимов трудового регулирования:

- действующего ТК (с учетом вышеперечисленных изменений) – в экономике «старого типа» (на крупных промышленных предприятиях с производствами конвейерного типа с высокой долей физического труда) с преобладанием нормированного рабочего дня, фиксированного рабочего времени и пр.
- нового ТК – в секторах постиндустриальной экономики (для инновационных сфер экономической деятельности с высокой долей интеллектуального труда и креативной деятельности) с преобладанием гибких форм организации труда, дистанционной занятости, а также гибких форм найма и увольнений

#### *Национальная система профессиональных стандартов.*

Важнейший инструмент обеспечения соответствия профессионального образования требованиям меняющейся экономики – система профессиональных стандартов, отражающих современные требования к качеству труда. Система профессиональных стандартов является основой формирования государственных образовательных стандартов и программ всех уровней профессионального образования, связывает профессиональную подготовку и требования рабочих мест.

Целью национальной системы профессиональных стандартов должно стать повышение конкурентоспособности рабочей силы, создание системы поддержки права работника на признание (оценку и присвоение) профессиональной квалификации, совершенствование механизмов координации рынка

профессиональных образовательных услуг и рынка труда. Система стандартов также является важным фактором повышения эффективности функционирования рынков труда (через процедуры стандартизации и унификации в рамках отдельных видов экономической деятельности, профессиональных групп).

В Трудовой кодекс РФ были введены понятия профессионального стандарта и квалификации работника. Для поставленных целей важно объединение усилий всех заинтересованных сторон, включая государство, как крупного работодателя и регулятора процессов на рынке труда.

Роль государства в данном вопросе, разумеется, не должна сводиться к подготовке профстандартов и навязывании их работодателям. Государство – не только регулятор рынка труда, но и самый крупный работодатель и практически монополист в целом ряде отраслей. Государство могло бы «начать с себя», разработав профстандарты для госслужбы. Кроме того, малые и некрупные предприятия не могут самостоятельно разработать профстандарты, поскольку не располагают соответствующей профессиональной и юридической поддержкой. Государство могло бы предложить подобную поддержку с участием других заинтересованных участников рынка.

Главное направление развития и внедрения профстандартов должно осуществляться через систему образовательных стандартов.

#### *Усиление связи рынка труда и системы образования*

Одной из проблем сегодня является недостаточная сбалансированность рынка труда и специалистов, выпускаемых системой образования, что проявляется, в первую очередь, в несоответствии количества выпускаемых специалистов потребностям предприятий реального сектора экономики, перекосом в подготовке кадров с высшим образованием при дефиците в подготовке рабочих и технических профессий. Отсутствуют оптимальное соотношение различных форм профессионального образования, отвечающего как текущему спросу на квалифицированные кадры, так и перспективным направлениям его развития.

### **6.3 Система образования**

Реформирование системы образования встречает все большее недовольство как населения, так и педагогической общественности. Население считает, что

реформы проводятся исключительно с целью снизить бюджетное финансирование<sup>11</sup>, а не решать наболевшие проблемы, а педагогическая общественность уверена, что проводимые реформы только дискредитируют образование как школьное, так и профессиональное.

Многие беды реформирования образования заключаются в том, что ни одна из задуманных реформ не реализовывалась полностью (целостно), из нее выхватывались отдельные элементы, которые и воплощались в жизнь с той или иной успешностью. Но вне общего контекста они становились либо объектами ожесточенных атак (ЕГЭ), либо тихо умирали (пример, – государственные именные финансовые обязательства - ГИФО, профильная старшая школа), либо не оказывали на систему образования практически никакого влияния (НСОТ) [17]<sup>12</sup>.

Вопрос о том, почему не идут реформы по большому счету никогда не ставился. Указывалось на нехватку ресурсов: считалось, что их объем недостаточен для того, что «выкупить» реформу у населения и профессионального сообщества. Интересы различных участников в реформе образования открыто никогда не обсуждались. Между тем при исследовании отношения к реформам образования респонденты нередко прямо указывали на их наличие и ведущую роль. Так, например, на вопрос об отношении к Единому экзамену большинство респондентов из вузовской среды в 2004 г. честно признавались: «Если мы найдем противоядие ЕГЭ, то мы его допустим, если нет, то нет» [См. 18].

Кроме того, можно указать на управленческую слабость в проведении образовательных реформ, не готовность к нестандартным реакциям «объектов реформирования» на реформаторские действия. Например, при проведении эксперимента по ГИФО Минобрнауки договорилось с вузами – участниками эксперимента не расширять целевой прием. Но поскольку целевики, независимо от результатов ЕГЭ, получали вторую категорию ГИФО, т.е. достаточно хорошее финансовое обеспечение их обучения в вузе, то высшие учебные заведения, участвующие в эксперименте, несмотря на договоренности, резко увеличили целевой прием (один из вузов вместо договоренного роста не более 10%, увеличил

---

<sup>11</sup> Особенно сильно это проявилось при принятии 83-ФЗ

<sup>12</sup> К числу реформ, не оказывающих заметного влияния на развитие системы образования, пока можно отнести и принятие 83-ФЗ, хотя последний 2012 г. показал, что в высшей школе его применение может привести к весьма неоднозначным результатам

его в 10 раз). Тогдашнее Минобрнауки не решилось аннулировать решение о повышенном бюджетном финансировании обучения целевиков, что привело к существенному перерасходу бюджетных средств, выделенных на проведение эксперимента, и это, в свою очередь, во многом негативно сказалось на дальнейшей судьбе ГИФО.

В результате в арсенале реформ остается весьма узкий набор мер, которые в той или иной степени реализуются:

- введение нормативов подушевого финансирования;
- реструктуризация сети образовательных учреждений (теперь она добралась до высших учебных заведений – Минобрнауки России стало реализовывать мониторинг эффективности вузов для того, чтобы выделить «неэффективные» вузы, что уже спровоцировало достаточно серьезный скандал, в результате под удар попали в основном малоизвестные частные вузы и филиалы государственных и частных вузов);
- расширение источников и объемов внебюджетного финансирования (оказание дополнительных платных образовательных услуг, государственно-частное партнерство в образовании (ГЧП), формирование фондов целевого капитала, что можно отнести и к ГЧП, и к развитию благотворительной деятельности и др.).

В том или ином виде этот набор входит во все предложения по реформированию (модернизации) образования. Теперь к ним добавилось введение эффективного контракта, интеграция науки и высшего образования, обеспечение попадания 5 российских вузов в топ-100 ведущих мировых рейтингов университетов.

Как ни отрицательно относится общество к реформам образования, как ни мало эти реформы дают ощутимых результатов (правда, без них, возможно, было бы еще хуже), они будут (должны) продолжаться. Это объясняется вполне реальной потребностью: в условиях быстрых технологических и общественных изменений (а современный мир находится именно в такой ситуации) система образования всегда будет немного «опаздывать» за переменами, и ресурсов для ускорения ей всегда будет не хватать. В силу сказанного реформы образования представляют собой, с одной стороны, механизм обеспечения требуемых изменений в данной сфере, а с другой - инструмент получения необходимых ресурсов, прежде всего - бюджетных.

## 6.4 Пенсионная система

Пенсионная система и впредь будет составлять каркас системы социальной поддержки населения. В настоящее время главной функцией системы пенсионного обеспечения является сокращение бедности среди лиц пенсионных возрастов. В действующей системе снижается доля страхового и накопительного элемента и сокращается уровень дифференциации пенсий. В результате коэффициент замещения для средне- и высокооплачиваемых работников составляет 6-8% и они не имеют стимула к активному участию в пенсионной системе. Следствием является вывод значительной части трудовых доходов в теневые отношения и сокращение доходной базы Пенсионного Фонда РФ.

Не развиты институты дополнительного пенсионного страхования и дополнительного социального страхования для лиц, чья заработная плата превышает 415 тыс. рублей в год.

В системе нечетко разграничены социальное обеспечение и социальное страхование граждан, что ведет к непрозрачности системы.

Постоянно принимаются новые обязательства, влекущие дополнительные расходы без привлечения новых источников финансирования.

Негосударственные пенсионные фонды и пр. коммерческие институты в слабой мере задействованы на развитие пенсионной системы.

Пенсионная система ведет к постоянному, нерегулируемому росту налоговой нагрузки, отдача от нее для населения не корреспондирует с целями развития инновационной экономики, нужны дополнительные шаги реформирования пенсионной и социальной системы для ее увязывания с новыми задачами в социально-экономической сфере.

В общей сложности, можно сказать, что нынешняя пенсионная система является лишь слегка видоизмененной советской, основанной на принципах, не подходящих для постиндустриального общества [19]. Это говорит о том, что существующая система требует не фрагментарного «косметического ремонта», а капитального пересмотра фундаментального целеполагания и дизайна.

Альтернативным сценарием пенсионной реформы является новая парадигма пенсионного обеспечения, включающая в себя две составляющие [20]. Первая из них – это добровольная частная пенсионная система. Вторая – «страховка от бедности», способствующая предотвращению бедности среди пожилого населения (или в

случае нетрудоспособности). Таким образом, задача роста благосостояния пожилого населения должна решаться людьми самостоятельно, государство лишь должно стимулировать этот рост за счет обеспечения стабильных и прозрачных финансовых институтов, обеспечения низкого уровня инфляции, программ повышения финансовой грамотности населения и т.д. Страховка от бедности в свою очередь означает модификацию пенсии в социальное «пособие для людей, находящихся в трудной жизненной ситуации» и тем самым не должно привязываться к определенному возрасту.

Переход страны на новую концепцию, конечно, весьма длительный процесс, требующий подготовительных шагов и ряда параметрических реформ. Однако для достижения поставленных целей и вывода пенсионной системы в сбалансированное состояние, решения необходимо принимать уже сейчас, максимально ориентируясь на понимание происходящего гражданами страны. Эксперты предлагают следующие ключевые меры, способствующие выходу пенсионной системы на новый уровень.

Во-первых, повышение пенсионного возраста. Как показал анализ выше, данный показатель в России значительно ниже по сравнению с развитыми и многими развивающимися странами. Повышение пенсионного возраста должно реализовываться в виде долгосрочной программы, т.е. программа должна объявляться задолго до ее начала, а процесс повышения возраста должен происходить постепенно. Это позволит минимизировать политические издержки, людям адаптироваться к данному решению и морально подготовиться к изменениям, а также снизит вероятность возникновения возможных проблем на рынке труда (например, нехватка достойных рабочих мест для пенсионеров). Повышение возраста задается следующим образом: до 63 лет для женщин и мужчин, но у женщин на полгода в год, а у мужчин на три месяца в год. Также при наличии большого стажа работы можно ввести преференциальный возраст выхода на пенсию.

Во-вторых, стимулирование добровольного более позднего выхода на пенсию (стратегии «деятельное долголетие»). Идея стратегии заключается в том, что люди достигшие пенсионного возраста могут отложить момент начала получения пенсии и тем самым обеспечить повышенную пенсию в будущем. Коэффициент увеличения трудовой части пенсии должен зависеть от того, на сколько лет человек откладывает ее получение. Важно отметить, что коэффициенты должны быть существенными чтобы создавать реальные стимулы, а также должны учитывать инфляцию и рост

заработной платы. Так, при откладывании пенсии на один год, коэффициент увеличения будет равен 1,15, на 2 а – 1,35, на 3 – 1,55, на 4 – 1,75, на 5 лет – 2. То есть, решив выйти на пенсию на 5 лет позже установленного пенсионного возраста, гражданин будет получать пенсию в два раза больше. Данная мера частично заложена в пенсионную реформу, планирующую запустить с 2015 г., однако коэффициент не увеличивает пенсию достойным образом, т.е. не создает реальных стимулов для откладывания момента выхода на пенсию.

В-третьих, решение проблемы досрочных пенсий. Проблема досрочных пенсий усложняется тем, что часть работников, имеющих право на данную пенсию, действительно работают во вредных и опасных для жизни и здоровья условиях труда, а часть работает в социально значимых, но недофинансируемых секторах, т.е. досрочные пенсии стимулируют занятость в таких секторах.

Предлагается формирование системы профессионального пенсионного страхования в лице работодателей, на которую будут переложены издержки, связанные с финансированием досрочного выхода на пенсию работников, занятых на вредных или тяжелых производствах. Для того, чтобы избежать резкой перегрузки работодателей, предполагается дифференцированный подход и постепенный рост тарифа, стимулирующий вывод рабочих мест из списка профессий, имеющих право на досрочную пенсию.

В-четвертых, повышение требований к минимальному стажу, требуемого для предоставления трудовых пенсий. В реформу 2015 г. заложено повышение требований к минимальному стажу с 5 до 15 лет. Однако этого недостаточно. Предлагается повышение данного показателя до 20 лет для женщин и до 25 лет для мужчин.

В-пятых, создание стимулов для сокращения неформального сектора. Такой комплекс мер как повышение требований к минимальному стажу, установление минимального фиксированного платежа для самозанятых, перенос части взносов в Пенсионный фонд с работодателя на работника, должен создать стимулы к формализации неформального сектора.

В-шестых, привлечение дополнительных финансовых ресурсов в пенсионную систему. В качестве источников могут стать нефтегазовые доходы, доходы от приватизации государственного имущества, увеличение обложения прибыли федеральных компаний, которые находятся в государственной собственности и как

следствие оптимизация расходов федерального бюджета. Говоря о приватизации государственного имущества, предлагается вариант передачи Пенсионному фонду самих активов, принадлежащих государству, а не средств от приватизации. Таким образом, Пенсионный фонд сможет получать доходы от использования переданной собственности, а также сможет приватизировать ее в случае необходимости дополнительного финансирования.

Описанная выше новая парадигма пенсионной системы и представленный комплекс мер позволит трансформировать политику предоставления пенсий. Таким образом, пенсионная система будет различной для разных поколений.

Для самого молодого поколения, которое только выходит на рынок труда, пенсионная система должна измениться кардинально. Вопрос о благосостоянии в пожилом возрасте для них должен решаться самостоятельно, т.е. упор должен быть сделан на добровольное инвестирование в свое будущее (инвестиции в человеческий капитал, в финансовые активы и т.д.). Однако государство также должно для них гарантировать «страховку от бедности» в случае нетрудоспособности.

Поколение людей средних возрастов необходимо адаптировать к идее повышения пенсионного возраста, т.е. идеи изменения правил «входа» в распределительную пенсионную систему. А также для них необходимо повысить привлекательность, прозрачность и эффективность накопительной составляющей пенсии.

Поколение людей предпенсионного возраста, а также людей только что вышедших на пенсию, необходимо настраивать на программу более позднего выхода на пенсию, и соответственно временного отказа от пенсионных выплат, при условии значительного увеличения пенсии в будущем.

И наконец, для поколения людей старших возрастов важно гарантировать покупательную способность пенсии, а также увеличивать эффективность расходов и непосредственно сами расходы на социальное и медицинское обслуживание пожилых.

## **6.5 Социальная защита**

В социальной защите направлениями долгосрочных действий должны быть связаны с реализацией следующих принципов:



1) от социальной защиты массовых категорий – к адресной поддержке социально уязвимых групп.

Адресная система социальной поддержки – неотъемлемый и органичный по существу элемент рыночной экономики. Задача системы социальной защиты в такой экономической парадигме – (1) воспроизводство высокого качества человеческого потенциала и (2) поддержание его в период возникновения трудных жизненных ситуаций, коими могут быть потеря / сокращение доходов, связанные с теми или иными событиями, например, периоды нетрудоспособности в связи с состоянием безработицы или болезни, наступление инвалидности, рождение детей, общий высокий уровень иждивенческой нагрузки и пр.

В предыдущие периоды социального развития доминирование категориального принципа социальной защиты было оправдано значительной долей бедного населения (особенно в 1990-х гг.). Уже сегодня Россия вышла в группу стран со средним уровнем доходов населения, и в этих условиях критерием оказания материальной поддержки может и должен стать уровень доходной обеспеченности семьи / индивида. В долгосрочной перспективе принцип адресности должен стать азовым принципом, на котором должна строиться система социальной защиты.

В результате сегодня почти 60% российских домохозяйств являются получателями категориальных социальных льгот и выплат. Кампания по монетизации социальных льгот ликвидировала большинство нефинансируемых мандатов по льготным категориям, но не изменила систему разделения населения на категориальных льготополучателей. На последующих этапах социального развития эту систему нужно ликвидировать или же значительно сузить до узких «эксклюзивных» групп льготополучателей.

Основными получателями социальных льгот являются пенсионеры, которым по замыслу социальные льготы компенсирует низкий уровень пенсий. Однако поскольку в последние годы уровень пенсий заметно возрос, нет оснований для сохранения полного пакета льгот пенсионерам или, как минимум, работающим пенсионерам.

Существование системы поддержки массовых категорий населения без контроля их доходов – реальный барьер для развития адресных программ для бедных. Более половины домохозяйств, которые реально являются бедными, не имеют права на участие в адресных программах поддержки бедных (жилищные

субсидии, пособия для детей из бедных семей, региональные пособия по нуждаемости), поскольку не относятся к этим категориям. И наоборот, около половины льготополучателей, имеющих доступ к перечисленным льгоам, не являются бедными и распространение на них льгот и субсидий не является оправданным ни с экономической, ни с социальной точек зрения. Развитие адресных программ для бедных получит импульс лишь в том случае, если будут сокращены программы социальной поддержки на категориальной основе.

## 2) от социальных пособий - к социальным контрактам

В настоящее время, как отмечалось, среди участников социальных программ высоко представительство небедных, а среди бедных многие не имеют доступа к программам социальной поддержки.

Внутри бедных семей широко распространена незанятость или частичная занятость трудоспособных членов, и, тем самым, категориальный принцип предоставления льгот /услуг / пособий способствует укоренению иждивенческих настроений. Это предопределяет пассивный характер современной системы социальной поддержки. Одновременно местные органы власти заинтересованы в существовании относительно простой с точки зрения администрирования системы «всем - помалу», чем более тонкой настройки системы на принцип «малому числу – более весомые услуги». Складывается «ловушка», при которой ни большинство получателей услуг, ни производитель услуг не заинтересованы в изменении ее функционирования. Как показываем мировой опыт, эффективным инструментом преодоления этой «ловушки» является оказание социальной поддержки при условии заключения социального контракта по социальной адаптации трудоспособных незанятых членов домохозяйства. Условием социального контракта является норма «лучшее, что можно дать человеку, это – возможность трудиться». Это стимулирование трудоспособных граждан к использованию и наращиванию трудового потенциала. Условием для включения в программу могут выступать: поиск работы, временное участие в общественных работах, участие в программе реабилитации для индивидов с алкогольной зависимостью, участие в программе переподготовки или выполнение любой (нерегулярной, сезонной, разовой) работы.

Социальные контракты эффективными хотя бы потому, позволяют сочетать низкооплачиваемую занятость и получение пособия из системы социальной защиты,

и схема дохода «зарплата + пособие» оказывается в сумме выше, чем каждое из слагаемых в отдельности.

Таким образом, снижение числа участников программ социальной поддержки за счет вывода из нее небедных участников и активизация трудового потенциала бедных – два концептуальных пути, по которым в долгосрочном горизонте должны развиваться программы социальной защиты населения.

3) от поддержки отдельных категорий населения – к равномерной поддержке домохозяйства на различных этапах жизненных цикла

Сегодняшняя система социальной поддержки населения не привязана к жизненному циклу семьи. В итоге на различных этапах жизненного цикла семьи испытывают острые стрессы, которые действующая система институтов и социальной политики не способна деампфировать, например, после относительно щедрой поддержки семьи до достижения ребенком возраста 1,5 года, семья переходит в ситуацию резкого снижения душевого дохода. Даже в случае назначения детского пособия бедной семье размер этого пособия не позволит семье поддержать сложившийся уровень дохода и потребления. Кроме того, ориентация на поддержку не семьи (домохозяйства) а отдельных категорий индивидов влечет за собой масштабные ошибки включения и исключения из адресных программы.

В итоге сегодня в стране сложились устойчивые диспропорции.

Семьи с детьми до полутора лет получают существенную социальную помощь, которая может достигать до 70% прожиточного минимума ребенка. В то же время семьи с детьми от полутора до 16 лет получают незначительную социальную поддержку – около 6% прожиточного минимума.

Регионализация данного вида пособий существенно усиливает неравенство в рисках бедности, с которыми сталкиваются семьи с детьми из разных регионов России.

Снять в будущем эти противоречия помогло бы введение федерального пособия по бедности, действующего на основе контроля душевых семейных пособий по аналогии с назначением и выплатой жилищных субсидий и пособия на детей из бедных семей. Размер пособия должен гарантировать некоторый консенсуальный для страны уровень минимального потребления.

4) От слабых монетарных мер поддержки нетрудоспособного населения – к гармонизации распределения мандатов по уходу за детьми и пожилыми между семьей, государством и рынками (развитие социальных институтов)

В отношении детей сегодня в России действует монетарная система поддержки семей с детьми (слабая система пособий для семей) и немонетарная (умеренно развитый сектор детских дошкольных и школьных учреждений и соответствующей инфраструктуры). В отношении пожилого населения ситуация выглядит обратным образом: сильная монетарная пенсионная система и система пособий для пожилых при практически полном отсутствии сектора услуг внесемейного ухода за пожилыми. Эта пропорция, во-первых, радикально расходится с потребностями людей / семей на различных этапах жизненного цикла (семьи с детьми нуждаются в «живых деньгах», семьи с пенсионерами, особенно старших возрастов, нуждаются в социальных услугах по уходу). Отсутствие рынка внесемейных социальных услуг может стать непреодолимым барьером на пути роста экономики и производительности труда, когда сокращающееся по численности экономически активное население будет вынуждено тратить время на выполнение семейных функций по уходу за нетрудоспособными членами домохозяйства.

Пока в России действует традиционалистская модель семьи, в рамках которой уход за нетрудоспособными членами семьи – детьми и пожилыми - осуществляют женщины. Сохранение подобной схемы и отсутствие гибкости в распределении ролей имеет своим следствием сокращение реального фонда рабочего времени и развития неформальных отношений с работодателем о возможном сочетании семейных обязанностей и экономической активности.

Дефицит внесемейных услуг по уходу за пожилыми людьми настолько велик, что можно смело говорить о его отсутствии, особенно в сегменте рыночной экономики. Уход за пожилыми существенно затруднен модернизацией семейных отношений, особенно в крупных городах (большинство населения проживает в нуклеарных, а не трехпоколенных семьях) и семьях, где все трудоспособные являются экономически активными.

Будущая социальная политика должна всемерно содействовать развитию рынка услуг по уходу за пожилыми (государственного и рыночного), а также развития разнообразных внесемейных услуг по воспитанию и развитию детей.

## **6.6 Региональная специфика будущего социального развития**

Помимо общих приоритетов и ограничений, стратегия социальной политики должна учитывать территориальную дифференциацию социально-экономического развития, различия в бюджетной обеспеченности регионов и приоритеты социальных расходов, обусловленные объективными факторами. Важнейшие территориальные ограничения:

- значительные различия в уровне экономического развития, доходов населения и бюджетной обеспеченности, но для относительно небольшого числа наиболее и наименее развитых регионов при умеренной дифференциации большинства;

- разная острота и спектр приоритетных социальных проблем в регионах разного типа (крупнейших агломераций, северных слабозаселенных регионов, депопулирующих регионов освоенной зоны с сильно постаревшим населением, наименее развитых республик со значительным демографическим потенциалом), обусловленные особенностями предшествующего развития; это долговременный фактор, обусловленный инерцией пространственного развития;

- сильные различия в качестве населения и степени модернизированности его ценностей и образа жизни: доминирование традиционалистских стратегий выживания в периферийных зонах регионов и концентрация человеческого капитала и стратегий развития в агломерациях федеральных городов и крупных городах-региональных центрах; центр-периферийное неравенство существует в подавляющем большинстве регионов и очень устойчиво;

- разнообразие форм трудовой мобильности, теневой занятости и доходов, зависящее от многих факторов: географического положения региона, освоенности территории, природных ресурсов, качества населения, доминирующих ценностей и традиций;

- разные приоритеты и политика властей регионов в финансировании социальной сферы (субъективный фактор);

Необходимость адаптации федеральной социальной политики к региональным условиям давно назрела. Возможны несколько направлений (вариантов) трансформации федеральной социальной политики:

а) *"Мягкая регионализация"*: сохранение централизованной системы управления социальным развитием с адаптацией приоритетов и инструментов реформирования к региональному разнообразию. При таком подходе необходимо разработать типологию регионов по условиям и уровню социально-экономического развития. Однако следует учитывать, что разные аспекты развития неконсистентны, только небольшая часть регионов полностью отражает специфику выделенного типа, а большинство имеют размытые характеристики, поэтому выделить четкие границы типов сложно, любая типология условна. Регионы, не слишком существенно различающиеся между собой, могут попасть в разные типы.

Возможный компромисс – выделение только "экстремальных" групп регионов из основной массы более схожих. Можно выделить несколько таких групп:

- крупнейшие агломерации федеральных городов с максимальной концентрацией человеческого капитала и качественных социальных услуг,
- удаленные и слабоосвоенные регионы севера и востока с максимальными проблемами территориальной доступности социальных услуг (среди них есть и богатые нефтегазодобывающие, имеющие ресурсы для социальной политики, и проблемные, не способные развиваться без масштабной федеральной поддержки),
- депопулирующие области Центра, Северо-Запада и частично Поволжья с наиболее постаревшей возрастной структурой населения, вымирающим селом и депопулирующими малыми городами,
- наименее развитые республики Северного Кавказа и юга Сибири с высоким демографическим потенциалом, но несбалансированным рынком труда, преобладанием "теневой" занятости и доходов населения.

Выделение "экстремальных" групп регионов облегчает таргетирование приоритетов, целей, задач и инструментов в рамках общей социальной политики. Отдельная задача – разработка корректного обоснования для выделения "экстремумов" и их территориальных границ, что непросто сделать по политическим причинам: дифференциация регионов "сверху" противоречит закреплённому в Конституции РФ принципу равенства граждан в доступе к социальным услугам государства. В существующих институциональных условиях "мягкой регионализации" социальной политики может не дать результата.

б) *"Жесткая децентрализация с обеспечением минимальных гарантий"*: разработка минимальных, но регулярно пересматриваемых нормативов социальных

расходов с учетом возможностей бюджетов регионов и масштабов поддержки из федерального бюджета. Регионы с более высокой бюджетной обеспеченностью могут самостоятельно определять приоритеты дополнительных расходов их бюджетов на социальные цели, а также стимулировать развитие платных социальных услуг. Это наиболее жесткий вариант децентрализации, при котором федеральная власть гарантирует только минимальный уровень выполнения социальных обязательств, остальное отдается на откуп регионам. По политическим причинам реализация данного варианта маловероятна.

в) "*Гибкая децентрализация*" социальной политики: предоставление регионам большей самостоятельности в определении приоритетов, объемов и структуры социальных расходов, создания стимулов для привлечения НКО и коммерческих структур к оказанию социальных услуг с учетом специфики территории (степень остроты проблем семей с детьми, концентрация пожилого или бедного населения, качество и территориальная доступность социальных услуг и др.) с целью смягчения важнейших для региона проблем. Данный подход означает отказ от унифицированной социальной политики, но при контроле "нижней планки" социальных расходов в регионе. Федеральный центр определяет основные направления модернизации социальной сферы, выделяет фиксированные финансовые ресурсы в виде широкоцелевых трансфертов, разрабатывает прозрачную систему их распределения по регионам (укрупненные субсидии), задает минимальные критерии и проводит мониторинг по конечным результатам. Регионы самостоятельно определяют приоритеты, инструменты и структуру расходов и могут маневрировать финансовыми ресурсами – собственными и трансфертами на социальные цели.

Вполне очевидно, что проводимая регионами социальная политика будет разной и по приоритетам, и по результату. Децентрализация неизбежно приведет к усилению межрегионального социального неравенства, это плата за рост эффективности социальной политики в продвинутых регионах. В случае критических нарушений со стороны региональных властей у федерального центра есть инструменты влияния "сверху" (смещение губернаторов, внешнее финансовое управление Минфином). Для реализации этого направления наиболее важен действенный контроль снизу, со стороны потребителей социальных услуг, что обеспечивается двумя институтами: свободными и конкурентными выборами глав

регионов и муниципалитетов и независимостью средств массовой информации. Контроль "снизу" заработает далеко не сразу: быстрее – в крупногородских территориях с более образованным и обеспеченным населением, значительно хуже и медленней – в слаборазвитых, аграрных регионах и периферийных муниципалитетах, где манипулировать населением намного легче. Таким образом, гибкая децентрализация позволяет лучше адаптировать социальную политику к региональному разнообразию, но имеет немалые социальные и политические издержки.

При гибкой децентрализации в качестве альтернативы разработки типологии (вариант 1) можно предложить утвержденный на федеральном уровне спектр социальных приоритетов и инструментов поддержки, из которого региональные власти могут самостоятельно выбирать оптимальный "пакет" с учетом специфики территории и в пределах выделенного региону финансирования широкоцелевых социальных субсидий из федерального бюджета. Критерии (фильтры) могут задаваться на федеральном уровне в виде прозрачных индикаторов, позволяющих поддерживать те регионы, которым наиболее нужен тот или иной инструмент социальной политики. Разнообразие инструментов федеральной поддержки и четкие критерии финансирования будут стимулировать рациональный выбор, дополнительным фильтром должно быть софинансирование бюджетом региона выбранных приоритетных направлений социальной политики. Это поможет снизить распыление средств и сократить управленческие издержки реализации слишком широкого круга программ на региональном уровне при сохранении контроля федеральной власти за реформированием социальной сферы в регионах. Рисками данного варианта являются оппортунистическое поведение регионов, привыкших выбивать дополнительное финансирование по всем направлениям, а также неадекватный спектр приоритетов и инструментов политики, разработанный федеральными властями и предложенный для выбора регионам.

Кроме того, в данном варианте предпочтительна разноскоростная децентрализация для разных отраслей социальной сферы. Социальная защита населения уже в значительной степени регионализирована, с постепенным уменьшением доли федеральных льготников процесс будет завершаться. Но при этом явно не хватает федеральных инструментов в сфере социальной защиты, как категориальных (поддержка детей), так и таргетированных (поддержка малоимущего



населения). В сфере образования федеральные приоритеты и механизмы модернизации, скорее всего, сохранятся, поскольку это важнейшая сфера воспроизводства человеческого капитала всей страны. Необходимо развивать специальные федеральные программы для сельских, удаленных и слабозаселенных территорий с целью роста доступности качественного образования для населения периферий. Регионализация сферы здравоохранения – наиболее дискуссионный вопрос. Очевидно, что протоколы лечения должны быть едиными, хотя не везде есть ресурсы и специалисты для их выполнения. Однако реформирование сети учреждений здравоохранения должно быть в компетенции регионов.

Для каждого из трех вариантов – мягкой регионализации, жесткой или гибкой децентрализации (с разной скоростью по отраслям социальной сферы) – можно выделить вклад в социальную политику не только государства (федеральный и региональный уровни), но также бизнеса, НКО и домохозяйств.

– в крупных городах более значительна роль домохозяйств как инвесторов в человеческий капитал, НКО и коммерческого сектора как исполнителей части социальных функций, в целом выше роль негосударственных структур и домохозяйств как контролеров социальной политики государства; по мере развития усилится роль местного самоуправления;

– в ресурсодобывающих регионах севере и востоке страны, а также в ведущих индустриальных регионах более значительную роль играет социальная политика крупного бизнеса;

– в слаборазвитых республиках наиболее значимы ресурсы домохозяйств, межсемейных обменов и систем поддержки в рамках родственных кланов, а также модернизирующая политика государства в сфере воспроизводства человеческого капитала (образование, здравоохранение);

– в сельских периферийных территориях стратегии выживания домохозяйств и социальная политика государства (социальная защита, обеспечение минимально необходимых стандартов в услугах образования и здравоохранения) должны интегрироваться и препятствовать маргинализации населения; только интеграция ресурсов государства и домохозяйств позволяет обеспечить устойчивое воспроизводство человеческого капитала.

## **6.7 Информационно-аналитическая база социальной политики**

Эффективность будущей социальной политики в решающей степени будет зависеть от информационно-аналитического аппарата ее сопровождения. Сегодняшнее состояние социальной статистики не позволяет в полном объеме оценивать важнейшие социально-экономические и демографические процессы в стране и частично на ее отдельных территориях. Тем более оно не позволяет разрабатывать прогнозы и приоритеты развития. Будет остро необходим переход от статистики, которая сегодня ориентирована преимущественно на макроэкономический уровень, к развитой информационной системе данных о населении, включая микроданные.

В этой связи:

- необходимо совершенствовать и внести дополнения и изменения в действующую систему статистического учета и наблюдений;

- поскольку большая часть социальных процессов не поддаются прямому статистическому учету, остро необходимо расширение проведения выборочных обследований населения;

- необходимо существенно повысить роль мониторинговых методов (статистики, обследований), которые позволяют динамически оценить состояние социальных сфер, секторов и процессов и, тем самым, измерять эффективность той или иной меры и реформы в социальной сфере;

- в развитие последнего тезиса: особое место должны получить современные информационные методы, к которым относятся панельные (лонгитюдные) исследования населения;

- все перечисленные кластеры должны быть объединены в единую информационную систему «Население России»;

- создание этой системы должно выйти за рамки исключительно государственной статистики и ее институтов, но и опираться на широкую сеть университетов, других высших учебных заведений, негосударственных аналитических агентств и институтов, независимых центров и пр.

- наконец, информационная система «Население России», включая микроданные, должна быть открытой и доступна широкому кругу пользователей

## **6.8 Главный вектор социального реформирования**

Главный долгосрочный ориентир в социальной политике – это переход от тактики выживания – к стратегии развития и от борьбы с бедностью – к росту среднего класса.

Такое изменение приоритетов развития позволит реализовать главный переход в социальной политике, который соответствует целям будущего развития страны. Средний класс в развивающемся обществе в долгосрочной перспективе будет главным социальным объектом и одновременно действующим субъектом социальной и экономической политики. Этот слой будет опираться преимущественно на занятость на высокооплачиваемых рабочих местах, иметь свои приоритеты в росте благосостояния и одновременно обладать ресурсами для инвестирования в свое благополучие. Средний класс будет заинтересован не в материальной поддержке, а в существовании институтов (правил поведения), которые будут содействовать росту этого благополучия, то есть в институтах развития. К числу этих институтов относятся: а) добровольное пенсионное и социальное страхование; б) качественное высшее образование; в) непрерывное образование; г) добровольное медицинское страхование; д) банковское и ипотечное кредитование; е) рынок социальных услуг и пр.

Представителям групп, которые будут находится ниже среднего класса в стратификационной лестнице российского общества и которые не будут обладать значимыми ресурсами для самостоятельного решения своих социальных проблем, необходимо совершенствовать и наполнять новыми сервисами традиционные программы, ориентированные на предотвращение бедности и деприваций, а именно: а) регулирование минимального размера оплаты труда; б) государственные пенсии в солидарной распределительной системе; в) система адресной социальной защиты; г) качественное среднее профессиональное образование; д) система государственных гарантий в сфере здравоохранения; е) социальное жилье.

Обозначенные вектора по существу являются приоритетами долгосрочной социальной политики, и движение в этом направлении позволит, с одной стороны, активизировать социальную роль других субъектов социальной политики, в первую очередь, населения, с другой стороны, оптимизировать государственные расходы на социальное развитие.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 *Esping-Andersen G.* The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, 1990
- 2 *Линдбек А.* Шведский эксперимент. М., Московский центр Карнеги, 1997
- 3 *Piketty, Thomas.* Capital in the Twenty-First Century. [http://www.amazon.com/Capital-Twenty-First-Century-Thomas-Piketty/dp/067443000X#reader\\_067443000X](http://www.amazon.com/Capital-Twenty-First-Century-Thomas-Piketty/dp/067443000X#reader_067443000X)
- 4 *Espin-Andersen G., (ed.).* Why We Need a new Welfare State? N.Y.: Oxford University Press, 2002. Ch.1 “Towards the Good Society, Once Again”. P.1 -25
- 5 *Blair, Tony.* Socialism. – London: Fabian Society. 1994. P.9.;
- 6 *Блэр Т., Шрёдер Г.* Европа: Третий путь – Новая середина //Т. *Блэр, Г. Шрёдер*// Социал-демократия перед лицом глобальных проблем: проблемно – тематический сборник / РАН ИНИОН; М., 2000. С 88 – 105;
- 7 *Клинтон У.Д.* Моя жизнь. - М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С 1088.
- 8 *Лозовова Л.А., Немашкалова К.Г.* Анализ зарубежных моделей социальной политики. // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2014. - № 1. – С.125
- 9 Population Reference Bureau. 2013 World Population Data Sheet
- 10 *Щербакова Е.* Денежные переводы международных мигрантов: 2013 год // Демоскоп Weekly. – Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/2014/0583/barom01.php>
- 11 Developing Countries to Receive Over \$410 Billion in Remittances in 2013, Says World Bank. Press Release. October 2, 2013. URL: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/02/developing-countries-remittances-2013-world-bank>
- 12 Социум XXI века: рынок, фирма, человек в информационном обществе / под ред. *А.И. Колганова.* М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1998
- 13 *Римашевская Н.М., Бочкарева В.К., Мигранова Л.А., Молчанова Е.В., Токсанбаева М.С.* Человеческий потенциал российских регионов // Народонаселение. 2013. № 3
- 14 *Pethe H.* Internationale Migration hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Die Greencard-Regelung in Deutschland. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl., 2006. - 331 p.

- 15 Принципы и механизмы системы «Открытое правительство» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.opengovfda.ru/?module=pages&action=view&id=98>
- 16 *Чирикова А.Е.* Социальная политика в современной России: субъекты и региональные практики. Электронный ресурс. Перепечатка с сайта Института Социологии РАН <http://www.isras.ru> URL:[http://www.civisbook.ru/files/File/Chirikova\\_soc\\_pol.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Chirikova_soc_pol.pdf)
- 17 *Клячко Т., Синельников-Мурылев С.* О реформировании системы финансирования вузов. Вопросы экономики, №7, 2012 г.
- 18 Высшее образование в России: правила и реальность. НИСП. М.: Поматур, 2004
- 19 *Малева Т., Юдаева К.* Реформа пенсионной системы / В коллективной монографии Стратегия 2020, Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года // Под науч. ред. *В. Мау, Я. Кузьмина*. М., Дело, 2013, стр. 197-228
- 20 *Назаров В.С.* Будущее пенсионной системы: параметрические реформы или смена парадигмы? «Вопросы экономики», №9, 2012