

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Россия: вызовы модернизации  
Социальная политика

# Развитие человеческого капитала — новая социальная политика

Сборник научных статей



Издательский дом «Дело»  
Москва · 2013

УДК 316.334.3  
ББК 60.55  
Р17

**Научные редакторы:**

В. А. Мау — доктор экономических наук, профессор, ректор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации;  
Т. Л. Клячко — доктор экономических наук, директор Центра экономики непрерывного образования РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

**Развитие человеческого капитала — новая социальная политика:**  
Р17 сборник научных статей. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 544 с. — (Сер. «Россия: вызовы модернизации. Социальная политика».)

ISBN 978-5-7749-0774-8

В предлагаемом читателю сборнике продолжается обсуждение возможных развилок и вариантов российской социальной политики — проблем, существующих в образовании, здравоохранении и культуре, оказавшейся вне рамок Стратегии-2020, но без которой нельзя обеспечить развитие человеческого капитала. Большое внимание уделено формированию в России среднего класса, его требованиям к качеству образования и медицинского обслуживания, к организации пенсионной системы.

Особое место занимает освещение проблемы бедности, выступающей барьером для социального и экономического развития страны, а также вопросов, связанных с проведением пенсионной реформы, целью которой является не только обеспечение достойной старости, но и договора поколений, изменения экономического поведения.

Для широкого круга читателей, интересующихся проблемами социальной политики и развития человеческого капитала в России.

*В подготовке сборника принимала участие М. В. Носкова*

ISBN 978-5-7749-0774-8

УДК 316.334.3  
ББК 60.55

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2013

# Содержание

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ. Новые задачи социальной политики . . . . .	5
<i>В.А. Мау.</i> Человеческий капитал – вызовы для России. . . . .	7
РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. Образование: непрерывная реформа . . . . .	35
<i>А.Е. Волков, Д.В. Ливанов.</i> Университет будущего: ставка на новое содержание . . . . .	37
<i>П.В. Дуров.</i> Семь элементов системы образования XXI века . . . . .	43
<i>С.М. Гуриев., О. Цывинский.</i> Высокодоходная личная инвестиция . . . . .	54
<i>В.Л. Иноземцев.</i> «Образованная страна» вчера и сегодня. . . . .	58
<i>Т.Л. Клячко, С.Г. Синельников-Мурылев.</i> О реформировании системы финансирования вузов . . . . .	63
<i>Е.А. Ямбург.</i> Близорукий бухгалтер пришел на смену учителю . . . . .	84
<i>И.М. Реморенко.</i> Что на самом деле предлагает Е.А. Ямбург?. . . . .	99
<i>И.Д. Фрумин, С.Г. Косарецкий, М.А. Пинская.</i> Как вернуть образованию функцию социального лифта? . . . . .	105
<i>А.Х. Гильмутдинов.</i> Как нам добиться успеха? . . . . .	129
<i>Сюн Цинянь.</i> Развитие образования и науки в КНР . . . . .	141
<i>М.А. Крылов.</i> Записки японского студента. Чем японское образование отличается от нашего . . . . .	146
РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. Здоровоохранение: смена акцентов . . . . .	151
<i>Н.В. Бондаренко, А.Я. Бурдяк, С.В. Шишкин.</i> Отношение населения к гарантиям оказания медицинской помощи и участию в финансировании здравоохранения . . . . .	153
<i>М.Г. Колосницына.</i> Политика здорового образа жизни: от теории к практике . . . . .	178

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. Средний класс: новая повестка . . .	205
<i>М.Э. Дмитриев, С.Г. Мисихина.</i> Средний класс в Российской Федерации: подходы, оценки, характеристики, интересы . . . . .	.207
<i>Е.М. Авраимова.</i> Российский средний класс: ресурсы и возможности развития . . . . .	.236
<i>В.А. Мау.</i> Москва для креативного класса . . . . .	.253
<i>Н.В. Зубаревич.</i> Интеграция социальной и региональной политики . . . . .	.262
<i>С.В. Мареева.</i> Средний класс и новые задачи социальной политики . . . . .	.279
РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. Бедность как барьер для развития . . . . .	295
<i>Н.Е. Тихонова.</i> Бедность в современной России: ключевые проблемы. . . . .	.297
<i>Л.Н. Овчарова.</i> Предложения для стратегии содействия сокращению бедности в современной России. . . . .	.318
<i>С.Г. Мисихина.</i> Бедность в Российской Федерации и странах ОЭСР: основные тренды в 2000-е годы . . .	.338
РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ. Пенсионная реформа, или как достигнуть согласия стареющего общества . . . . .	359
<i>Т.М. Малева, К.В. Юдаева.</i> Пенсионная система в России: инерция выживания или стратегия развития? . . . . .	.361
<i>В.С. Назаров.</i> Будущее пенсионной системы: параметрические реформы или смена парадигмы. . .	.392
<i>А.Л. Кудрин, Е.Т. Гурвич.</i> Старение населения и угроза бюджетного кризиса. . . . .	.423
<i>А.Г. Вишневецкий, С.А. Васин, А.В. Рамонов.</i> Возраст выхода на пенсию и продолжительность жизни . . .	.465
<i>Б.В. Грозовский.</i> Пенсии, зарытые в землю . . . . .	.493
<i>Л. Барбоне.</i> Частные пенсии: баталии продолжаются. .	.505
РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ. Развитие культуры: все ясно или забытый приоритет . . . . .	513
<i>А.А. Аузан, К.Н. Келимбетов.</i> Социокультурная формула экономической модернизации . . . . .	.515
<i>А.Н. Архангельский.</i> Русская культура: сложный человек как цель . . . . .	.526
<i>А.Н. Архангельский.</i> Между гарантией и шансом. . . .	.533
ОБ АВТОРАХ . . . . .	538

## ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ

# Новые задачи социальной политики

Наряду с безусловной реализацией своих традиционных задач, направленных на поддержку наиболее незащищенных групп населения, новая социальная политика должна полнее **учитывать интересы тех слоев общества, которые способны реализовать потенциал инновационного развития**. Она призвана создавать комфортные условия для реализации такого потенциала и соответствовать более высоким социальным стандартам. С экономической точки зрения, это представители **среднего класса**, доходы и социальные установки которых позволяют им **выбирать** модели трудового поведения и потребления. С культурной точки зрения, это люди с высшим образованием, относящиеся к **креативному классу** (по меньшей мере, потенциально). Такой подход не означает отказа от борьбы с бедностью, которая остается серьезным вызовом социальной стабильности, но позволяет сбалансировать это направление усилиями, связанными с целями развития. Именно в области человеческого капитала сосредоточены, если не брать в расчет природные богатства, основные социально-экономические преимущества России в глобальной экономике. Пока этот ресурс неосмотрительно растрачивается: Россия является поставщиком идей и мозгов для других стран. В будущем межстрановая конкуренция за людей и разрабатываемые ими новые идеи и технологии станет значительно более острой, чем конкуренция за финансовые и природные ресурсы, поэтому преодоление отставания в этих областях становится особенно актуальным.



В. А. МАУ

## Человеческий капитал — вызовы для России<sup>1</sup>

### 1. ПОИСК НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ

Длившаяся с самого начала посткоммунистической истории России дискуссия о национальных приоритетах близка к своему завершению. Понимание ключевой роли для страны секторов, связанных с развитием человека (человеческого капитала, человеческого потенциала), становится практически консенсусным.

Для нашего общественного сознания это огромный шаг вперед. Во-первых, сам по себе факт широкого общественного согласия по ключевому вопросу развития страны является исключительно важным для окончательного преодоления наследия полномасштабной революции, через которую мы прошли в конце XX в. Революция несет в себе раскол по базовым ценностям, и преодоление этого раскола занимает очень продолжительный период времени — гораздо больший, чем собственно радикальная революционная ломка системы.

<sup>1</sup> Автор благодарит Т. Л. Клячко, А. Ю. Левицкую, В. С. Назарова и С. Г. Синельникова-Мурылева за ценные комментарии, высказанные при работе над статьей.

Во-вторых, и это надо подчеркнуть особо, приоритетность человеческого капитала означает, что общество осознает постиндустриальный характер стоящих перед ним вызовов, т. е. обращается в поиске модели своего развития не к прошлому, а к будущему. Действительно, еще не так давно дискуссия относительно национальных приоритетов вращалась в основном в кругу традиционных сюжетов прошлого века. Авиастроение, машиностроение, судостроение, электроника, сельское хозяйство и другие отрасли назывались политиками и экономистами в качестве приоритетов развития страны и, главное, приоритетов бюджетных расходов. Только в середине 2000-х гг. произошел разворот внимания элиты к проблемам человеческого капитала. Прежде всего речь шла об образовании и здравоохранении, к которым позднее была добавлена пенсионная система. Ключевая роль этих секторов в дальнейшем развитии России была впервые подробно обоснована Е. Гайдаром в начале 2000-х<sup>1</sup>. Инициированные в 2005 г. В. Путиным и Д. Медведевым «приоритетные национальные проекты» политически закрепили эту роль.

Этот вызов не является специфически российским. Формирование современной, эффективной системы развития человеческого потенциала является актуальной проблемой для всех наиболее развитых стран современного мира. Постиндустриальные вызовы с их демографическими проблемами привели к кризису традиционного «государства всеобщего благосостояния» и поставили перед многими странами задачу глубокой трансформации их социальной сферы. Сейчас, когда процесс старения населения приобрел устойчивый характер, а спрос на социальные услуги неуклонно возрастает, необходимо создать радикально новую модель социального государства. Иными словами, Россия столкнулась не с проблемами кризиса советской социальной системы, а с гораздо более глубокой проблемой кризиса индустриального общества. Поэтому поиск и создание новой модели социальной политики относится не к области догоняюще-

<sup>1</sup> Гайдар Е. Т. Долгое время // Е. Т. Гайдар. Собрание сочинений. М.: Изд. дом «Дело», 2012. Т. 3. Гл. 12 и 13.

го развития, а является общей проблемой для всех развитых стран мира, к которым по этому критерию относится и Россия. Сам же крах советской системы стал результатом кризиса индустриальной системы с характерными для него институтами социального государства (*welfare state*).

Поэтому поиск оптимальной модели развития человеческого капитала в минимальной мере может учитывать существующий в мире опыт — эффективных систем, соответствующих современным вызовам, просто не существует. Более того, страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит мощное преимущество в постиндустриальном мире<sup>1</sup>.

Традиционное (индустриальное) понимание этих секторов сводит их к отраслям социальной сферы. При всей важности их социального аспекта в современных развитых странах отрасли человеческого капитала представляют собой зону переплетения и взаимодействия не только социальных, но также фискальных, инвестиционных и политических проблем. В отличие от ситуации конца XIX и большей части XX в., образование, здравоохранение и пенсионирование касаются всего населения (и как налогоплательщика,

<sup>1</sup> Строго говоря, поиск эффективного решения современных социальных проблем является важнейшим фактором решения как раз задач догоняющего развития. Такой подход находится в логике представлений А. Гершенкрона, рассматривавшего в самой отсталости фактор ускоренного развития. (См.: *Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective // A. Gerschenkron. Economic Backwardness in Historical Perspective: Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962*). Суть этого подхода состоит в том, что более отсталые страны могут позволить себе не повторять путь передовых, а использовать от них уже готовые технологии и институты. Применительно к современной ситуации можно предположить, что способность России найти наиболее эффективные институты развития человеческого капитала (в условиях общего кризиса в этой сфере) даст стране значительные сравнительные преимущества в решении задачи сокращения экономического отставания от наиболее развитых стран.

и как потребителя соответствующих благ), причем демографический кризис еще более обостряет эту ситуацию. В результате отчисления на развитие этих отраслей становятся существенной проблемой государственного бюджета, способной подорвать финансовую стабильность любой развитой страны. Кроме того, отчисления на эти цели носят долгосрочный характер, т. е. они в значительной мере формируют инвестиционные ресурсы нации. Наконец, от эффективности функционирования этих секторов зависит политическая и социальная стабильность общества с доминированием городского населения.

Развитие человеческого капитала предполагает решение как финансовых, так и структурных проблем. Финансовые ориентиры можно измерить при сопоставлении расходов в России со странами сопоставимого или более высокого уровня экономического развития, в частности, со странами ОЭСР. При таком сопоставлении видно, что Россия расходует меньше, чем в ОЭСР, на образование примерно на 1,5–2, а на здравоохранение — на 3–4 % ВВП.

Развитие человеческого капитала предполагает решение двух крупных групп вопросов. С одной стороны, выделение дополнительных бюджетных ресурсов на поддержку работников соответствующих отраслей и групп населения. С другой стороны, осуществление структурных реформ в соответствующих секторах. Две названные группы действий неотделимы друг от друга. Было бы политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу при игнорировании другой. Однако риски такого развития событий весьма существенны.

Повышение зарплат врачей и учителей, инвестиции в образование и тому подобные финансовые решения являются предпосылкой решения ряда назревших проблем, но и не достаточным условием. Качество образовательных и медицинских услуг связано не только с уровнем оплаты, но с повышением эффективности функционирования соответствующих систем. Поэтому будет нежелательно, если реформа социального сектора завершится повышением бюджетных расходов, т. е. если первый шаг окажется и последним.

Рост финансирования без структурных реформ может дать даже отрицательные результаты. Более высокая зарплата приведет не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех врачей и учителей, которые давно потеряли квалификацию и не станут лучше лечить и учить, даже если им поднять зарплату в сто раз. Увеличение расходов на оборудование часто приводит лишь к тому, что закупается оно по завышенным ценам и не то, которое действительно необходимо для больниц и лабораторий. Точно так же, как увеличение финансирования жилищного строительства при нынешнем уровне монополизации рынка строительных услуг ведет к взвинчиванию цен и обогащению локальных монополистов.

Словом, увеличение финансирования секторов человеческого капитала в 2000-е гг. было только первым и не самым важным шагом на пути подъема названных секторов. Институциональные реформы стоят здесь на первом месте, а за ними должны следовать и деньги. Это — **первый принцип формирования современной модели развития человеческого капитала.**

## **2. СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОТРАСЛЕЙ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА**

Однако недостаточно только указать на приоритетность институциональных аспектов развития человеческого капитала по отношению к финансовым. Теперь необходимо охарактеризовать особенности функционирования этих отраслей, присущие современному постиндустриальному обществу. Иными словами, не существует универсальных решений не только в экономической, но и в социальной сферах, Конкретные решения зависят как от уровня развития общества (его среднедушевого ВВП), так и от доминирующей в мире социально-экономической парадигмы.

Характер институциональных проблем отраслей человеческого капитала в современной России примерно соответствует проблемам, с которыми сталкиваются развитые страны, несмотря на существенно более низкий уровень среднедуше-

вого ВВП. В значительной мере такая ситуация связана с наследием советского периода: демографическое, репродуктивное и гендерное поведение в развитой советской системе стало воспроизводить стандарты развитых стран<sup>1</sup>.

Можно выделить пять характерных черт (принципов функционирования) этих отраслей, которые необходимо принимать во внимание при осуществлении их структурной модернизации. Эти особенности отражают характер современных технологий — их динамизм (быстрое обновление) и углубляющуюся индивидуализацию технологических решений.

Первое — непрерывный характер услуги. В прошлом образование было в значительной мере функцией возраста — человек до определенного возраста учился, а затем работал. А со здравоохранением имели дело только больные. Теперь же образование и здравоохранение оказываются востребованными на протяжении всей жизни, т. е. люди учатся и общаются с медициной на протяжении всей жизни.

Понимание работы и пенсии тоже существенно трансформируется. Снижение роли крупного производства и усиление роли сектора услуг вкупе с отказом от такого советско-индустриального реликта, как уголовное наказание за тунеядство, приводит к размыванию понятия пенсии и уж тем более возраста прекращения (или не прекращения) работы.

Второе — услуга приобретает все более индивидуальный характер. Человек все чаще будет выбирать собственные образовательные услуги и траектории и механизмы поддержания здоровья, из множества предлагаемых образовательных и медицинских услуг. Нетрудно заметить, что и пенсионный возраст постепенно становится предметом индивидуального решения — когда человек может и хочет прекратить свою производственную деятельность. Применительно к пенсионной системе это будет означать существенную диверсификацию форм поддержки старших возрастов.

Третье — услуга приобретает глобальный характер. Образовательные и лечебные учреждения конкурируют не с со-

<sup>1</sup> Эта особенность советской модели развития рассматривается в книге: *Гайдар Е. Т. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.*

седними школами и больницами и даже не с соответствующими заведениями в стране, а во всем мире. Разумеется, этот выбор могут позволить себе не все, но по мере роста благосостояния людей и реального удешевления соответствующих услуг и транспорта в глобальную конкуренцию будет включаться все большее число людей. А наличие личных сбережений в условиях глобальной финансовой системы позволяет пенсионеру все менее зависеть от конкретной пенсионной системы своей страны.

Четвертое естественным образом вытекает из предыдущих трех особенностей — возрастает роль частных расходов на развитие человеческого капитала. Все первые три перечисленные выше характеристики означают усиление возможности людей покупать необходимые им услуги и, следовательно, роль и доля частного спроса будут расти, все более опережая объем государственных расходов в соответствующих секторах. Частные платежи или соплатежи являются не только естественным, но и прямо неизбежным следствием технологической модернизации секторов и роста благосостояния населения. Рост частных расходов связан также и с тем, что бурный рост государственных расходов наткнулся к концу XX в. на естественную преграду — больше собирать налогов было нельзя, а потребности населения в услугах социального характера продолжали (и продолжают) расти по мере общественного прогресса.

Пятое — все более активную роль играют новые технологии, радикально изменяющие характер оказываемых услуг. По мере развития информационно-коммуникативных технологий и транспорта традиционные формы лечения и образования будут все более уходить в прошлое. Это же касается и организационных инноваций.

Учет всех названных особенностей формирует основу не только для модернизации отраслей человеческого капитала, но и для экономической и политической модернизации всей страны, включая ее технологическую базу.

Игнорирование перечисленных принципов создает риски консервации и усугубления отставания уровня социально-экономического развития России от развитых стран.

Глобализация резко обостряет конкуренцию, в том числе и институциональную конкуренцию на рынке человеческого капитала. В посткоммунистической России было довольно широко распространено мнение о высоком уровне развития человеческого капитала и особенно о высоком качестве отечественного образования и здравоохранения. Нередко утверждалось, что уровень развития человеческого капитала у нас выше, чем уровень экономического развития.

Таблица показывает, что ситуация не так оптимистична. Если исходить из ранжирования экономического и социального развития, то по уровню конкуренции образование и здравоохранение примерно соответствуют уровню среднедушевого ВВП, однако качество (результативность) здравоохранения резко уходит вниз. Исправление такой ситуации является нетривиальной задачей.

Дело в том, что для формирования развитой системы современного образования или здравоохранения нужен спрос на качественную услугу в этих секторах. Так они и развивались до недавнего времени. Однако теперь взрывное развитие коммуникаций и связи резко снизили трансакционные издержки перехода от национальной системы соответствующих услуг к глобальной. Сейчас гораздо легче, чем 20 лет назад, поехать в любой университет (если человек способен сдать экзамены) и в любую клинику. Это стоит денег, но с экономическим ростом будет расти и благосостояние россиян, которые, как показывает опыт, готовы инвестировать в себя — в свое образование и здоровье.

Но если платежеспособный спрос на высококачественные услуги сосредоточивается в иностранных заведениях, страна лишается возможности наращивать качество собственных заведений. Хотя бы потому, что сюда будут приезжать те, кто живет у себя с еще худшим качеством образования и здравоохранения. Тем самым спрос на качественные услуги будет ограничен, а это значит, что ограниченным будет и их предложение. Таков главный стратегический вызов развитию отраслей человеческого капитала, да и вообще перспективам российской модернизации.

Таблица. Отдельные показатели социально-экономического развития (рэнкинг) — уровень экономического развития и качество институтов

Показатель	Место России
ВВП на душу населения по ППС (РИА, 2011)	54
Конкурентоспособность экономики (World Economic Forum, 2011)	67
Конкурентоспособность высшего образования (Global Competitiveness in Higher Education, 2010)	50
Здоровье нации (The World's Healthiest Countries, 2012)	97
Продолжительность жизни (UNDP, HDR, 2011)	122
Медицинские расходы на душу населения по ППС (ВОЗ, 2009)	59
Качество институтов (World Economic Forum, 2011)	133
Коррупция (Corruption Perceptions Index, 2011)	143
Индекс развития человеческого потенциала (UNDP, HDR, 2011)	66

Отсюда следует второй принцип: модернизация страны требует не восстановления советской модели социального сектора, не «возвращения к истокам», а формирования качественно новой модели функционирования человеческого капитала, контуры которой мы только начинаем осознавать.

### 3. ПРОБЛЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В России принято гордиться уровнем образования. Оно действительно неплохое, а по меркам среднеразвитой страны, только что осуществившей индустриализацию, оно было даже хорошим<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Идеализация традиционной, сформировавшейся в условиях индустриализации, системы профессионального образования не является чертой исключительно российской. Вот как пишет об этом Х. Зиберт: «Немецкая университетская система, привлекавшая в XIX веке иностранных студентов и ученых..., сегодня оставляет желать много лучшего... Мне очень хотелось бы получить результаты обследования, сколько сыновей и дочерей немецких политиков,

Опираясь на опыт XX в. и на веру в универсальность советской модели, ее сторонники видят два коренных недостатка в сложившейся к настоящему времени модели профессионального образования. Во-первых, избыток специалистов с высшим образованием при недостатке среднего технического персонала. Во-вторых, неспособность готовить востребованных специалистов, причем востребованность измеряется количеством выпускников вузов, пошедших после его окончания работать по специальности. Формально оба тезиса справедливы, хотя, как это нередко бывает с очевидным фактом, он уводит от реальных проблем, а не способствует их осмыслению и разрешению.

Прежде всего современное образование является непрерывным и всеобщим — и задача университета состоит в том, чтобы дать возможность человеку учиться на протяжении всей жизни. Идеал советской трудовой модели — человек, окончивший вуз, пошедший работать по специальности и имеющий одну единственную запись в трудовой книжке, — не является в настоящее время не только пределом желаний для этого человека, но и желательной нормой поведения для общества и государства. За пять-шесть лет освоения высшего образования появляется большое число таких профессий, которых на момент поступления в вуз просто не существовало.

Динамизм современной экономики, в которой постоянно появляются новые сферы деятельности и профессии, требует постоянного изменения квалификаций, постоянного образования и адаптации к новым вызовам. Человек, который не способен постоянно учиться, оказывается в стороне от прогресса и никак не может считаться успешным. Всем, кто призывает оценивать вузы по числу выпускников, работающих по специальности, достаточно провести мысленный эксперимент и ответить на вопрос, много ли профессиональ-

рьяно защищающих статус-кво нашей системы высшего образования, зачислены в элитные университеты США и Великобритании» (Зиберт Х. Эффект кобры. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, 2003. С. 191).

но успешных и известных людей работает по специальности? В общем-то, довольно мало.

Качественно новые вызовы, стоящие перед современной системой профессионального образования, требуют его серьезной институциональной модернизации.

**Обеспечение непрерывности образования.** Преобразование вузов из места для обучения молодых людей — после средней школы или армии — в заведение, предлагающее профессиональное образование для всех возрастов. Конечно, и в прошлом в университетах были программы дополнительного образования (профпереподготовки и повышения квалификации — так сказать, «программы для взрослых»), но они играли вторичную роль по отношению к собственно высшему образованию. Теперь структура университетских программ должна становиться гораздо более сбалансированной — и по возрастной структуре, и по разнообразию предлагаемых программ.

В этом отношении появление двухуровневого образования (бакалавриата и магистратуры) отвечает на требования времени, позволяя уточнять специализацию еще в период обучения в университете. Однако эта линия должна быть продолжена в виде различных программ поствузовского образования, имеющих государственное признание.

Сближение и переплетение программ различного уровня не означает игнорирования различия в возрасте и опыте обучающихся. При формировании программ и отборе слушателей важно различать программы для людей без производственного (и жизненного) опыта — *pre-experienced*, а также программы для людей с опытом — *post-experienced*. В некоторых случаях это достаточно очевидно — скажем, бакалавриат точно не предполагает опыт, а в программах бизнес-образования или переподготовки госслужащих наличие опыта является условием для поступления на них. Но в ряде программ (например, в магистратуре) требование опыта не является очевидным, однако учет этого фактора существенно влияет на содержание программы.

Последнее тем более важно, что для слушателей с жизненным (производственным) опытом в образовательном про-

цессе важно не только общение с преподавателем, но и с другими участниками учебной группы. Качество образования на программах продвинутого уровня в большой степени зависит от подбора участников учебной группы.

**Всеобщее высшее образование.** Еще одной особенностью постиндустриального общества является всеобщий спрос на высшее образование

Естественно, образование не может угнаться за спросом, удовлетворяя его не только количественно, но и качественно. Отсюда быстрый рост вузовского образования за счет ухудшения его качества. Нельзя сказать, что за последние двадцать лет высшее профессиональное образование в России ухудшилось. Хорошего образования, хороших университетов осталось примерно столько же — какие-то сохранили свои позиции, какие-то деградировали, но появились новые лидеры. В стране сохранились возможности учить очень хорошо примерно 20% выпускников школ, как это и было в эпоху развитого социализма. Но поступает в вузы сейчас более 100% от числа выпускников школ<sup>1</sup> — и, естественно, результатом становится вопиющее снижение среднего уровня качества.

Значит ли это, что необходимо ограничивать число вузов? Если люди хотят иметь диплом о высшем образовании, они должны иметь возможность его получить. Однако профессиональному сообществу и рынку труда нужны инструменты оценки качества специалистов. Нельзя сказать, что этого не существует — работодатели прекрасно знают, выпускники каких вузов чего стоят. К этому надо добавить в ряде отраслей профессиональный экзамен, выведенный за рамки самого вуза.

Другим направлением смягчения давления на университетское образование со стороны массового спроса может стать прикладной бакалавриат. Речь здесь идет об интеграции среднего профессионального образования в универ-

<sup>1</sup> Кроме выпускников школ, в вузы поступают выпускники учреждений начального и среднего профессионального образования, а также те, кто не поступил в них в прошлые годы.

ситетское. Это решение не должно быть универсальным, но с учетом всеобщего спроса на высшее образование не следует отвергать возможность интеграции части учреждений среднего профессионального образования в вузы, чем, по сути, и является прикладной бакалавриат. Он должен давать прикладное профессиональное образование (близкое к профессиональному колледжу), не требующее фундаментальных знаний. Однако его особенность состоит в том, что программы эти должны проводиться в рамках университета и быть частью вузовской программы, позволяющей в дальнейшем продолжить образование.

В исследованиях последнего времени обращается внимание на социально-политические риски утверждения всеобщего высшего образования, связанные прежде всего с завышенными карьерными и профессиональными ожиданиями многочисленных выпускников вузов, которые не соответствуют полученным квалификациям. Пока еще трудно оценить, насколько дестабилизирующим окажется этот фактор, однако появление прикладного бакалавриата могло бы сыграть свою роль в смягчении потенциальной напряженности.

**Интернационализация образования.** Хорошие российские университеты находятся в конкурентной среде, причем это глобальная, а не национальная конкуренция. Вузы конкурируют и за студентов, и за преподавателей. Это принципиально новое обстоятельство российской университетской жизни, к которому еще предстоит привыкать.

Хороший советский вуз мог всегда выбирать из студентов и преподавателей. Студентов привлекал бренд, преподавателей — бренд и зарплата. Сейчас ситуация коренным образом изменилось.

Три фактора — демографические тренды, открытость страны и заметный рост благосостояния — ограничивают приток студентов в российские вузы. Потенциальные студенты и слушатели могут выбирать на глобальном рынке и реально делают этот выбор. Это касается и собственно университетского образования, и разного рода дополнительных программ: крупные российские фирмы все чаще стимулируют своих сотрудников проходить обучение в зарубежных (запад-

ных) бизнес-школах. Аналогичным образом разворачивается конкуренция за профессоров, способных преподавать и вести исследования на мировом уровне.

Реагируя на вызовы глобализации, российские вузы поначалу пошли по пути импорта образования — стали реализовывать программы иностранных партнеров, предлагая в некоторых случаях их дипломы или сертификаты. Это был естественный первый шаг, аналогичный, кстати, логике формирования отечественного бизнеса.

Однако вместе с экономической и политической стабилизацией встала другая, более сложная и важная проблема: о способности российских университетов заниматься экспортом образования, т. е. привлекать иностранных студентов, становиться привлекательной площадкой для исследовательской работы зарубежных ученых<sup>1</sup>. Известно, что доля российских вузов на мировом рынке высшего образования невелика — порядка 2–3 % в по численности иностранных студентов, причем китайские университеты уже обходят по этому показателю Россию.

Для усиления позиций страны на рынке образования необходимо прежде всего укреплять позиции английского языка, который по факту стал уже глобальным, особенно в науке, и становится таким в образовании. В Советском Союзе привлечение иностранных студентов предполагало обучение их первоначально русскому языку. В настоящее время укрепление позиций российского образования в мире требует неуклонного и существенного расширения программ, преподающихся на английском языке.

Разумеется, внедрение англоязычных программ не может быть искусственным и примитивным. Странной выглядит

<sup>1</sup> Вопросы экспорта образования стали в последнее время привлекать внимание исследователей. См.: *Галичин В. А., Карпухина Е. А. и др. Академическая мобильность в условиях интернационализации образования. М.: Университетская книга, 2009; Агранович М. Л. и др. Интернационализация высшего образования: тенденции, стратегии, сценарии будущего. М.: Логос, 2010; Беляков С. А., Клячко Т. Л. и др. Экспорт образовательных услуг: анализ управленческих решений. М.: Изд. дом «Дело», 2011.*

программа, в которой и преподаватель, и все студенты являются русскоговорящими, но общаются по-английски. Необходимо, чтобы в аудитории была критическая масса людей, не говорящих по-русски. Однако для привлечения их программа уже должна быть предложена по-английски.

К этому надо добавить формирование интернациональной среды в вузах, включая двуязычное оформление внутреннего пространства (указатели, объявления и т. п.).

Специальных усилий требует привлечение иностранных ученых. Отчасти эта задача стала решаться благодаря грантам российского правительства. Однако этого мало: университеты должны находить в своих бюджетах средства для создания кафедр и лабораторий ученых с глобальной репутацией. Понятно, что проблема не только (и даже не столько) в деньгах — необходимо иметь интеллектуальные мотивы проведения исследований в России и с российскими коллегами. Предложить соответствующие аргументы — непростая задача для российского университета.

**Интеграция науки и образования.** В современном мире необходимо преодолеть характерное для советской системы жесткое разделение на вузы и НИИ. В условиях быстрого обновления знаний и технологий это разделение становится не только искусственным, но и контрпродуктивным. Университет — это место, где ведутся исследования, и только поэтому в этом месте еще и учат. Университет без исследований — это техникум или community college.

**Индивидуализация образования.** В настоящее время налицо усиление индивидуальных траекторий в образовании. Индивидуальные предпочтения проявляются не только и даже не столько в выборе учебного заведения, а в индивидуализации программ самого учебного заведения. Граждане и корпорации предъявляют свои, специфические требования к компетенциям, которые должна предоставить высшая школа.

Индивидуальный подход в наше время не приводит к выработке единственной уникальной программы для каждого данного человека — хотя и это возможно. Личная образовательная программа складывается как комбинация из большого числа модулей, предлагаемых образовательным уч-

реждением. Именно возможность выбора из большого числа модулей является важным шагом на пути формирования индивидуальной образовательной траектории.

Набор модулей позволяет комбинировать программу не только во времени, но и в пространстве. Во-первых, прохождение учебных курсов можно растягивать, перемежая с практической работой, и уточнять требуемые модули в зависимости от производственных задач. Во-вторых, отдельные модули можно получать в других университетах, в том числе и зарубежных. Собственно на это и нацелен Болонский процесс в образовании. А это значит, что помимо индивидуализации траекторий необходима определенная международная координация университетских программ, позволяющая засчитывать курсы одного университета для получения степени в другом вузе. Международная аккредитация и взаимное (двустороннее и многостороннее) признание университетских курсов становятся условием дальнейшего развития профессионального образования.

**Финансовая модель** — усиление роли частных инвестиций (корпораций и физических лиц). Непрерывное, индивидуализированное и глобальное образование повышает роль частных доходов в этом секторе — и соответственно роль частных (личных) расходов при формировании образовательной стратегии человека. Усиление платности принято связывать с посткоммунистической трансформацией, сопровождавшейся тяжелым бюджетным кризисом. На самом же деле произошло наложение двух кризисов — бюджетного и системного. Недаром преодоление бюджетного кризиса 2000-х гг. не привело к ослаблению роли частных денег в развитии образования. Напротив, поток средств от граждан и корпораций в образование усиливается. Естественно, средства направляются не только в традиционные сектора образования (среднее и высшее), но и в новые формы поствузовского (профессионального) образования.

**Новые технологии.** Современное образование все более будет уходить от традиционной формы передачи знаний в виде пассивного слушания лекций и сдачи экзаменов. Изменения связаны с бурным развитием информационно-ком-

муникативных средств и, по-видимому, будут происходить в двух основных направлениях.

С одной стороны, усиление роли активных методов образования, обеспечивающих эффективность освоения знаний и повышающих их практическую направленность. Здесь имеются в виду разного рода тренажеры, симуляторы, кейсы и особенно проектная работа.

С другой стороны, возрастает роль самостоятельного прохождения программ в режиме online. В настоящее время ведущие университеты стали активно выкладывать свои программы в Интернете в свободном доступе, предлагая всем желающим изучать их в качестве возможных в будущем слушателей этих программ. Разумеется, здесь не предполагается получение (т. е. продажа) дипломов по Интернету, но стимулирование интереса к освоению новых программ и приглашение новых клиентов вуза к работе с ним.

Наконец, применительно к конкретным условиям современной России повышение качества профессионального образования требует ***отказаться от всеобщей воинской обязанности.***

Призыв в армию является серьезным фактором, искажающим ситуацию на рынке образования; фактором, стимулирующим дополнительный спрос на высшее образование, причем на образование низкого качества. Всеобщая воинская обязанность противоречит вызовам постиндустриальной экономики и постиндустриальной демографии, оказывая искажающее влияние и на профессиональную мотивацию, и на рынок труда. Этот вопрос достоин отдельного анализа. В данном случае замечу лишь, что если бы Билл Гейтс должен был ради избежания армейской службы доучиваться в университете, а потом писать никому не нужную диссертацию в очной аспирантуре, то в мире, наверное, появился бы еще один неплохой инженер или даже профессор, но не было бы компании Microsoft.

#### 4. СОВРЕМЕННОЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

В России всегда доверяли государственному университету, но частному врачу. Именно поэтому, сталкиваясь с ситуаци-

ей оплаты услуги врача, российский гражданин относится к этому более терпимо, чем к платному образованию<sup>1</sup>. Стремление не экономить на здоровье растет по мере повышения экономического благосостояния и общей культуры общества.

При обсуждении принципов функционирования и реформирования современного здравоохранения можно выделить две ключевые особенности (и одновременно проблемы), которые надо принимать во внимание. Во-первых, быстро растущий интерес образованного человека к состоянию своего здоровья. Во-вторых, асимметрия информации.

Эти проблемы взаимосвязаны и обуславливают одна другую. По мере роста благосостояния и образования ценность человеческой жизни неуклонно возрастает, и человек готов заниматься своим здоровьем не только тогда, когда он болеет. Тем самым спрос на медицинские (и медицинско-профилактические) услуги существенно растет. В то же время современный образованный человек перестает видеть во враче носителя сакрального знания и, как правило, хочет понимать даваемые ему рекомендации, готов контролировать врача и тем самым частично нести ответственность за результаты своего лечения.

С практической точки зрения это должно вести к усилению открытости системы здравоохранения, усилению конкуренции врачей и медицинских учреждений. Это, в свою очередь, требует отказа от привязки пациента к одному лечебному учреждению и наличия возможности выбора между врачами в рамках одного учреждения и между лечебными учреждениями. Естественно, в предельном случае возможен выход за национальные границы и выбор между врачами (и учреждениями) разных стран.

На практике так и происходит. Люди, имеющие определенные средства, стремятся получать медицинскую услугу

<sup>1</sup> Первый советский нарком здравоохранения Н. А. Семашко считал, что врачам много платить не надо, поскольку «хорошего врача прокормит народ, а плохие нам не нужны» (см.: *Шишкин С. В., Бестремянная Г. В.* и др. Российское здравоохранение: оплата за личный расчет. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2004. С. 7).

в глобальном пространстве, выбирая наиболее устраивающих их специалистов. С учетом значимости здравоохранения для постиндустриального человека возможность получить качественную медицинскую услугу будет занимать все более приоритетное положение в системе ценностей среднего класса, т. е. глобальный спрос будет только расти.

Вырабатывая правила и принципы организации системы здравоохранения, необходимо учитывать эти тенденции. Среди важных шагов в формировании современной системы здравоохранения можно выделить следующие.

Прежде всего создание условий для **развития конкуренции** между врачами и между лечебными учреждениями. Это принципиально новая постановка для нашего общества, поскольку традиционный советский подход состоял в прикреплении пациента к поликлинике при ограниченном доступе к информации о состоянии собственного здоровья. Люди старших поколений помнят, что медицинскую карту было запрещено выдавать на руки пациенту. Между тем отвязка клиента от лечебного учреждения, возможность обратиться к разным специалистам и иметь полную информацию о состоянии своего здоровья — важнейший шаг к преодолению асимметрии информации.

Попытки ограничения конкуренции на рынке медицинских услуг будут только выталкивать платежеспособный спрос за пределы страны, заставят все более активно обращаться в иностранные лечебные заведения.

На сказанное можно возразить банальным тезисом об опасности самолечения. Но речь в данном случае идет не о самолечении, а о возможности активно и сознательно участвовать в контроле за состоянием своего здоровья — и нести за него ответственность.

Важнейшим условием преодоления асимметрии информации является **универсальная электронная медицинская карта**. Человек должен иметь возможность обращаться к разным врачам, не повторяя уже проведенных обследований — или, по крайней мере, минимизируя эти повторы. Это достаточно сложная в техническом отношении задача, поскольку необходимо обеспечить совместимость носителей

информации и разных видов медицинского оборудования. Это сложный и капиталоемкий проект, но он стоит того, чтобы в него вложиться.

В перспективе этот процесс должен будет приобрести глобальный характер, поскольку электронная карта должна читаться в клиниках всех развитых стран мира.

Наличие такой карты является не обязанностью, а правом гражданина. Именно поэтому здесь вполне допустимы платежи: если человек хочет быть обладателем электронной карты, он должен оплачивать ее выпуск и поддержание.

Другим фактором обеспечения конкуренции является постепенное **усиление страховых принципов** организации медицины. Речь идет о полноценном страховании, в котором страховые фирмы конкурируют за клиента, а не о нынешней ситуации, когда страховщики обслуживают прохождение бюджетных платежей. Полагаю, что рынок этот у нас не сформируется, если не открыть его полностью для иностранных страховых фирм. Развитие реальной страховой медицины снимет вопрос о допустимости соплатежей частных лиц<sup>1</sup>.

Вопрос о соотношении **государственного и частного финансирования** здравоохранения не является простым и требует специального обсуждения. Традиционное (хотя и не сформулированное официально) понимание состоит в том, что государство должно обеспечить массовую медицинскую помощь, а специальные сложные (и дорогостоящие) методы требуют специальной процедуры финансирования и, как правило, софинансирования граждан. Между тем противоположная логика достойна не меньшего внимания: массовое здравоохранение с простыми случаями заболеваний вполне может быть предметом частных расходов семей (или частного медицинского страхования), тогда как тяжелые случаи,

<sup>1</sup> «В условиях развитого индустриального общества, предъявившего высокий спрос на услуги здравоохранения, неизбежным оказывается широкое распространение частных платежей за эти услуги» (Гайдар Е. Т. Долгое время // Е. Т. Гайдар. Собрание сочинений. Т. 3. С. 635).

требующие вмешательства высококвалифицированных специалистов (включая иностранных) и сложного оборудования, должны быть сферой ответственности государства (государственного бюджета). На таких принципах функционирует, например, система здравоохранения Сингапура.

Государство должно сосредоточить внимание на *создании медицинских учреждений и школ, способных конкурировать на глобальном рынке*. Критерием успешности клиники должно быть не наличие высокотехнологичного оборудования, а число иностранных пациентов, желающих в этой клинике лечиться и соответственно готовых платить за это свои деньги. Такие учреждения надо создавать, стимулируя приток в них платежеспособного спроса и отечественных пациентов.

Этот подход можно считать элитарным, противоречащим принципам социальной справедливости. Однако на практике именно элитные учреждения могут становиться локомотивами, стимулирующими поднятие общего уровня медицины в стране. Создание такого рода элитных центров должно быть и частью стратегии Москвы и некоторых других городов страны, особенно университетских центров. Появление такого рода учреждений стало бы фактором инновационного развития регионов.

Наконец, специального внимания заслуживает развитие технологий, обеспечивающих *индивидуализацию медицинского обслуживания*. Тренд развития медицинской науки и технологий свидетельствует о появлении в обозримом будущем индивидуализированных лекарств, что будет означать коренную трансформацию всей системы организации здравоохранения.

## 5. ПЕРСПЕКТИВЫ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Состояние и перспективы развития пенсионной системы являются одним из ключевых вопросов экономической и политической дискуссии настоящего времени — как в России, так и в большинстве других развитых стран. Действительно, от состояния пенсионной системы зависит и социаль-

ная, и политическая, и экономическая стабильность общества. Пенсионеры — это устойчивый электорат, как правило, не игнорирующий выборы. Пенсионные фонды — источник инвестиционных средств. Пенсионные расходы представляют собой серьезную статью государственного бюджета и существенно влияют на его балансирование. Иными словами, здесь переплетаются фискальные, инвестиционные, социальные и политические проблемы любой развитой страны.

Как и две предыдущие темы, пенсионная система в постиндустриальном обществе должна качественно отличаться от традиционной модели пенсионирования — и по масштабам решаемых задач, и по ожиданиям населения.

Существует несколько разных вопросов, на которые надо ответить при формировании современной пенсионной системы.

Во-первых, наиболее часто звучит вопрос об источниках пополнения Пенсионного фонда, или о его сбалансированности. С точки зрения пополнения фонда — это вопрос ставок отчислений в Пенсионный фонд. С точки зрения расходования средств — это прежде всего вопрос пенсионного возраста.

Во-вторых, сам пенсионный возраст — не только как чисто финансовый феномен, но и как проблема социальной справедливости. С какого возраста можно и нужно оставлять работу и каков должен быть трудовой вклад для получения достойной пенсии? Сторонники повышения пенсионного возраста, помимо финансовых факторов, указывают на повышение среднего возраста начала трудовой деятельности (в связи с удлинением сроков получения образования) и постепенный рост продолжительности жизни. Противники указывают на низкую продолжительность жизни в сравнении с развитыми странами и на важность сохранения социальных завоеваний советского прошлого.

В-третьих, что собой представляет эта «достойная пенсия»? Как добиться, чтобы уход на пенсию не означал бы резкий спуск вниз по социальной и материальной лестнице, особенно в сравнении с тем, что человек только что зарабатывал? Иными словами, это вопрос о том, можно ли прожить

на пенсию и при этом сохранить определенный социальный статус.

В-четвертых, стоит совершенно особая проблема старших пенсионных возрастов, решение которой не сводится только к размерам денежных выплат.

И, наконец, в-пятых, необходимо понять долгосрочное будущее пенсионной системы — ее долгосрочную, стратегическую модель.

Все перечисленные вопросы между собой взаимосвязаны. Однако ответы на них все-таки находятся в различных плоскостях и должны даваться отдельно.

Ведущаяся в настоящее время дискуссия почти целиком вращается вокруг повышения пенсионного возраста — темы, конечно, интересной и социально острой, но не самой болезненной и не самой актуальной. Она не самая болезненная, поскольку никто не собирается повышать пенсионный возраст тем, кто приближается к пенсии, — речь идет о гораздо более молодых людях. Тема и не самая актуальная, поскольку политически приемлемое повышение пенсионного возраста не решает фискальной задачи — балансирования Пенсионного фонда, но лишь немного смягчая ее напряженность.

Сбалансированность Пенсионного фонда является важной проблемой с точки зрения обеспечения общей макроэкономической устойчивости, однако это не есть специфическая пенсионная проблема. Пенсионный фонд в его нынешнем виде чисто технически отделен от федерального бюджета. Его имеет смысл рассматривать как часть бюджета и в этом отношении его расходы должны (могут) покрываться не обязательно за счет пенсионных отчислений, но и за счет других (налоговых) поступлений. Во всяком случае, это должно быть справедливо в той мере, в какой основу нашей пенсионной системы составляет солидарность поколений — принцип, по которому работающие платят за неработающих.

Балансирование Пенсионного фонда путем повышения пенсионного возраста — путь возможный, но неэффективный. Повышение пенсионного возраста в политически допустимых пределах (максимум на пять лет) не решает, а лишь смягчает проблему дефицита фонда, причем только в кратко-

срочной перспективе. К тому же речь идет о балансировании при сохранении нынешнего, весьма невысокого уровня пенсий, а отнюдь не об увеличении пенсии до уровня, при котором уход с работы не означал бы радикального снижения благосостояния человека.

Еще одним решением может быть существенное увеличение трудового стажа, при котором начисляется полноценная пенсия, в отличие от минимальной социальной пенсии. Здесь предлагается увеличить стаж с нынешних пяти до двадцати лет. Это решение представляется справедливым, однако и оно не будет иметь значимых последствий с точки зрения финансовой сбалансированности<sup>1</sup>.

Обсуждение вопросов финансовой устойчивости и справедливости уводит внимание от других, стратегических вопросов — относительно пенсионной системы будущего. Дискуссия, по сути, идет вокруг тем и реалий предшествующих ста лет существования пенсионной системы, тогда как за последние четверть века произошли коренные изменения в экономической и социальной структуре развитых стран. Изменения, которые требуют принципиально по-новому посмотреть на задачи пенсионной системы.

Традиционная пенсионная система была создана в период трансформации аграрных обществ в индустриальные и была предназначена для поддержки выработавших свой ресурс индустриальных наемных рабочих, оторванных от земли и не имеющих источника существования помимо заработной платы.

Современная пенсионная система, основанная на принципе «работающий платит за неработающего» возникла в Гер-

<sup>1</sup> Дискуссия о пенсионном возрасте и стаже ведется в настоящее время практически во всех развитых странах. С точки зрения российских проблем интересным представляется опыт Франции последних пяти лет. Н. Саркози провел решение о повышении пенсионного возраста с 60 до 63 лет (независимо от пола). Это вызвало общественное возмущение, и избранный в 2012 г. социалист Ф. Олланд предложил вернуть пенсионный возраст к 60 годам, однако только для рабочих, занятых тяжелым трудом и имеющих 41 год трудового стажа.

мании при канцлере Отто фон Бисмарке, когда в 1889 г. в ответ на рост социалистических настроений он предложил государственную пенсию с 70 лет — при том, что средняя продолжительность жизни была тогда 45 лет. Аналогично, когда пенсионное обеспечение в Великобритании вводил Ллойд Джордж в 1908 г., эти цифры были соответственно 70 и 50 лет. Установление пенсионного возраста в СССР в 1930-е гг. предполагало те же «правила игры» — продолжительность жизни не превышала 45 лет.

По сути, это была небольшая премия для горстки людей, доживших до пенсионного возраста. Кроме того, пенсия не распространялась на сельских жителей, а они составляли большинство — считалось, что крестьяне кормятся от земли и живут в больших семьях, в которых трудоспособные поколения поддерживают пожилых. Словом, эта пенсионная системы не могла составлять большой проблемы для бюджета.

На протяжении второй половины XX в. ситуация существенно менялась. Продолжительность жизни росла, а пенсионный возраст понижался — в какой-то момент они пересеклись. Росла численность городского населения, т. е. число тех, кто может претендовать на пенсии. Затем пенсионированием были охвачены и селяне (в СССР это произошло в 1960-е гг.). Далее произошел поворот демографической пирамиды, в результате чего старшие возраста стали постепенно доминировать над младшими — численность работающих уменьшалась, а пенсионеров возрастала. В общем, демографические, социальные и экономические процессы привели к кризису традиционной пенсионной системы, характерной для XX в.

Еще одной особенностью современного общества является неоднозначное отношение самих граждан к перспективе ухода на пенсию. Если в прошлом большинство людей стремилось перестать работать, то сейчас растут ряды тех, которые не хотят на пенсию, а также тех, для кого вопросы пенсии вообще не актуальны. К первым относятся государственные служащие, судьи, профессора и академики, которые постоянно борются за право работать сверх установленного предела. Под их давлением правительство периодически вносит

соответствующие изменения в законодательства<sup>1</sup>. Все более растут ряды людей свободных профессий, которые работают столько, сколько они могут себе позволить, а при достижении преклонного возраста никак не рассчитывают прожить на государственную пенсию и потому формируют собственные индивидуальные пенсионные стратегии.

В связи со всеми этими изменениями нынешняя дискуссия о пенсионном возрасте выглядит искусственной. Ведь если оставаться в логике отцов-основателей современной системы пенсионирования, пенсионный возраст в развитых странах должен составлять 90–95 лет, а в некоторых странах и выше. Политически это выглядит абсурдно, хотя финансово вполне обоснованно.

Иными словами, современное общество переросло пенсионную модель, разработанную применительно к условиям только возникавшей индустриальной экономики. Поиск новой пенсионной системы должен выйти за рамки дискуссии о возрасте и предложить принципиально другие решения, для которых проблема пенсионного возраста имеет исчезающее значение<sup>2</sup>. Долгосрочная пенсионная модель будет строиться на основании тех принципов, которые были изложены нами в начале этой статьи.

Современный человек может и должен сам строить свою жизненную стратегию, в том числе и готовиться к старости. Он может копить деньги под подушкой или в Пенсионном фонде, может инвестировать в супруга или в детей, в надежде, что они не покинут в старости. С тех пор, как в России отменили уголовное преследование за тунеядство, за каждым

<sup>1</sup> Последним примером такого рода была отмена предельного возраста для председателя Верховного суда в мае 2012 г. Ранее аналогичные решения были приняты для председателя Конституционного суда, для руководителей государственных академий наук и академических институтов.

<sup>2</sup> Понимая условность этой аналогии, все-таки не могу не заметить, что дискуссия о возрасте сродни обсуждению условий обращения с крепостными крестьянами (гуманизации, ограничения прав на продажу их помещиками), когда вопрос уже стоял о полном уничтожении этого института.

человеком было признано право работать или не работать в любом возрасте.

Пенсионная стратегия будет все более индивидуальной, а в основе ее будут лежать четыре альтернативных способа организации жизни после ухода от активной трудовой деятельности. Во-первых, государственная пенсия (социальная и накопительная). Во-вторых, частные пенсионные накопления, включая корпоративные пенсионные системы. В-третьих, вложения в недвижимость, на ренту от которой можно жить в старости (типичная пенсионная стратегия москвичей со средним достатком). Наконец, в-четвертых, вложения в семью, которая в старости будет служить пожилому человеку опорой.

Экономический опыт и здравый смысл свидетельствуют, что ни одна из перечисленных стратегий не является абсолютно надежной. Рухнули казавшиеся крайне устойчивыми государственные пенсионные системы социалистических стран. Финансовый кризис привел к значимым потерям частных пенсионных фондов и хранящихся в них сбережений. Доходы от недвижимости также подвержены колебаниям, особенно в условиях экономического кризиса. Наконец, и семья не всегда оправдывает возлагаемые на нее надежды.

Тем самым разумной пенсионной стратегией являются диверсификация, индивидуализация и приватизация. Человек сам сравнивает и оценивает риски, формирует индивидуальную стратегию, основанную на определенной комбинации из четырех вариантов пенсионной стратегии, причем именно частные средства (сбережения) играют здесь определяющую роль (на них основаны три из четырех вариантов стратегии).

Это не означает самоустранения государства. Государство должно обеспечивать и стимулировать прежде всего максимальное продление активной жизни человека, т. е. быть ориентированным на здравоохранение, профилактику, стимулирование здорового образа жизни. Кроме того, государство должно страховать от инвалидности и очевидной бедности. Иными словами, помогать тем, кто без этой помощи обойтись точно не может. В конечном счете государство должно

будет отвечать за поддержку неимущих и инвалидов, но это опять же не проблема возраста.

В связи с этим совершенно самостоятельной темой является поддержка людей старших пенсионных возрастов, которым нужна помощь по организации жизни и уходу за ними, когда этого не может обеспечить семья. Это очень важная проблема, которая не решается финансовой помощью — здесь нужна организация специальной службы, и именно в этом состоит важнейшая функция государства.

Против высказанных предложений можно привести много контраргументов — от его негуманности до проблемы неспособности человека строить свою стратегию на много лет вперед. Все они должны быть предметом общественной дискуссии. И это гораздо более серьезная тема, чем вопросы о возрасте начала получения скудного государственного пособия.

Поэтому надо признать, что нынешняя дискуссия о пенсионной системе вообще и о пенсионном возрасте в особенности — тупиковая. И мы не сдвинемся в ее решении, пока это не признаем и не посмотрим на проблемы пенсионирования под радикально новым углом зрения, основанным на понимании реальных потребностей современного человека и современного общества.

Общий вывод, который следует из наших рассуждений, достаточно прост. Отрасли развития человеческого капитала являются несомненным национальным приоритетом для страны. Однако этот приоритет состоит не в усиленном финансировании этих секторов, а в проведении в них серьезных структурных реформ, соответствующих вызовам и принципам XXI в.

*Источник: Вопросы экономики. 2012. № 7.*

## РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

# Образование: непрерывная реформа

*Структура профессионального образования в России за последние 10–15 лет оказалась неоправданно смещена в сторону высшего образования. Коэффициент приема в вузы, рассчитанный как отношение приема в вузы к численности возрастной когорты 17-летних (в этом возрасте в вузы поступает большинство молодежи), в 2010 г. превысил 90 %. Ажиотажный спрос на высшее образование отражает новую социальную реальность России. Высшее образование стало социальным императивом и обязательным условием любой карьеры.*

Приоритет высшего образования обусловлен двумя факторами. Состояние общеобразовательной школы неудовлетворительное. *Первые 2 года российских программ высшего образования обеспечивают общесоциальные компетенции (иностраннный язык, коммуникационные и координационные навыки, основы экономики и права), которые в других странах даются в старшей школе. Дополнительный фактор — стремление семей обеспечить обучение ребенка в наиболее сильной среде (качественный состав обучающихся в вузах «поднимает» студентов, а в НПО и СПО — «опускает»).*

По доступности среднего полного образования Россия входит в число мировых лидеров.

Основные проблемы российского образования — недостаточный охват детей дошкольным образованием, высокая доля школьников, не достигающих удовлетворительного уровня функциональной грамотности, значительное отставание наименее успешных групп учащихся от наиболее успешных, недостаточное развитие социальной компетентности и позитивных социальных установок у выпускников школ.

Содержание и объем социальных обязательств государства в сфере образования недостаточно конкретизированы. Институциональные реформы не завершены, при этом в системе образования накоплена «усталость» от постоянных изменений и новых инициатив, усиливается имитация реформ. Ограничены автономия и возможность принятия эффективных решений на региональном, муниципальном и школьном уровнях. Соответственно отсутствуют механизмы обратной связи и самокоррекции, которые позволяли бы системе оперативно адаптироваться к особенностям внешней среды.



А. Е. Волков  
Д. В. Ливанов

## Университет будущего: ставка на новое содержание

Современный вид системы профессионального образования сложился около 100 лет назад, когда в Европе и Америке появился так называемый средний класс — прослойка людей, которые поставили высшее образование в приоритетные ценности для своих детей. Прошло 100 лет. За это время случился ряд технологических революций, прошло несколько глубоких экономических кризисов и две мировые войны. Пожалуй, только пенсионные и образовательные системы уцелели без радикальной перестройки за это время. Высшее образование, которое в России также называют «профессиональным образованием», а в англосаксонском мире — «третичным образованием», на протяжении XX в. развивалось в направлении роста его доступности и массовизации. По данным ЮНЕСКО, в ближайшие 30 лет университетское образование получит больше людей, чем за всю предыдущую историю цивилизации. Рыночные реформы 1990-х гг. в России также реализовали социальные ожидания населения: число вузов выросло более чем в 2 раза — с 510 до 1100, страна стала одним из мировых лидеров по доступности высшего образования (88% выпускников школ по-

ступают в вузы). При этом существует общественный консенсус по поводу низкого качества такого образования. Но это не означает, что нам нужно вернуться на 30 лет назад, когда количество студентов не превышало 20% от числа выпускников школ. Нужно заново сформулировать, что есть высшее образование в начале XXI в.

Для этого прежде всего стоит прекратить обсуждение моделей и подходов конца 1990-х — начала 2000-х гг. ЕГЭ как единый национальный экзамен останется надолго, хотя его технология и содержание будут меняться; одновременно войдут в практику и другие инструменты оценки достижений школьников. Болонская система — уже сделанный выбор, хотя предстоит избавиться от рудиментов старого (индустриального) высшего образования в виде избыточного числа специальностей и направлений подготовки. В ближайшие годы возникнет новая, более компактная и структурированная архитектура высшего образования в результате активно идущих процессов слияния и санации слабых вузов с одновременным опережающим развитием университетов-лидеров. Значительная часть слабых вузов перейдет на подготовку только по программам бакалавриата и прикладного бакалавриата. Программы магистратуры и аспирантуры сохранятся в ведущих, регулярно подтверждающих высокий уровень работы университетах.

### **КЛЮЧЕВЫЕ ТРЕНДЫ НОВОЙ ПАРАДИГМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Пора говорить о новой парадигме высшего образования. Отметим ее основные тренды на ближайшее десятилетие. Первый — массовое обновление людей, работающих в высшем образовании. Каждый университет, который будет претендовать на входжение в международные рейтинги, встанет перед необходимостью нанимать на международном академическом рынке сотни профессоров, исследователей и администраторов. По оценкам экспертов, университет с 10 000 студентов не сможет даже начать движение к международной исследовательской конкурентоспособности без при-

влечения по меньшей мере 100 профессоров, работающих на мировом уровне. Дальше — больше. Это потребует значительных инвестиций и глубоких внутренних реформ. Новые люди не захотят работать в старой институциональной среде.

Второй тренд — изменение технологий обучения в соответствии с современными техническими и социогуманитарными достижениями. Претерпит существенные изменения лекционно-семинарская модель обучения, будут активно использоваться онлайн-курсы, разработанные лучшими университетами. Университеты перейдут на активные методы обучения. Новые технологии не могут быть навязаны извне, их принесут с собой новые профессионалы, которые придут в российские вузы.

Третий — обновление университетской инфраструктуры. Нынешние здания российских вузов не удовлетворяют даже минимальным требованиям конца XX в. В России должно быть создано несколько передовых университетских кампусов, которые станут центрами притяжения лучших студентов и профессоров со всего мира.

Четвертый. На месте уходящих традиционных учреждений начального и среднего профессионального образования (НПО — СПО) возникнет новая система центров профессионального развития, основанная на частно-государственном партнерстве и новых технологиях обучения и нацеленная на формирование актуальных, востребованных рынком труда компетенций взрослого населения. Это важный ресурс для привлечения инвестиций в сферу профессионального образования.

## **УНИВЕРСИТЕТЫ СЛЕДУЮЩЕГО ПОКОЛЕНИЯ**

Но самым принципиальным является вопрос о появлении университетов следующего поколения. Они будут отличаться от:

- классических (теологических) университетов, появившихся в Европе в XI–XII вв. и ориентированных на трансляцию универсума знаний;

- исследовательских университетов, возникших в XIX в. по модели Вильгельма фон Гумбольдта и предназначенных для генерации научных знаний и подготовки исследователей;
- индустриальных вузов (высших профессиональных школ и политехнических училищ), сложившихся в начале XX в. для обеспечения бурного роста промышленности.

В течение последних 30 лет экспертами фиксируется кризис индустриальной организации общества и экономики, который проявляется в расширяющемся наборе территориальных, технологических и гуманитарных проблем. Поэтому должны появиться университеты нового типа («проблемно-ориентированные» или «инновационные» университеты) для подготовки людей и команд, способных проектировать новые виды деятельности и обеспечивать трансформацию уже существующих корпораций, отраслей и территорий в соответствии с вызовами времени. Спрос на таких профессионалов интенсивно растет во всем мире в связи с усилением глобальной конкуренции, появлением новых технологий и геополитической неопределенностью (локальные военные конфликты, финансовые и экономические кризисы). У России есть все основания для того, чтобы включиться в мировое лидерство в подготовке таких людей, которые будут способны:

- мыслить за пределами существующих общепринятых представлений;
- решать задачи, до сих пор не имевшие решения;
- действовать практично, беря на себя ответственность за проект и команду в ситуации неопределенности, ограниченности ресурсов и персонального риска;
- доказывать свою эффективность реальными достижениями и результатами.

Это позволит России вновь встроиться в международную повестку развития высшего образования и претендо-

вать на ведущую роль в глобальном образовательном пространстве в перспективе следующих 10–30 лет. Потребуются серьезные изменения в содержании образования, суть которых состоит в выходе за пределы трансляции предметно-организованного знания. Центральными процессами нового образования станут коммуникация и технологии интеллектуальной деятельности (мышление), направленные на решение актуальных проблем, а высшей формой образовательной деятельности — стратегическая проектная и командная работа. В такой системе меняется традиционная роль профессора («предметника»), которая должна быть дополнена организаторами коммуникации, отраслевыми и технологическими экспертами, руководителями проектной работы. Именно за эти типы профессионалов уже развернулась острейшая конкуренция на международном интеллектуальном рынке.

### **НОВЫЕ ПРАВИЛА ИГРЫ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

В истории уже есть признаки и отдельные элементы нарождающейся новой парадигмы высшего образования. Примеры выхода за рамки исследовательской повестки были в прошлом у московского Физтеха, а сейчас сложились в экосистемах Пало-Альто и Стэнфордского университета, Бостона и Массачусетского технологического института. Важно, что за последние 50 лет в теории управления возникли интеллектуальные школы, связанные с активным вовлечением участников в проектирование организационных систем («идеализированное проектирование» Рассела Акоффа и «деятельностный подход» Георгия Шедровицкого).

Обсуждаемые образовательные новации не отрицают значимость сложившихся форматов высшего образования. Обновленные классические и отраслевые вузы по-прежнему будут составлять ядро профессионального образования в России, а развитие исследовательских университетов является условием международного признания

успехов российского высшего образования в ближайшие годы. Однако необходимо избежать соблазна прямолинейного широкого копирования «лучших международных практик». Мы не сможем конкурировать в рейтингах с мировыми грандами напрямую — нам не хватит ресурсов, времени, репутации. Статистика показывает: средний возраст университета мирового класса — 180 лет, а более 45% нобелевских лауреатов являются выпускниками всего 12 университетов. Чтобы восстановить международную конкурентоспособность российской высшей школы, необходимо тщательно анализировать и рационально использовать зарубежный опыт, но при этом разрабатывать и применять собственный подход. У нас есть исторический шанс стать участниками установления новых правил игры в международном образовательном пространстве. В этом главный вызов ближайшего десятилетия.

*Источник: Ведомости. 03.09.2012.*

Проблема падения качества подготовки студентов.  
Предлагаемые меры по ее решению.

- Повышение нормативного финансирования в расчете на одного студента до уровня, обеспечивающего конкурентоспособный уровень заработной платы преподавателей (до 160% от средней заработной платы по региону в 2015 г., до 220% в 2020 г.) в сочетании с регулированием кадровой политики вузов с целью повышения качества профессорско-преподавательского состава.
- Реорганизация сети государственных вузов и их филиалов; укрупнение вузов на основе присоединения к ведущим университетам.
- Введение независимой промежуточной и итоговой государственной аттестации студентов («ЕГЭ для бакалавров»).

*Стратегия-2020*

П. В. ДУРОВ

## Семь элементов системы образования XXI века

Человечество отличается способностью тем, что способно передавать информацию следующему поколению. Однако, судя по катящейся в пропасть системе среднего образования, мы практически разучились это делать. В XXI в. будет создана новая парадигма образования, имеющая мало общего с текущей.

Современные средние школы были задуманы в уходящую индустриальную эпоху. Они организованы по образу фабрик — характерными для заводов звонками, сменами и строгим цеховым разделением. К детям эта система относится как к сырью для изготовления будущих рабочих и клерков. Распределение детей на классы происходит на основе возраста, словно главная характеристика людей для системы — дата их изготовления.

В течение многих десятилетий такая фабричная модель помогала создавать столь нужные развитым странам армии рабочих и их начальников. Сегодня западные страны уже не могут конкурировать с Востоком в индустриальной плоскости, и их стандартизированные средние школы производят лишь армии безработных.

Западное общество, неспособное разглядеть системный кризис школьного образования, все чаще объявляет «бракованными» не школы, а самих детей, которым присваивает ярлык ADHD («синдром дефицита внимания и гиперактивности») и прописывает наркотические психостимуляторы вроде риталина. Эти стимуляторы притупляют чувственное восприятие ребенка и заставляют его фокусировать внимание на учебнике, классной доске и учительнице.

Без стимуляторов многие дети, которых официальная фармакология объявила больными, отвлекаются на окружающее информационное изобилие в виде фильмов, клипов, игр и интерактивных интернет-сервисов. Однако поведение этих детей объяснимо и без диагнозов.

Сегодня в изготовление одного голливудского блокбастера может вкладываться больше ресурсов, таланта и творческих усилий, чем во всю школьную программу по тому или иному предмету. Жесткая конкуренция на медийном рынке привела к тому, что к созданию продуктов массового искусства порой привлекаются лучшие художники, лучшие композиторы и лучшие писатели.

Всем этим творческим ресурсам централизованная система образования пытается противопоставить стандартные учебники, черно-белые доски и малоимущих учителей. Пока медиакомпании осваивали современные формы передачи информации, школы словно застыли в XX в. Очевидно, что скоро системе среднего образования придется полностью измениться — или исчезнуть за ненадобностью.

## **КАК ЖЕ БУДЕТ ВЫГЛЯДЕТЬ СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ БУДУЩЕГО?**

### **ОБУЧЕНИЕ ЧЕРЕЗ ИНТЕРАКТИВНЫЕ ЛЕКЦИИ У ЛУЧШИХ УЧИТЕЛЕЙ**

Представьте, что голливудские фильмы доходят до жителей деревень не в цифровом виде, а в виде сценария, по которому в местных театрах ставится постановка с участием деревенских актеров с сельским инвентарем. Придя на просмотр «Тита-

ника», жители видят не Леонардо диКаприо на тихоокеанском лайнере, а своего соседа Ивана Петровича на картонной барже.

Забавно? Однако именно такой доцифровой способ передачи информации используется сегодня в среднем образовании.

Представьте теперь, что в результате общенационального конкурса вам удалось найти наиболее талантливого и вдохновенного учителя по каждой школьной дисциплине. Такие учителя могут объяснить самые сложные концепции в простых словах, их уроки наполняют слушателей энтузиазмом и желанием стать учеными. Представьте, что лекции этих гениальных педагогов оцифрованы и снабжены красочными иллюстрированными материалами. После каждой лекции учитель будет предлагать задачи для самостоятельного решения, а также разбор правильных или возможных неправильных ответов, введенных учеником.

Учащийся может задать любой вопрос, найдя его через поиск или выбрав из списка. Если ответа на его вопрос не оказалось, то преподаватель будет уведомлен об этом, через некоторое время запишет видеоответ и пополнит постоянно растущую базу знаний. Пройдет несколько лет занятий по такой программе, и вопросов без ответа не останется.

В новый цифровой век учителя — гении смогут обучить миллионы человек, а учащиеся даже самых захолустных деревенских школ получат возможность виртуального общения с наиболее талантливыми педагогами страны. Новые учителя — звезды станут героями целого поколения, обойдя кассовых актеров по популярности и узнаваемости. Впервые за все время существования массового среднего образования источник знания станет вызывать уважение и желание подражать — психологически необходимый фундамент для любого обучения.

### *Пример из настоящего*

Преподаватель Себастиан Трун вел в Стэнфорде небольшой курс по искусственному интеллекту, пока не догадался его оцифровать, снабдить интерактивными задачами и выложить в Интернет. Через полгода его слушали уже не 200, а 160 000 студентов по всему миру. А вот аудитория в Стэн-

форде опустела: почти все студенты предпочли цифровой вариант. Себастиан пошел дальше и записал новые курсы. В одном из них он готов за семь недель научить любого желающего, как создать свой «Гугл».

## ОБУЧЕНИЕ ЧЕРЕЗ ИГРОВЫЕ СИМУЛЯТОРЫ

Представьте, что для сдачи курса по рыночной экономике вы должны пройти несколько уровней полномасштабной красочной игры, где вам придется управлять виртуальным предприятием и на практике постигать парадоксы предложения и спроса. По мере того, как вы налаживаете поставки, производство и маркетинг ваших товаров, ваши одноклассники (которые, кстати, могут находиться на другом континенте) делают то же самое, ставя вас в жесткие условия конкуренции.

При желании вам будут предлагаться полезные советы для экономического выживания на рынке. Игра начнется с необходимости построить простое торговое дело в эпоху Адама Смита и по мере прохождения приблизится к современности, плавно обрастая необходимостью вникать в смысл фьючерсов и деривативов.

Последний уровень этой экономической стратегии будет максимально приближен к реалиям современной международной экономики и построен на принципах свободной конкуренции учащихся всего мира со всеми. Каждый месяц будет подводиться рейтинг, в котором будут чествоваться лучшие игроки каждого региона.

Теперь представьте симулятор для юных химиков, где вы можете смешивать любые реагенты в любом количестве и смотреть на заранее записанный видеоролик с результатом. Комбинаций будет очень много, но создателям симулятора нет нужды предзаписывать все бесчисленные варианты, в случае отсутствия нужного ролика система может подключаться к центральной лаборатории с настоящими реагентами, которая смешивает их в нужной пропорции и запишет видеорезультат для текущего экспериментатора и будущих поколений.

В отличие от стандартных лабораторных условий вы не ограничены в инвентаре, и взрыв в случае ошибки лишь по-

забавит. Система может сразу подсчитывать примерную стоимость использованных в смеси реагентов — на случай, если в процессе игры возникнет бизнес-идея, или план революции.

### *Пример из настоящего*

Американские летчики еще с 70-х гг. тренируют свои навыки на авиасимуляторах — это оказалось дешевле и в ряде случаев эффективнее тренировочных вылетов. Сегодня любой желающий может постичь азы вождения автомобиля с помощью автосимуляторов вроде SimuRide или научиться строить бизнес в многопользовательской игре Virtonomics. Более амбициозным учащимся можно посоветовать политический симулятор Demoscasy, который позволяет приобрести навыки управления демократической страной.

### ОБУЧЕНИЕ ЧЕРЕЗ ИНТЕРАКТИВНЫЕ АУДИОВИЗУАЛЬНЫЕ ТЕСТЫ

Представьте, что вы проходите стандартный тест по правилам дорожного движения и выбираете неправильный ответ. Внезапно вы видите, как на экране разворачивается захватывающая сцена ДТП с традиционными для массового кино переворачивающимися горящими автомобилями. Такая нехарактерная для современного образования жестокость привьет будущему водителю идею о важности осторожной и правильной езды.

Представьте себе вопрос теста по истории, где вам необходимо выбрать, какая сторона победила во Второй мировой войне. На анимированном экране вы видите варианты, при наведении на каждый из которых начинают проигрываться гимны и развеваются флаги соответствующих стран:

- а) Великобритания, СССР и США;
- б) Германия, Италия и Япония.

Выбор неправильного варианта приведет к отображению красочного видеоролика, в котором на улицах современного Лондона введен комендантский час, здание Тауэра вен-

чает портрет Гитлера, а на красных двухэтажных автобусах красуются белые кружки свастики. А теперь предположим, что в конкурсе на создание видеороликов этой альтернативной истории будут участвовать лучшие голливудские студии, и таких роликов, с ответами на разные вопросы, будут тысячи. Вместе они образуют то, что придет на смену стандартным тестам для подготовки к ЕГЭ (SAT, GCE).

Не только дети, но и многие взрослые не откажутся принять участие в тестах, если они реализованы на уровне американских блокбастеров. Государство, которое сможет первым эффективно инвестировать серьезные средства в создание обучающих материалов такого типа, получит преимущество первого игрока на новом глобальном рынке образования и возможность международной культурной экспансии.

Впрочем, едва ли цифровые проекты вроде этого будут созданы в рамках плесневеющих государственных структур. Скорее, такие тесты войдут в состав частных репетиторов будущего на зарождающемся рынке интерактивных образовательных услуг.

### *Пример из настоящего*

Простые интерактивные тесты уже давно используются при изучении иностранных языков и некоторых наук взрослыми и подростками. Появление iPad позволило создавать обучающие игровые тесты даже для детей дошкольного возраста. Так, благодаря нескольким таким приложениям, моя двухлетняя двоюродная племянница освоила английский и русский алфавит. Попутно она разобралась в административно-территориальном делении США и Германии — в одном из приложений для iPad регионы этих стран предлагалось собирать как части пазла.

### ОБУЧЕНИЕ ЧЕРЕЗ ЛОКАЛЬНОЕ И ГЛОБАЛЬНОЕ СОРЕВНОВАНИЕ

Желание доказать, что ты лучший в том или ином соревновании, — одна из наиболее сильных мотивирующих сил для молодых людей. В текущей системе образования она используется

недостаточно сильно. Тесты наподобие ЕГЭ применяются только в конце обучения, что предсказуемо приводит к злоупотреблениям и стрессам.

Представьте, что глобальное тестирование заменяет нынешние контрольные работы и проходит каждую неделю на протяжении всего периода обучения. Успехи каждого школьника по каждой дисциплине автоматизированно фиксируются и публично отражаются на школьных цифровых досках, наподобие личных рейтингов спортсменов. Наиболее успешные школьники попадают в общий рейтинг, где они конкурируют с учащимися других школ на уровне региона и страны.

Каждый месяц статистически определяются победители города и страны по каждому предмету, наподобие отбора сегодняшних победителей олимпиад. Для исключения злоупотреблений прохождение регулярных тестов записывается на веб-камеру и видеозаписи сохраняются в глобальном архиве для будущего образовательного аудита.

Благодаря этой системе надобность финального ЕГЭ по окончании обучения отпадет, а в распоряжении вузов и компаний-работодателей будет намного более подробная и достоверная информация о выпускниках школ. Не менее важно, что школьники получат возможность реализовать себя в новых видах соревнований, и каждый сможет стать лидером в одной из бесчисленных дисциплин будущего.

### *Пример из настоящего*

Соревновательный подход уже сейчас используется американским проектом TopCoder и российским CodeForces в области онлайн-соревнований по программированию. Каждую неделю в течение нескольких часов участникам по всему миру предлагается решить ряд задач. Написанные ими алгоритмы проверяются в режиме реального времени автоматизированными тестирующими системами, и лучшие программисты зарабатывают баллы, борясь за верхние строчки рейтинга. Этот рейтинг — куда более авторитетная оценка способностей программиста, чем средний балл в дипломе технического вуза.

## ОБУЧЕНИЕ В ХОДЕ ПРОСМОТРА МАССОВОГО КИНО

Вы смотрите фильм с потрясающей игрой актеров, непредсказуемым сюжетом и захватывающими спецэффектами. На экране происходит все то, что вы привыкли видеть в качественном кино, однако детали фильма прорисованы с научной точностью. Речь персонажей из Китая — действительно на китайском, без акцента и посторонней чепухи. Здания и пейзаж действительно соответствуют заявленной в сюжете эпохе и культуре. Отсылки к явлениям квантовой физики или теории суперструн — основаны на фактах, а не на фантазии.

Представьте, что наряду с коммерческим продакт-плейсментом в популярных фильмах появляется образовательный продакт-плейсмент — явление, при котором в ходе просмотра очередного блокбастера вы сможете почерпнуть объективные данные об окружающей вас действительности.

Наряду с рейтингом ESRB, для ограничения минимального возможного возраста зрителей, вводится новый образовательный рейтинг, который определит достоверность фактической составляющей фильма.

Этот рейтинг может присваиваться как международной организацией вроде UNESCO или Wikimedia, так и независимо в рамках министерств отдельных стран. С помощью налоговой политики можно стимулировать создание или распространение на территории определенного государства именно тех фильмов, которые позволяют зрителям получать научно-достоверную информацию о мире.

Условием эффективности такого подхода будет привлекательность фильмов для массового зрителя, независимо от наличия в нем образовательной функции. Если научная насыщенность картины станет предлогом для оправдания его коммерческой несостоятельности, то затея обречена на провал. Картина не становится интереснее массовому зрителю из-за того, что базируется на достоверных фактах. Точно так же не делает ее интереснее логотип кока-колы.

### *Пример из настоящего*

Голливудские фильмы пока не поражают воображение точностью научных данных, однако уже становятся стимулом для из-

учения вопросов, которые затрагивают. Например, «Храброе сердце» — фильм 1995 г. о борьбе Шотландии за независимость в XIII в. — вдохновил рядовых шотландцев заняться изучением истории своего народа. В итоге «Храброе сердце» спровоцировало массовое сжигание британских флагов по всей Шотландии и, по мнению ряда обозревателей, стало той искрой, из которой разгорелось пламя: сейчас шотландцы уже всерьез думают над проведением референдума о независимости.

### ОБУЧЕНИЕ ЧЕРЕЗ ПОГРУЖЕНИЕ В ИГРОВОЙ МИР

Представьте, что в рамках компьютерной игры вы попали во Флоренцию Эпохи Возрождения. Костюмы флорентийцев и здания города смоделированы в точности в соответствии с историческими данными о XV–XVI вв. По мере выполнения заданий в игре вы узнаете о порядках Медичи и знакомитесь с реальными историческими персонажами вроде хитроумного Макиавелли и изобретательного Леонардо. Вы беседуете с местными жителями и полностью погружаетесь в эпоху расцвета Флоренции, слушая диалоги на итальянском с субтитрами на вашем родном языке. К созданию игры привлечены историки, археологи, культурологи, лингвисты, и на ее разработку потрачены миллионы долларов.

Если это для вас звучит как утопия, вам будет интересно узнать, что такая игра уже существует, называется *Assassin's Creed II* и является одним из самых востребованных и коммерчески успешных игровых проектов в мире. Стоит ли говорить, что группа энтузиастов из создавшей игру монреальской студии сделала больше для передачи подрастающему поколению знаний о гвельфах и гибеллинах, чем все мировые доктора исторических наук, взятые вместе.

Разумеется, сегодня историческая достоверность при создании компьютерной игры — это скорее жест доброй воли со стороны ее создателей, чем общепринятая практика. *Assassin's Creed II* является исключением, но и этот проект умело играет с белыми пятнами в истории, вкладывая в достоверный мир мистический сюжет о борьбе Ордена тамплиеров и ассасинов. Однако сказка о смелости и справедливости, созданная на грани исторической правды разработчиками

игры, ничем не хуже сказок, которыми под видом объективных данных потчуют нас наши правительства с их официально одобренными концепциями истории.

Конечно, государственные служащие никогда не смогут создавать игры, подобные Assassin's Creed. Однако государства смогут вводить налоговые льготы для продажи игр, создатели которых стремятся помимо развлекательной информации передавать образовательную.

### *Пример из настоящего*

Оригинальные версии современных игр могут стать отличным подспорьем в изучении английского языка. Некоторые мои друзья признаются, что не выучили бы английский язык на таком высоком уровне, если бы не приключенческие серии Siberia, BrokenSword, TheLongestJourney или TheSecretofMonkeyIsland. Эти игры содержат десятки часов диалогов на английском языке с субтитрами. Сильное желание разобраться в сюжете и пройти игру до конца заставляет игроков осваивать языковые тонкости с двойным усердием.

## **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕСТАНДАРТИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ**

В информационной экономике XXI в. востребованы уникальные специалисты с нестандартным образом мышления. Такие люди появляются в условиях существования множества абсолютно разных программ обучения, конкурирующих между собой.

Прогрессивные государства будущего откажутся от чрезмерной стандартизации школьных программ, предоставив поле для эксперимента на местах. В условиях текущей экономической неопределенности и быстрых изменений чиновники от образования просто не могут знать, какие навыки и знания будут востребованы через 5 или 10 лет. Их деятельность по стандартизации школьных программ — опасная игра в рулетку, при которой будущее целой нации ставится на одно произвольное число.

Официальные учебные планы уже сегодня демонстрируют отрыв от реальности. Средний выпускник современной российской школы практически не владеет ни русским, ни английским языком. А между тем все, что нужно эффективному члену информационного общества, — это владение этими двумя языками, а также навыками арифметики. Если система не справляется даже с этой базовой задачей, нет смысла обсуждать ее успехи в распространении знаний об инфузории-туфельке.

Нынешняя централизация образовательных программ является наследием тоталитарной эпохи, для поддержания которой была необходима массовая идеологическая обработка подрастающего поколения. Тоталитарному государству было важно делать детям прививку господствующей доктрины, навязывая «правильный» взгляд на историю, экономику и литературу. Однако в условиях информационно-свободного общества насильственная идеологическая обработка лишь подрывает доверие ко всей системе.

В новый информационный век родители будут иметь возможность выбрать для своих детей школу, построенную на любых принципах и идеях. Социальные государства будут финансировать обучение детей в выбранной родителями школе независимо от практикуемой ею программы. Либертарианские же правительства устроятся от системы образования вовсе и ликвидируют связанные с ней налоги, чтобы предоставить родителям финансовую возможность самим оплачивать обучение детей в выбранной форме.

Многие школы будущего станут экспериментальными площадками наподобие технологических стартапов. Результатом работы некоторых из таких школ будет оглушительный успех, другие закончат свою историю колоссальным провалом. Количество неизвестных огромно, и путь в будущее лежит только через эксперимент. Одно можно сказать точно — среднее образование XXI в. станет значительно более разнообразным и интересным.

*Источник: [www.Slon.ru](http://www.Slon.ru)*

С. М. ГУРИЕВ  
О. ЦЫВИНСКИЙ

## Высокодоходная личная инвестиция

Почему, жалуясь на низкое качество высшего образования, российская молодежь все-таки поголовно стремится в вузы? Почему, несмотря на разговоры о дефиците рабочих и перепроизводстве экономистов, юристов и менеджеров, выпускники по-прежнему стремятся поступать на эти специальности в вузы? Ответ прост — выпускники российских вузов получают гораздо больше, чем их сверстники без высшего образования. Даже в России личные инвестиции в высшее образование приносят 10% годовых, а по некоторым оценкам, и больше. Возможно, если бы высшее образование было более качественным, его доходность была бы еще выше. Но и сейчас спрос на выпускников вузов достаточно высок, чтобы оправдать получение высшего образования.

Чтобы измерить ценность образования, экономисты используют уравнение Минсера: по большим массивам данных оценивают зависимость зарплаты от образования, возраста, опыта работы, пола, специальности и т. д. Если оказывается, что при прочих равных (возраст, опыт, пол, профессия) работники с дополнительным годом образования получают на 10% больше, то как раз

и выходит, что доходы от образования составляют 10% годовых.

Означают ли результаты оценок уравнения Минсера, что образование — это очень выгодное и надежное вложение? Уравнение Минсера показывает только корреляцию более высокого уровня образования и более высоких доходов, но не причинно-следственную связь (получение высшего образования приводит к более высоким доходам). Возможно, более (генетически) талантливые люди и более производительны, и с большей вероятностью получают законченное высшее образование. Как это проверить? В классической работе 1994 г. американские экономисты Орли Ашенфельтер и Алан Крюгер исследовали 298 однояйцевых близнецов. По определению у близнецов одинаковые начальные условия, так что различия в их зарплатах определяются именно различием в уровне образования. Оказалось, что в этом случае оценки доходности инвестиций в образование еще выше (12–16% в год).

Конечно, качество образования тоже имеет значение. В только что опубликованной работе Педро Карнейро и Сокбае Ли показывают, что резкий рост количества студентов в США во второй половине XX в. отрицательно сказался и на качестве, и на доходности образования. Если в 1960 г. в разных регионах США высшее образование получали 20–30% молодых людей соответствующего возраста, то к 2000 г. это соотношение выросло до 55–60%. В то же самое время доходность четырехлетней степени бакалавра увеличилась с 20–30% до 40–50%. Если перевести это в доходы на год обучения, то получается, что произошел рост с 5–7% годовых до 9–11% годовых. Но, по оценкам Карнейро и Ли, доходность выросла бы еще больше — на дополнительные 1,5% годовых, если бы не снижение качества (вследствие роста количества студентов).

Насколько высока доходность образования в России? Оказывается, что и в России высшее образование приносит высокую доходность, и чем дальше, тем больше оно ценится рынком труда. Как показывает целый ряд работ (Брейнерд, Шейдвассер и Бенитез-Сильва, Городниченко и Са-

бирьянова-Питер), в начале 1990-х гг. доходность высшего образования составляла около 5% годовых. Но во второй половине 90-х доходность начала расти и достигла 9–10%. В 2000-х отдельные оценки (например, Денисовой и Карцева, Андрущак и Прудниковой) дают и более высокие результаты, причем высшее образование особенно ценно в инженерных, юридических и экономических специальностях.

Нам трудно оценить, насколько доходность высшего образования страдает от низкого качества университетов (резкий рост количества вузов не мог не сопровождаться снижением качества!) и студентов (сегодня в вузы поступает 70% молодежи соответствующих возрастных групп). Трудно предсказать, что случилось бы, если бы Россия отменила призыв, который подталкивает к поступлению в вуз многих молодых людей. Тем не менее и в сегодняшних реалиях высшее образование приносит высокие доходы. Главная причина в том, что, несмотря на все жалобы на нехватку рабочих рук, средняя зарплата для белых воротничков по-прежнему намного выше, чем для синих. Российский сектор услуг по-прежнему мало развит, требует все больше и больше сотрудников на всех уровнях и готов за это платить. А те, кто не получает высшего образования, являются жертвами еще менее качественного начального и среднего профессионального образования (ПТУ и техникумов или, в сегодняшних терминах, колледжей и лицеев).

В России многие считают, что высшее образование должно быть бесплатным. Экономические исследования показывают, что образование приносит 10% годовых (с учетом инфляции). Это высокодоходная личная инвестиция. Кроме того, субсидии на получение высшего образования (или его бесплатность) помогают, как правило, не самым бедным слоям общества. Дети бедных, как правило, получают плохое среднее образование и не могут поступить в университет — тем более в хороший университет. Поэтому бесплатное высшее образование — это один из самых главных механизмов регрессивного распределения.

Высшее образование должно стать платным для тех, кто может за него платить. При этом государство может и должно тратить большие деньги на высшее образование, оплачивая его за тех, кто платить не может. Кроме того, государство должно субсидировать и страховать образовательные кредиты для тех, у кого нет денег сейчас, но кто сможет получить их в будущем.

*Источник: Ведомости. 10.04.2012.*

Проблема несоответствия структуры профессионального образования и рынка труда, в первую очередь «навеса» высшего образования невысокого качества (85% возрастной когорты 15–25 летних).

Предлагаемые меры по ее решению:

- Отказ от устаревшего механизма государственного задания в бакалавриате/специалитете; вузы финансируются по принципу «деньги следуют за студентом» в пределах лицензионных ограничений, при этом право на бюджетное финансирование получают студенты, сдавшие ЕГЭ по профильному предмету на «хорошо» и «отлично» (больше 50 и больше 70 из 100).
- Формирование независимого от системы образования института профессиональных экзаменов на основе государственно-общественных объединений.
- Стимулирование перехода студентов 2–3-х курсов на программы прикладного бакалавриата (3-летние программы, сохраняющие статус высшего образования).

*Стратегия-2020*

В. Л. ИНОЗЕМЦЕВ

## «Образованная страна» вчера и сегодня

К началу рыночных реформ Россия подошла, обладая очевидным конкурентным преимуществом: квалифицированной рабочей силой и развитой системой образования и организации науки. Средний работник в СССР в 1989 г. имел за плечами 11,9 лет обучения; на территории РСФСР действовали 514 вузов и 2603 профессионально-технических училища, высшее образование ежегодно получали около 650 тыс. человек. Космические исследования, ядерная энергетика и производство передовых вооружений оставались визитной карточкой советской науки, которая, однако, уже в те годы начала отставать от западной практически по всем новым направлениям.

Становление российских образования и науки происходило в сложных условиях на фоне трех негативных тенденций: недофинансирования, оттока квалифицированных кадров и дезориентирующего отказа советских идеологических установок и советских стандартов образования. Однако еще более значимым фактором деградации стал крах наукоемких отраслей промышленности и стремительная переориентация образования с естественно-научных на гуманитарные специальности.

Развитие системы образования в постсоветский период отличалось и отличается несколькими чертами, выходящими при сравнении с опытом других стран попросту аномальными. Во-первых, наблюдается взрывной рост числа студентов вузов (с 2,6 млн человек в 1993/94 учебном году до 7,4 млн в 2010/11) при сокращении численности школьников (с 21,1 млн человек до 13,2 млн за тот же период). В результате число поступающих в вуз достигает 90% от числа выпускников школ, что более чем в 2 раза превышает средний показатель по странам ОЭСР. Во-вторых, принятая в стране система ЕГЭ измеряет скорее не реальный уровень знаний, а приемлемый для власти психологический порог неуспеваемости. Если во Франции успешно сдали экзамен на аттестат зрелости в 2010 г. 85,5% школьников, в 2011 г. — 85,6%, а в Германии этот показатель в 2011 г. составил 82,6%, то в России не прошедших ЕГЭ остается 3,3–3,6%, пусть даже для этого приходится понижать пороговый уровень, свидетельствующий об освоении школьной программы, до 20 баллов из 100 по иностранному языку, 21 балла по математике и 36 баллов по русскому языку, как это было сделано Рособназором в текущем году. В-третьих, рост числа студентов (в 3 раза) и вузов (с 514 до 1114 за 1992–2010 гг., т. е. в 2,2 раза) не обеспечен наращиванием профессорского корпуса: число преподавателей выросло за тот же период с 220 до 342 тыс., или на 55,4%. Сегодня отношение числа преподавателей к числу студентов в России в 2,7 раза ниже, чем в США. При этом вызывает сомнение и качество этих профессоров: присвоение кандидатских и докторских степеней в 2009–2010 гг. в России шло темпом, в 5,6 раза превосходившим позднесоветские показатели, хотя особых успехов в развитии науки за это время не наблюдалось. Наконец, в-четвертых, профиль высшего образования не соответствует потребностям экономики: 45% выпускников специализируются в общественных науках, предпринимательстве и праве против 36,2% в США и 22,5% — в Германии. В России 24% вчерашних студентов устраиваются

на должности, не требующие высшего образования, и менее 50% начинают карьеру по той специальности, по которой учились (в США — 76%). Неудивительно, что бизнес проявляет крайне низкий интерес к развитию российского образования и почти не участвует в его финансировании.

За постсоветский период в стране разрушена система среднего профессионального образования. Если в 1989 г. в РСФСР существовали 1,1 тыс. ПТУ и техникумов с 470 тыс. учащимися, то сегодня в 350 колледжах обучаются менее 120 тыс. человек. В то же время не обеспечено и развитие элитных вузов, которые могли бы встать в один ряд с ведущими университетами мира. Сегодня российских университетов нет ни в одной версии списка 500 лучших вузов мира, а молодежь стремится уехать из страны в поисках современного образования (в 2010/11 учебном году россияне составили 2% всех студентов вузов стран — членов ОЭСР). И если в 1991 г. ЮНЕСКО ставила советское высшее образование на 3-е место в мире, то к 2010 г. Российская Федерация опустилась в том же рейтинге на 29-е место. Можно утверждать, что сегодня российская система образования производит скорее статус человека с дипломом, нежели специалистов, способных найти свое место в современном мире.

Особо следует отметить, что образование в России стремительно становится платным, и при этом довольно дорогим. Из 7,4 млн наших студентов за государственный счет обучаются всего 2,9 млн, или 39,2% их общего количества, а число «бюджетников» составило 211 человек на 10 тыс. населения против 219 человек в РСФСР в 1980/81 учебном году. Все больший размах принимают и «платные услуги» в сфере среднего образования.

Развитие науки в пореформенной России также не дает повода для оптимизма, несмотря на риторику приверженности принципам инновационного развития. На содержание Российской Академии наук в 2011 г. из бюджета выделено 62 млрд руб (для сравнения, на создание сомнительной системы «водного метро» правительство Москвы

намерено потратить 20 млрд руб.). Вопреки заявлениям властей мы остаемся выключенными из глобального научного пространства. Тираж выходящих в стране научных журналов сократился за 1991–2010 гг. в 14,3 раза, а посещаемость научных библиотек — более чем в 20 раз. Более половины существующих научных «центров» и «институтов» состоят из руководителя и его/ее секретаря или помощника. В стране на постоянной основе работают менее 400 иностранных преподавателей и исследователей, а число иностранных студентов в наших вузах сократилось с 92,3 тыс. в 1990/91 учебном году до 17,1 тыс. в 2009/10. Примечательно, сколь провинциальной стала наша патентная деятельность: в России подается более 27 тыс. патентных заявок в год, но 93% их направляется в российскую патентную службу, тогда как в патентный офис США (на который приходится 50,2% всех регистрируемых в мире патентов) мы подаем всего 400–500 заявок против 2600, приходящих туда из Финляндии, и 24,9 тыс. — из Германии. Но даже темп прироста числа таких заявок (а среди них был и патент Ю. Лужкова на кольцевые автомагистрали) сейчас составляет 6,1% против 9,3% в 2003–2006 гг. Российских компаний нет ни среди 200 глобальных фирм, зарегистрировавших в 2010 г. наибольшее число патентов, ни среди 219 корпораций, потративших за год на НИОКР более 200 млн долл.

Подводя некоторые итоги, можно сказать, что в 1990-е и 2000-е гг. российская система образования отличилась стабильным перепроизводством не вполне необходимых экономике специалистов и увенчанных учеными степенями «научных работников», а экономика — очевидным недопотреблением научных кадров и новых технологий. Именно этот разрыв между потребностями народного хозяйства и потенциалом образовательной и научной систем приводят к тому, что последние работают в своего рода вакууме. Его заполнению могло бы послужить активное международное сотрудничество, но оно остается маловероятным именно потому, что в России сейчас нет научных

школ, в которые западные ученые захотели бы внедриться, и университетов, преподавание в которых расширило бы их горизонты. А деньги в образовании и науке значат хотя и много, но не могут сравниться по ценности с временем. Времени, которое бежит мимо России и которое иностранные ученые, приехав сюда, скорее всего, сочтут просто потерянным.

*Источник: Ведомости. 26.09.2011.*

Проблема низкой инновационной активности вузов, недостаточного «производства инноваторов».

Предлагаемые меры по ее решению:

- Расширение состава НИУ за счет вузов транспорта, аграрных и медицинских.
- Финансирование программ фундаментальных и прикладных исследований как части программ развития НИУ, МГУ и СПбГУ (до 35% их бюджетного финансирования к 2020 г.).

*Стратегия-2020*

Т. Л. Клячко  
С. Г. Синельников-Мурылев

## О реформировании системы финансирования вузов

Тема финансирования высшего образования и повышения его эффективности обсуждается на протяжении последних 15 лет. По мнению экспертов, для повышения эффективности необходимо обеспечить экономическую самостоятельность вузов, создать ситуацию, когда вузы конкурировали бы за бюджетные средства, и ввести нормативное подушевое финансирование. В 2010 г. был принят Федеральный закон № 83<sup>1</sup>, посвященный реформированию государственных и муниципальных учреждений. Повысит ли он эффективность высшего образования и поможет ли реализовать задачи, которое стоят перед вузами?

Закон может способствовать развитию межвузовской конкуренции. Вузы получают финансирование на оказание государственной услуги — обучение бюджетных студентов — в расчете на каждого из них, т. е. фактически «плату» за того, кто учится на бюджетной основе. Таким

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

образом, вузы начинают функционировать в квазирыночной среде, когда за одних студентов платит государство, а за других — непосредственные потребители образовательной услуги, т. е. граждане.

Нормативная подушевая основа финансирования считается одной из центральных мер в заявленной реформе. Закон устанавливает практически одинаковые принципы финансирования бюджетных и автономных учреждений.

Вместе с тем «новое» бюджетное учреждение финансируется через казначейство и при проведении закупок подпадает под действие Федерального закона № 94<sup>1</sup>, а автономное учреждение имеет право осуществлять закупки без использования процедур закона о госзакупках, открывать счета в кредитных организациях и брать кредиты. Кроме того, у автономных учреждений есть право входить в складочный капитал хозяйственных обществ. Бюджетные вузы в этом отношении ограничены возможностями, которые им предоставляет Федеральный закон № 217<sup>2</sup>. При этом для обоих типов учреждений вместо сметы вводится трехлетний финансово-хозяйственный план, который утверждает учредителем в бюджетных организациях и руководителем учреждения по согласованию с наблюдательным советом — в автономных<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

<sup>2</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

<sup>3</sup> Наблюдательный совет автономного учреждения дает заключение по проекту финансово-хозяйственного плана, копию которого направляет учредителю. Руководитель АУ принимает решение на основании заключения, сделанного наблюдательным советом (см. п. 3, ст. 11 Федерального закона Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Принципы оплаты государством образовательной услуги также заложены в принятом в 2011 г. Федеральном законе № 318<sup>1</sup>. В соответствии с ним аккредитованные государством негосударственные образовательные учреждения могут получить финансирование образовательной деятельности из бюджетных средств.

Таким образом, теперь государственные и негосударственные вузы, получившие государственную аккредитацию, могут на равных конкурировать за право оказывать государственную услугу по обучению студентов. Соответственно выстраивается следующий механизм финансирования: государство определяет норматив бюджетного финансирования в расчете на одного студента и число бюджетных студентов, а вузы конкурируют за государственное финансирование образовательной услуги в соответствии с государственным стандартом. Тем самым принципы распределения государственного задания между вузами, определение норматива (стоимости обучения бюджетного студента) и число бюджетных мест в вузах становятся ключевыми вопросами развития высшего образования.

Можно было предположить, что произойдет усреднение расходов в расчете на одного бюджетного студента по вузам, находящимся в ведении определенного учредителя (органа, исполняющего его функции).

Переход к нормативному подушевому финансированию осуществляется пока достаточно формально. Первый шаг — это объявленный 2 апреля 2012 г. Минобрнауки открытый публичный конкурс среди образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, по установлению контрольных

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 16 ноября 2011 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

цифр приема граждан по направлениям подготовки (специальностям) для обучения за счет средств федерального бюджета по образовательным программам на 2012 г.

В конкурсе участвовали 313 государственных вуза, 85 негосударственных и 1 вуз субъекта Российской Федерации. Согласно пояснительной записке к принятому закону число негосударственных вузов не должно было превышать 40, а число бюджетных студентов, которые будут в них учиться, — 4,5 тыс. человек<sup>1</sup>. Но в итоге контрольные цифры приема были установлены для 313 государственных вузов и 54 негосударственных. При этом все 313 государственных вузов находятся в ведении Министерства образования и науки, которое и проводило конкурс.

Впервые были установлены нормативные затраты на реализацию основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования на прием 2012/13 учебного года. Нормативные затраты устанавливались по специальностям (направлениям подготовки) и дифференцировались прежде всего по уровням высшего образования — бакалавриат, подготовка специалистов, магистратура. Предполагалось различное финансирование для различных специальностей в зависимости от того, требуют они лабораторного оборудования или нет. Отдельно устанавливались нормативы для специальностей с особым соотношением численности преподавателей и студентов (1:4, 1:5, 1:6), а также для приоритетных специальностей.

Неясно, как в указанных нормативах учитываются значительные различия по имущественным комплексам вузов. Вызывает вопросы и величина самих нормативных затрат, например, для подготовки специалистов по специальностям,

<sup>1</sup> Вообще говоря, указанная пояснительная записка к закону является, по сути дела, приговором действующей системе аккредитации вузов, с одной стороны, и негосударственным вузам, с другой. Действительно, по мнению авторов закона, из всех аккредитованных *государством* вузов к обучению бюджетных студентов могут быть допущены только 40. Это наглядно показывает и «цену» государственной аккредитации, и одновременно качество сложившегося в России негосударственного сектора высшего образования.

не требующим лабораторного оборудования, норматив составляет 60,2 тыс. руб., для требующих лабораторного оборудования — 63,8 тыс. руб., а для требующих особо сложного — 66,2 тыс. руб.

Вызывает сомнение и сам предмет конкурса, поскольку все участники конкурса — аккредитованные вузы, соответственно качество подготовки студентов в них, казалось бы, удостоверено самим фактом наличия государственной аккредитации.

### **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ВУЗОВ**

Закон Российской Федерации «Об образовании» 1992 г.<sup>1</sup> был призван обеспечить экономическую самостоятельность всех образовательных учреждений, включая, естественно, и вузы. В нем декларировалось нормативное финансирование в расчете на одного обучающегося, а также возможность для образовательного учреждения заниматься приносящей доход деятельностью, в том числе обучать часть студентов на платной основе. Но позже Бюджетный кодекс существенно ограничил экономическую свободу учебных заведений. Достаточно быстро было введено казначейское исполнение бюджета, учреждениям запретили брать кредиты, а все внебюджетные средства были объявлены неналоговыми доходами бюджетной системы. Это означало введение единой сметы доходов и расходов (бюджетных и внебюджетных), которая должна была утверждаться учредителем и изменяться только с его согласия. Это ограничивало свободу использования как бюджетных, так и внебюджетных средств. Правда, на практике вузы получили достаточно большую свободу в распоряжении внебюджетными средствами. При этом сразу после принятия Бюджетного кодекса началась экспертная работа по снятию введенных им ограничений.

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

С этой целью было увеличено число организационно-правовых форм учреждений. В 2006 г. согласно 174-ФЗ<sup>1</sup> был введен новый тип учреждения — автономное учреждение (АУ). АУ должны были финансироваться не по смете, а на основе субсидии, могли открывать счета в кредитных организациях и брать кредиты, но лишались субсидиарной ответственности государства по их долгам. Кроме того, подобные организации могли учреждать хозяйственные общества и участвовать в уставных капиталах коммерческих и некоммерческих организаций. Форма АУ не только давала возможности для развития, но и порождала определенные риски и для самого учреждения, и для его учредителя. В результате к началу 2012 г. автономными стали только 0,35% федеральных государственных учреждений<sup>2</sup>, а среди образовательных учреждений, подведомственных Минобрнауки России, их было 12 из 1157, т. е. всего 1%.

Приведет ли ослабление ограничений по расходованию бюджетных средств к повышению эффективности их использования будет во многом зависеть от того, насколько жестко учредитель станет контролировать процесс составления и исполнения финансово-хозяйственного плана вуза. Следует отметить, что для вузов со значительными объемами внебюджетных доходов жесткость бюджетной сметы при возможности фактически свободно распоряжаться внебюджетными доходами и сейчас не выступает серьезным ограничением. За счет таких средств вузы способны повысить качество образовательных услуг.

Повышение самостоятельности разумно лишь при серьезных предпосылках, которые во многих случаях отсутствуют. Большая свобода оправданна, если деятельность вуза направлена на достижение общественных целей. Ведь снятие ограничений создаст дополнительные возможности для краткосрочного обогащения без повышения эффективности

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

<sup>2</sup> <http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/resmon/analytics/resfed/resfednet/>

для организаций, руководство которых стремится получить максимальный доход на относительно коротком промежутке времени. Для обеспечения правильного целеполагания необходимо радикальное преобразование лицензирования и аккредитации вузов, заключение учредителем эффективного стимулирующего контракта с руководителями высших учебных заведений, выработка разумных показателей, позволяющих оценивать их работу, а также процедур общественного контроля, в том числе на основе построения объективных рейтингов вузов.

### КОНКУРЕНЦИЯ ВУЗОВ ЗА БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА

Одной из обсуждавшихся экспертами задач было развитие конкуренции между вузами за бюджетные средства, чтобы повысить эффективность их деятельности. Для этого возможны два механизма.

*Нормативное подушевое финансирование* означает реализацию принципа «деньги следуют за студентом». Нормативное подушевое финансирование без установления вузам государственного задания (отмена контрольных цифр приема) требует определения общего числа принимаемых на первый курс студентов, которые будут учиться за счет бюджета. Процедурой отбора бюджетников должен был стать ЕГЭ. На его основе устанавливался бы «балл отсечения», ниже которого вузы не имели бы права принимать на обучение за счет бюджетных средств.

Но возникает несколько проблем. Как устанавливать балл отсечения — по средней из 3 или 5 предметов, по средней из обязательных предметов или устанавливать рейтинг абитуриентов по всей совокупности полученных баллов? Каждый из указанных способов имеет свои плюсы и минусы. При этом равнозначны ли баллы ЕГЭ, например, по физике и обществоведению? Все эти вопросы решаемы, но выбранные решения будут очень непросто объяснить заинтересованной публике, поскольку в каждом случае будут выигравшие и проигравшие.

При установлении «баллов отсечения» возможно большое разнообразие ситуаций в зависимости от выбранной схемы.

Допустим, выбрана схема определения «баллов отсеечения» по среднему значению из трех предметов. Один абитуриент получил 50 баллов по математике, 60 баллов по физике и 60 баллов по русскому языку, его средний балл – 56,7. А другой набрал 90 баллов по математике, 40 по физике и 30 баллов по русскому языку. Его средний балл составит 53,3. Если «балл отсеечения» для бюджетных студентов установлен на уровне 55 баллов, то первый абитуриент может бесплатно учиться на мехмате (если возьмут), а второй не получит права на обучение на бюджетном месте, хотя его преимущество для учебы на мехмате не вызывает сомнений. Если в расчет принимать только оценки по профильным предметам – математике и физике, а по русскому языку будет зачет, то у первого будет 55 баллов, а у второго 65 баллов, и при установлении «балла отсеечения» на уровне 60 на мехмат проходит второй, а первый не получает права на бесплатное обучение. Поскольку для вузов главными, в принципе, должны быть баллы по профильным предметам, вторая схема предпочтительнее.

Не менее важно, станет выбранная схема постоянной или она будет меняться в зависимости от условий сдачи ЕГЭ в конкретном году. До 2011 г. схема была достаточно подвижной, теперь намечается поворот к ее большей жесткости. Так, в сентябре 2011 г. были установлены тестовые баллы по обязательным предметам – русскому языку и математике, ниже которых результат будет оцениваться в 2012 г. как «двойка». Раньше такие баллы определялись по итогам сдачи данных предметов на ЕГЭ.

Следует учитывать, что часть абитуриентов, которые по баллам ЕГЭ получают право поступать на бюджетные места в какой-то вуз, предпочтут поступить на интересующие их специальности за плату в тот вуз, где они хотят учиться. Расхождение между предпочтениями абитуриентов и сложившейся структурой подготовки кадров в вузах, отраженной в числе бюджетных мест, может оказаться значительным.

Допустим, «балл отсеечения» установлен на уровне 60. У некоторых абитуриентов средний балл по ЕГЭ 65–70 бал-

лов. Они не проходят на бюджетные места на социально-экономические или гуманитарные специальности в престижные вузы, но поступают туда на «платное обучение», а в те вузы, где их взяли бы на бюджетные места, скажем, в технические, не идут. Это следует из рейтингов вузов по баллам ЕГЭ, которые уже несколько лет составляет НИУ ВШЭ.

Необходимо также учитывать объективные различия в «фондоёмкости» образовательных программ, поскольку подготовка инженеров или врачей заведомо дороже, чем подготовка экономистов или юристов. Учет этого фактора делает определение «баллов отсеечения» еще более трудоемким.

Возникает и законодательное противоречие. Все сдавшие ЕГЭ на «тройку» и получившие аттестат зрелости имеют по действующему законодательству право поступать в вузы, в том числе и на бюджетные места. Введение «балла отсеечения» отнимает у них это право заранее — до подачи документов в вузы. Получается, что такие абитуриенты могут учиться только на платной основе или не смогут поступить в вуз вообще (при введении двух типов «баллов отсеечения», о чем неоднократно говорилось). Это потребует внесения изменений в законодательство и одновременно поставит под вопрос само существование аттестата зрелости, а значит, и стыковки вузовской и школьной программ обучения.

*Внешняя оценка эффективности.* Государство может распределять государственные задания между различными вузами на основе оценки эффективности (или качества) их деятельности. Однако при централизованном распределении государственного задания также (как и при введении «баллов отсеечения») возникает ряд проблем. Прежде всего, как организовать независимую оценку эффективности и как определить критерии эффективности деятельности вузов.

Считается, что все вузы, получившие государственную аккредитацию, выполняют федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС), т. е. работают качественно (эффективно). Следовательно, если деятельность вузов не устраивает общество (граждан, работодателей, профессиональные ассоциации и т. п.), то надо либо менять стандарты, определяющие качество образования,

либо ужесточать систему аккредитации, либо делать и то, и другое.

Другой вариант оценки: независимый экзамен наподобие ЕГЭ или квалификационные экзамены для выпускников бакалавриата. Их будут проводить специальные, независимые от вуза комиссии, в которые обязательно войдут представители работодателей и профессиональных сообществ.

Вместе с тем следует отметить, что все указанные меры предлагаются уже много лет, но серьезно они обсуждаются лишь на уровне экспертов, а не лиц, принимающих решения. Из этого можно сделать вывод, что эти меры затрагивают интересы различных социальных групп (в первую очередь вузовской общественности), которые тем или иным способом блокируют их реализацию.

## ПРОБЛЕМА НОРМАТИВОВ

Существует точка зрения, что необходимо как можно быстрее перейти к единым или дифференцированным по группам вузов нормативам финансирования. Однако определение нормативов путем усреднения существующих индивидуальных нормативов будет выгодно слабым учреждениям и невыгодно сильным. Возможный вариант — дифференцировать нормативы в соответствии с баллами ЕГЭ абитуриентов.

Однако здесь возникают описанные выше проблемы, связанные с нецелесообразностью во многих случаях следовать за краткосрочными предпочтениями абитуриентов. Кроме того, такой подход отодвинет сложные политические решения по реструктуризации сети вузов: ликвидацию вузов, не отвечающих требованиям лицензирования и аккредитации, присоединение слабых вузов к сильным, открытие новых вузов на материальной базе ликвидируемых, осуществление программ поддержки слабых, но необходимых вузов, замену менеджмента в слабых вузах и т. п. Произойдет простое сокращение финансирования непопулярных у абитуриентов вузов (обычно действительно слабых) в пользу популярных (часто, но не всегда, действительно сильных) вузов. Однако вряд ли медленное угасание слабых вузов от недо-

финансирования станет эффективным методом реструктуризации сети образовательных учреждений, поскольку он противоречит принципам рационального использования государственного имущества. Более того, превращение вуза, у которого уменьшено финансирование, в объект недвижимости, сдаваемой в аренду вузом (или лично его руководством), будет тормозить процессы реструктуризации.

Нормативное финансирование реализации государственного задания рассматривается как механизм повышения объективности при распределении бюджетных средств между вузами по сравнению с их финансированием, например, по индивидуализированной смете.

Действительно, если определены норматив финансирования  $N$  и величина государственного задания  $i$ -му вузу  $G_i$ , то объем бюджетного финансирования ( $S_i$ ), которое получит  $i$ -й вуз, должен будет равняться  $S_i = N * G_i$ . Таким образом, создается впечатление прозрачности выделения бюджетных ассигнований каждому вузу. Однако это иллюзия. Все проблемы переносятся на распределение между вузами государственного задания на подготовку кадров, которое будет определяться либо выбором потребителя, либо путем централизованно установленных критериев эффективности<sup>1</sup>.

Процесс перераспределения финансовых средств в пользу сильных вузов сложный с политической точки зрения, поэтому только экономическими методами («деньги следуют за студентом») его не решить. Слабые вузы, финансирование которых будет уменьшаться, должны доучивать уже поступивших студентов, содержать государственное имущество. Кроме того, предпочтения абитуриентов могут не совпадать с приоритетами государственной образовательной политики и прогнозируемой структурой рынка труда, поэтому некоторые вузы необходимо сохранить, несмотря на низкий спрос со стороны граждан. Требуется также выделять средства слабым вузам, которым необходима реструктуризация и смена

<sup>1</sup> Следует отметить, что при распределении государственного задания на конкурсной основе критерии эффективности устанавливаются централизованно.

менеджмента. При этом сохраняется необходимость обучать слабый контингент (за что основную ответственность несет школа — не доучила или не мотивировала учиться), а на это необходимо порой больше средств, чем на обучение сильных студентов. Это может поставить под вопрос механизмы финансирования по типу, например, государственных именных финансовых обязательств, которые обеспечивали бы приоритет сильных вузов в получении бюджетных средств.

Таким образом, принцип «деньги следуют за студентом» будет эффективен там, где несколько вузов конкурируют между собой и могут вслед за увеличением финансирования наращивать предложение и повышать качество образовательных услуг. Такая ситуация наблюдается далеко не всегда.

Реструктуризацию сети вузов с целью ликвидации неэффективных учреждений, введение механизма финансирования на основе принципа «деньги следуют за студентом» можно реализовывать на основе использования единых нормативов бюджетного финансирования либо дифференцированных нормативов. Дифференциация нормативов может проводиться по многим критериям. Это могут быть программы обучения, реализуемые вузами, — бакалавриат, специалитет, магистратура или программы подготовки педагогов, врачей, инженеров, архитекторов и т. п. Групповые нормативы возможны и по видам вузов: федеральные, национальные исследовательские университеты, другие статусные вузы (например, вузы при Правительстве Российской Федерации, при Президенте Российской Федерации, системообразующие вузы в регионах) и нестатусные вузы, с учетом региональных особенностей или фондоемкости подготовки кадров. Можно также дифференцировать нормативы по результатам сдачи ЕГЭ по типу государственных именных финансовых обязательств. На практике будут реализовываться сложные схемы дифференциации: например, будут учитываться статус вуза и тип программы, а также региональные особенности (региональные коэффициенты по заработной плате, стоимость содержания имущества). Необходимость привлечения квалифицированных кадров потребует учета ученых степеней и званий профессорско-преподавательского состава.

Простые решения – учитывать только величину балла ЕГЭ и ввести всего две категории ГИФО (например, одну для баллов 85–100, а другую для баллов 60–84, когда все, получившие от 35 до 60 баллов, обучаются на платной основе) – скорее всего, не устроят большинство вузов и, вероятно, породят значительную коррупцию.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЗАДАНИЕ И ГОСЗАКАЗ

Обсуждение вопроса о привлечении некоммерческих организаций, в том числе негосударственных вузов, к предоставлению социальных услуг, наверное, следует продолжить, но эффективность данной меры, как представляется, многократно преувеличена. Это особенно ярко видно на примере образования. Государственные учреждения находятся в выигрышном положении на рынке, главным образом, не из-за государственного финансирования, а из-за «бесплатных» основных фондов и другого имущества.

По той же причине допуск НКО к ресурсам, выделяемым на выполнение государственного задания, но учитывающим только текущие расходы, не позволит большинству НКО конкурировать с государственными учреждениями. Показательно, что негосударственные вузы, как правило, не могут конкурировать с государственными учреждениями и занимают низкокачественные сегменты рынка образовательных услуг, нередко нарушая государственные образовательные стандарты.

Поэтому принятый недавно закон о допуске негосударственных вузов к получению государственного задания и соответственно бюджетному финансированию будет эффективно работать только после радикальной реформы системы прохождения вузами лицензирования и государственной аккредитации. Из нескольких сотен негосударственных вузов лишь единицы будут способны реально пройти эти процедуры после их ужесточения (что, впрочем, относится и ко многим государственным вузам).

Следует подчеркнуть, что в данном законе серьезно подрубается роль государственного задания как инструмента государственной политики в противовес государственному

заказу, распределяемому на конкурсной основе. Это очень важный момент, поскольку согласно Федеральному закону № 83 бюджетные и автономные учреждения не могут отказываться от выполнения государственного задания. Другими словами, государственное задание вменяется учредителем (органом, исполняющим его функции) учреждению, которое находится в его ведении. Негосударственные вузы не подведомственны государственным органам, поэтому последние не могут распределять между ними государственное задание. *Переход к конкурсному распределению контрольных цифр приема означает фактическую замену государственного задания государственным заказом.*

Из сказанного прежде всего следует, что соответствующая норма Федерального закона № 83 перестает действовать и в данный закон необходимо вносить изменения. А это не сделано и, вообще говоря, сделать это достаточно трудно, так как остальным учреждениям, за исключением вузов, государственное задание будет устанавливать учредитель. Кроме того, при замене государственного задания госзаказом распределение последнего подпадает под действие Федерального закона № 94<sup>1</sup>, что в сфере образования вряд ли оправданно. Замена задания заказом означает, что государственные вузы могут отказываться от его выполнения, просто не участвуя в конкурсе. Но тогда ломается вся логика введения нового механизма финансирования учреждений и возникает опасность, что необходимый объем государственных услуг не будет оказан их потребителям.

## НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РЕФОРМЫ

Пример высшего образования, наиболее рыночной системы среди всех учреждений в государственной и муниципальной сфере, показывает, что сам по себе переход на нормативные

<sup>1</sup> В настоящее время в Государственную думу внесен проект закона о Федеральной контрактной системе (ФКС), который предполагается принять до конца 2012 г. ФКС должна заменить Федеральный закон № 94, но это не снимет рассматриваемую проблему.

подушевые принципы финансирования не решает ни проблему повышения качества социально значимых услуг, ни проблему повышения эффективности управления социальной сферой.

Тем не менее использование нормативов подушевого финансирования наряду с административной реструктуризацией сети учреждений станет дополнительным инструментом, ускоряющим ее и облегчающим перераспределение бюджетных средств. Нормативный метод придает процессу более формализованный характер, поэтому изменения в финансировании при изменении государственного задания, как уже отмечалось, легко просчитываются. Нормативный метод создает большую определенность для учреждений, поскольку обеспечивает более длинный горизонт планирования. Однако последнее достигается только при определенности государственного задания.

Переход от существующих индивидуализированных нормативов к некоторым единым по группам вузов (техническим, гуманитарным, экономическим, педагогическим, медицинским и др.) нормативам — возможно, и дифференцированным по рейтингу вузов, который отражает в том числе и уровень поступающих в них студентов, — должен осуществляться постепенно из-за крайне высокого в настоящее время разброса фактического финансирования в расчете на одного студента по высшим учебным заведениям.

Уже в ближайшее время можно ввести единые нормативы финансирования «переменных затрат», связанных с обучением бюджетных студентов. Переменные затраты — это заработная плата преподавателей, учебно-вспомогательного персонала, расходы на библиотеку и стипендии. Такие нормативы могут быть едиными для всех категорий государственных вузов (естественно, при учете региональной дифференциации заработной платы). Постоянные затраты целесообразно оставить индивидуализированными. К ним можно отнести: расходы на содержание имущества, в расчете на единицу площади помещений; расходы на заработную плату административно-управленческого персонала (вопрос о включении заработной платы административно-управленческого персонала в норматив финансирования исполнения государственного задания, на наш взгляд, открытый и тре-

бует дополнительного обсуждения). Постепенно, по мере реструктуризации сети и инвентаризации имущества можно перейти к единым нормативам по группам вузов, близких по типу закрепленного за ними имущества.

Учет всех видов расходов вуза при установлении норматива отвечает логике, согласно которой государство оплачивает учреждениям по единой цене оказываемую ими одинаковую государственную услугу. В прошлом учитывалось как нормативное соотношение студентов и преподавателей (один преподаватель на 10 студентов, иногда на 6 студентов, иногда на 4 студентов, а иногда и на 2 студентов в творческих вузах<sup>1</sup>), так и норматив необходимой площади для обучения одного студента (13 кв. м общей площади). Норматив площади сейчас фигурирует в лицензионных требованиях к вузам. Однако на практике эти соотношения сильно изменились, а имущество вузов находится в столь различном состоянии, что вряд ли можно содержать его на основе единых нормативов.

Иногда целесообразность установления в ближайшее время единых нормативов в расчете на одного бюджетного студента обосновывается тем, что данная мера позволит резко снизить объемы финансирования не пользующихся спросом со стороны абитуриентов вузов и послужит инструментом реструктуризации вузовской сети. Однако подобный подход нерационален ни с позиций долгосрочной кадровой политики государства, ни с позиций управления государственным имуществом. Нам представляется, что на первом этапе реструктуризация сети вузов должна происходить на основе жесткого применения лицензионных требований и аккредитации с учетом прогнозируемых потребностей рынка труда. При этом сами процедуры лицензирования и аккредитации требуют радикальной реформы.

<sup>1</sup> Эти соотношения учли и в указанных выше нормативных затратах на реализацию основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ бакалавриата, подготовки специалиста, магистратуры) по специальностям (направлениям подготовки) на единицу государственной услуги на прием 2012/13 учебного года.

После этого перераспределение государственного задания между вузами должно быть преимущественно административным<sup>1</sup>. Разумеется, необходимо повысить обоснованность и объективность процесса такого перераспределения. При перераспределении государственного задания внутри одной группы в пользу сильных вузов серьезным ограничением будет их «мощность», которая определяется наличием как необходимого имущества, так высококвалифицированных кадров профессорско-преподавательского состава.

Определенным резервом здесь служит возможность сократить платный прием в сильные вузы и расширить в них число бюджетных мест, т. е. отдать их под государственное задание. Вместе с тем необходимо учитывать, что уменьшение числа бюджетных мест в слабых и средних вузах неминуемо приведет к резкому ухудшению качества их студентов (за счет роста числа платных студентов) и еще большему снижению качества образования. Поэтому передача государственного задания исключительно сильным вузам может происходить только, если в перспективе трех—пяти лет слабые вузы предполагается ликвидировать (например, присоединить к сильным вузам). Если же нет цели сократить число вузов, то необходима программа санации слабых вузов, включающая увеличение финансирования при смене менеджмента.

Практически не обсуждается и такой важный вопрос, как поддержка малообеспеченных студентов. Решать данную проблему необходимо как с позиций социальной справедливости, так и для обеспечения стабильного экономического развития. Последнее невозможно, если часть населения не может выбраться из ловушки бедности, потому что не имеет доступа к качественному высшему образованию. Радикальное решение — проверять при зачислении студентов на бюджетные места, нуждаются ли они в государ-

<sup>1</sup> Конкурсный порядок распределения государственного задания между вузами, как было показано выше, противоречит идеологии Федерального закона № 83 и означает переход к государственному заказу.

ственной поддержке или нет. Тогда все претенденты на бесплатное образование, которые набрали необходимое число баллов по ЕГЭ, должны предоставить доказательства того, что среднедушевой доход семьи не превышает некоторую величину, кратную прожиточному минимуму. В этом случае число бюджетных мест, доступных для зачисления малообеспеченных студентов, резко увеличится. Но принятие этого решения, которое нарушает конституционные права на получение бесплатного высшего образования на конкурсной основе всеми гражданами, маловероятно в обозримом будущем.

Поэтому нужны паллиативные меры — повышение социальных стипендий, расширение масштабов выдачи образовательных кредитов, выделение грантов бедным семьям, изменение порядка предоставления мест в общежитиях (в настоящее время он предполагает построение рейтинга иногородних студентов по баллам ЕГЭ, аналогично поступлению в вуз без проверки нуждаемости). При этом необходимо предусмотреть бесплатное проживание в общежитии для малообеспеченных студентов. Кроме того, для детей из малообеспеченных семей могут быть созданы бесплатные подготовительные отделения в вузах. Более широкое распространение должны получить гранты студентам на обучение от будущих работодателей.

При обсуждении нормативного финансирования вузов следует учитывать, что значительные бюджетные средства вузы, особенно сильные, получают на научные исследования. Здесь вряд ли возможен переход на нормативное финансирование. Поэтому при финансировании прикладных исследований следует на этапе планирования использовать расчет необходимых для достижения конкретного результата финансовых ресурсов по смете на выполнение тематического плана. В этом случае может быть использован механизм субсидий. При финансировании фундаментальных исследований необходимое имущество следует финансировать по смете или индивидуализированным нормативам, а текущие расходы — путем выдачи грантов, носящих достаточно долгосрочный и стабильный характер.

## Подводя итоги

Принятие Федерального закона № 83 вновь привлекло внимание к вопросам о распределении государственного задания между вузами и о принципах расчета нормативных затрат. Может показаться, что выбор делается между административными и экономическими методами. Но проблема реформирования бюджетных учреждений значительно сложнее и имеет институциональные аспекты. Главные вопросы: какой должна быть скорость реформ и какими должны быть механизмы их осуществления? Когда ряд общественных институтов отсутствует, а другие слаборазвиты, экономические методы могут привести не к повышению эффективности использования бюджетных средств, а к падению качества высшего образования. Поэтому без первоочередной реформы институтов не обойтись. В системе высшего образования — это лицензирование и аккредитация вузов.

Так, к конкурсу по установлению контрольных цифр приема допускаются только аккредитованные вузы — как государственные, так и негосударственные. Таким образом, через конкурс проходят вузы, качество образования в которых уже формально подтверждено аккредитацией и должно соответствовать государственным стандартам. Означает ли проведение конкурса в дополнение к процедурам аккредитации, что аккредитация вузов во многом уже стала профанацией? Проведенный конкурс также не дал ответа на вопросы, следует ли закрывать вузы, которые его не прошли, и обучают ли вузы, победившие на конкурсе, сверх государственного стандарта? А также почему все федеральные государственные вузы прошли конкурс, а треть негосударственных и единственный региональный — нет? Нам представляется, что все произошедшее дискредитирует институт конкурса.

Принцип «деньги следуют за студентом» можно трактовать по-разному, и реализация Федерального закона № 83 это наглядно демонстрирует. Государственное задание (численность бюджетных студентов) может устанавливаться вузу учредителем и «деньги последуют за этим заданием». Вместе с тем многим экспертам представляется более оправданным устанавливать государственное задание не конкретному вузу, а системе

высшего образования в целом (подготовить столько-то бюджетных студентов при таких-то нормативах бюджетного финансирования). А студентов, которые получают право на оплату их обучения за счет бюджетных средств, установит единый государственный экзамен, исходя из результатов, полученных теми, кто его сдал. После этого абитуриенты сделают свой выбор и деньги пойдут вслед за ними. Тогда все будет зависеть от качества ЕГЭ и от выбора баллов отсекаемого. Но если система не будет осуществлять качественный отбор абитуриентов, то это еще больше подорвет доверие к ЕГЭ как институту оценки качества школьного образования. А это приведет к дальнейшему развитию обходных путей попадания в вуз.

Таким образом, в образовании (или шире — в социальной сфере) рынок работает крайне своеобразно. Цену на бюджетные услуги определяет не их производитель, а его учредитель или государство в целом. Если же есть *несколько* учредителей, которые определяют цены для «своих вузов», при этом в одном сегменте этого квазирынка проводится еще конкурс производителей, а в других сегментах конкурс отсутствует, то говорить об эффективности экономических механизмов в указанных условиях можно весьма условно.

Кроме того, есть еще социальные задачи, которые решает государство — помощь малообеспеченным, сохранение в некоторых случаях невостребованных пока вузов, поскольку с изменением экономической и/или демографической ситуации они будут востребованы, а возрождать вузы с нуля — достаточно сложная задача. Не следует также забывать и об обеспечении устойчивого регионального развития: вузы играют не последнюю роль в развитии региона. Поэтому система высшего образования нуждается, с одной стороны, в ускорении процессов модернизации, а с другой — в тонкой настройке и балансировании разнообразных интересов.

Как нам представляется, время для реформирования системы высшего образования исключительно с помощью экономических инструментов (даже абстрагируясь от их несовершенства) упущено. Российские университеты стремительно теряют позиции в мировых рейтингах вузов. Можно много рассуждать о несправедливости этих рейтингов, о том, что публикации российских ученых на русском языке не при-

нимаются в расчет и т. п., но бремя языка есть и у китайских вузов, а они в международных рейтингах год за годом поднимаются. Поэтому прежде всего необходимо реформировать систему лицензирования и аккредитации вузов и повысить уровень менеджмента в системе высшего образования.

Необходимо учитывать различия в оснащенности вузов материально-технической базой. Принятые решения о включении подавляющей части затрат на содержание имущества в нормативы подушевого финансирования не будут способствовать перераспределению государственной собственности (на что был расчет), а приведут к ухудшению условий по ее содержанию и развитию. Помещения не будут ремонтировать, их начнут сдавать в аренду. Чтобы предотвратить такое развитие, нужно начинать с административных мер. Имущество нужно инвентаризировать, а далее решать, сохранять «избыточные» мощности в системе высшего образования, несмотря на демографический спад, или искать другие способы их использования. Только после решения этих проблем можно будет включать экономические механизмы.

Таким образом, в системе высшего образования (как и во всей социальной сфере) политические решения не удасться заменить экономическими. Сейчас нужно обсуждать не инструменты и механизмы — они известны, а политические и социальные последствия, к которым приведет принятие того или иного решения.

*Источник: Вопросы экономики. 2012. № 7.*

Проблема доступности качественного профессионального образования для семей с низкими доходами и низким уровнем образования родителей.

Предлагаемые меры по ее решению:

- Повышение социальных стипендий до уровня прожиточного минимума по региону (для 30% студентов).
- Развитие образовательного кредитования (до 30% от платных студентов к 2020 г.).

Е. А. ЯМБУРГ

## Близорукий бухгалтер пришел на смену учителю

Отсутствие ясного понимания целей и смыслов реформирования образования крайне опасно, поскольку ошибки в целеполагании и проектировании неизбежно приводят к перекосам в возводимых конструкциях «нашей новой школы» (так именуется президентская инициатива). Перекосы, соответственно, порождают глубокие трещины и грозят скорым обрушением всему зданию. Трещины эти стремительно распространяются по всему сооружению — от фундамента до крыши. Следовательно, прежде чем отвечать на вопросы о целях и путях реформирования образования, необходимо оценить результаты ударной стройки, развернувшейся под девизом «модернизации». Для начала предлагаю сосредоточиться на фундаменте объекта.

Сколько себя помню в профессии, школу постоянно реформировали, каждый раз зачиная ее под новые идеологические, политические и экономические задачи. Особенно интенсивно этот процесс пошел в последние годы: характеристика «инновационный» бесконечно применяется как к процессу обучения, так и к реорганизации всего школьного дела. А что на деле? Рискну высказать предположение, что никакой реформы образования

не было и нет. А чем же мы тогда занимались последние годы с таким энтузиазмом?

Реформой не образования, а экономики образования и его сервисного обеспечения. Что вполне естественно для экономистов, с самого начала определявших и до сих пор определяющих тренд реформирования. На первый взгляд ничего страшного. В таком фундаментном (фундаментальном) подходе есть своя логика, ибо любой прагматик (от марксиста до ультралиберала) убежден в святости постулата: бытие определяет сознание.

Нелепо отрицать влияние материальных факторов и кадровых ресурсов на процесс модернизации образования. Ясно, что в ветхой, плохо оснащенной школе, в которой трудятся нищие, немотивированные учителя, никакое реальное реформирование невозможно. Первое, что необходимо было сделать, чтобы сдвинуть систему образования с мертвой точки, — это произвести вливание в нее необходимых финансовых средств. Второе — оптимизировать расходы государства на содержание системы образования. Бессмысленно закачивать золото в океан и ждать приплода рыбы. Тогда и родилась, говоря языком Остапа Бендера, плодотворная дебютная идея: изменить порядок финансирования школ и ввести стимулирующие фонды оплаты труда педагогов.

Отныне субсидия, выделяемая школе, зависит от количества учащихся. Деньги следуют за учеником — так называемое «подушевое финансирование». Детская душа в разных регионах стоит по-разному (от 18 тыс. руб. в год до 110 тыс., в зависимости от возможностей местного бюджета). Цена одной души умножается на количество детей, таким образом складывается бюджет школы. Вполне рыночный подход, призванный включить механизмы конкуренции между учреждениями образования, которые, борясь за клиента, вынуждены будут повышать качество обучения.

В этом же рыночном ключе реформировали порядок оплаты труда педагогов. Хватит раздавать всем сестрам по серьгам, долой уравниловку, труд учителя предложено оценивать по количественным и качественным показателям. Базовая часть зарплаты педагога складывается из количества чело-

веко-часов: к примеру, один ученик на уроке оценивается в четыре рубля, умножаем на количество учеников и получаем стоимость одного урока у данного учителя. Тридцать процентов фонда оплаты отнесено к стимулирующему фонду, распределять который должны управляющие советы школ на основании оценки качественных результатов труда учителя, которые определяются по успехам его учеников: результаты сдачи ЕГЭ, победы в олимпиадах и т. п. Кроме того, важнейшим показателем качества труда учителя, повышающим коэффициент оплаты труда, становится овладение им современными информационными технологиями. Таков вкратце экономический фундамент реформирования российского образования, в основе которого железная прагматическая логика, перенесенная на школу из сферы бизнеса, где управление персоналом предполагает скрупулезный учет личного вклада каждого работника в повышение эффективности работы фирмы и рост ее доходов. Школа теперь получает государственное задание на предоставление сервисных услуг населению и отчитывается за их количественное и качественное оказание.

Как известно, деньги любят счет, и внедрение в систему образования новых финансовых механизмов коренным образом изменило управленческую роль руководителей школ и их заместителей. Педагогическая позиция в управлении постепенно стала сходить на нет, уступив место так называемой «менеджерской». На первый план выдвинулась задача рационального расходования бюджетных средств и сопутствующая ей функция тотального контроля над их распределением и использованием. А как могло быть иначе, когда во всем, начиная с закупок необходимого учебного оборудования и кончая оценкой труда учителя, необходимо руководствоваться жесткими формализованными финансовыми и юридическими критериями, подтверждая правомерность принимаемых решений соответствующей отчетностью. В противном случае нелицеприятного «разговора с фининспектором о поэзии» не избежать. Так школа постепенно стала превращаться в то место, где дети мешают администрации и педагогам работать с документами.

## МЕНЕДЖЕР ИЛИ БУХГАЛТЕР?

Сегодня руководителей школ призывают переквалифицироваться из главных педагогов в эффективных менеджеров. Призыв услышан, о чем можно судить по проблемам, обсуждаемым на совещаниях директорского корпуса, и по характеру сметаемой с полком руководителями школ литературы (преимущественно юридического и финансового свойства). Все психолого-педагогические «изыски» отбрасываются до лучших времен.

Отныне в образовании правит бал бухгалтерия. При таком положении дел прямое значение приобретает выражение «ставка больше, чем жизнь».

Между тем бухгалтерский подход совсем не совпадает с позицией стратегического менеджмента. Серьезный топ-менеджер, не упуская из поля зрения насущных проблем, работает на перспективу. Для чего, анализируя угрозы и вызовы времени, стремится минимизировать риски, концентрируя силы и средства на решающих направлениях деятельности. Бухгалтер же отвечает лишь за сведение баланса доходов и расходов, оценка рисков и выработка стратегии вне его компетенции.

Очевидно, что стратегия развития образования должна определяться реальными угрозами и вызовами, ответы на которые возможны лишь на основе серьезного междисциплинарного анализа. Здесь знание психологических, педагогических, медицинских и прочих «изысков» не является избыточным, но, напротив, позволяет трезво оценить драматическую ситуацию и искать из нее адекватный выход.

Приведу лишь несколько примеров. Так, одной из табуированных тем является проблема генетической усталости. Она нарастает в тех популяциях, где нарушается естественный отбор. Цивилизационные достижения оборачиваются грозными проблемами. Медицина торжествует: сегодня по европейским нормам в роддомах вытаскивают пятимесячных недоношенных детей. Они продолжают ослабленный род в следующих поколениях. Любой практикующий педагог скажет, что с каждым годом приходит все более сложный

и ослабленный контингент: дети, находящиеся в пограничных состояниях, с дисфункциями мозга, с дислексией, дисграфией, с синдромом дефицита внимания. Последние — это те дети, про которых на бытовом уровне говорят, что у них шило в одном месте. Говорить такому ребенку «будь внимательным» — все равно что сказать слепому: «присмотрись». Вы можете на него кричать, ставить его в угол, но он внимания не держит, при этом интеллект у такого ребенка в норме. С такими детьми можно и должно работать, в противном случае они, не освоив школьной программы, окажутся на улице и будут пополнять криминальные сообщества. Но для этого надо вкладывать средства.

Несколько лет назад мне довелось разговаривать с главным врачом Федеральной службы исполнения наказаний. По ее данным, из сидящих в тюрьмах 72% подростков — гиперактивные с синдромом дефицита внимания. Со временем гиперактивность проходит, а дефицит внимания остается. И такой человек садится за руль автомобиля, а это как?

Воистину, прав был Бисмарк, утверждавший, что тот, кто экономит на школах, будет строить тюрьмы. Напомню, что по существующим нормативам душа одного ребенка в большинстве регионов стоит не более 18 тыс. в год, а содержание в тюрьме, где подростков нужно кормить и охранять, обходится в 350 тыс. Так близорукий бухгалтерский подход создает угрозу национальной безопасности. Повторяю, с большинством проблемных детей, которых с каждым годом все больше, можно работать с привлечением психологов, медиков и дефектологов. Но так называемая оптимизация бюджетных расходов привела к тому, что в большинстве регионов именно эти сотрудники попали под сокращение, а за их счет повысили зарплату педагогам.

Проблема неуклонного ухудшения психофизического здоровья детей и подростков, не получающих своевременной профессиональной поддержки, переплетается с еще одной табуированной темой: демографического сдвига, который все больше затрагивает контингент учащихся в массовых школах крупных (и не только) городов. Дело в том, что проблема генетической усталости не стоит остро перед этноса-

ми, чей образ жизни определяется традиционной архаичной культурой. Добавим к этому миграционные процессы и получим серьезный демографический сдвиг в этническом составе учащихся. Уже сегодня в Москве есть классы, в которых русскоязычные дети составляют меньшинство.

В массе своей учителя оказались не готовы к этой новой ситуации, когда приходится сталкиваться с иной этнопсихологией, преподавать русский язык как иностранный, упираться в стену религиозных догматов даже при решении элементарных вопросов организации учебного процесса. «Я не позволю своей дочери (первокласснице!) посещать уроки физкультуры в бассейне, где мальчики занимаются совместно с девочками», — заявил мне в начале учебного года многодетный отец, недавно переселившийся в микрорайон школы. В таких условиях проблема интеграции детей, воспитывающихся в иной этнокультурной среде, приобретает первостепенное значение. Не менее важно налаживать взаимодействие между детьми, принадлежащими к разным этносам. В противном случае мы получим в школах сплоченные землячества, члены которых в силу лучшего физического развития и высокого боевого духа быстро установят свои порядки. Так проблема формирования толерантности, вызывающая аллергию и усмешки у национал-патриотов, все громче заявляет о себе.

Опыт показывает, что наиболее успешно и органично интеграция детей осуществляется в детском саду. Более того, австралийские исследования доказали, что формирование толерантности возможно до пяти с половиной лет. Дальше поздно.

Ни одна из этих проблем не находит отражения в документах, определяющих направление реформирования дошкольного образования. В качестве генеральной линии развития и соответствующей ей должностной обязанности воспитателей выдвигается «уход и присмотр за детьми». Как будто на дворе тихие-мирные шестидесятые годы прошлого века. Почему так? Дорого. Бухгалтерский подход заставляет, закрывая глаза на происходящее, пользоваться испытанным виртуальным оружием: таблетками от танков. Съел —

и никаких танков! В противном случае пришлось бы думать о выделении больших средств на переобучение всего педагогического персонала как в школах, так и в дошкольных учреждениях. Подробно проанализировав экономический фундамент модернизации образования, необходимо подвергнуть разбору ее несущие конструкции. К несущим конструкциям я отношу российское учительство, на плечах которого пока еще чудом держится наклонившаяся Пизанская башня отечественной школы.

### КАДРОВЫЕ ПРЕДПОЧТЕНИЯ МЕЧТАТЕЛЕЙ

Полузабытый ныне классик российской педагогики К. Д. Ушинский утверждал, что «в деле воспитания и обучения ничего нельзя улучшить, минуя голову учителя». Между тем ситуация в системе педагогического образования складывается драматическая. Первый сокрушительный удар по педобразованию нанесло введение Болонской системы. Здесь не время и не место обсуждать особенности ее функционирования на Западе со всеми плюсами и минусами. Как водится, при пересадке на отечественную почву чужих моделей мы ограничились внешними формальными признаками: в частности, двухзвенной подготовкой специалистов, включающей бакалавриат и магистратуру.

На практике это выглядит следующим образом. После окончания четырехлетнего курса обучения в школу приходит молодой специалист филолог-бакалавр. Мало того что девушка имеет смутные представления о методике преподавания. Это еще полбеды. Но она нетверда в своем предмете: сама делает ошибки по русскому языку. На пожелание директора основательно проштудировать грамматику (ведь стыдно перед учениками) отвечает, что у нее на это нет времени, поскольку в настоящий момент она поступила в магистратуру по специальности «психология». (Срок обучения два года.) Так кем же она окажется в результате: недоучкой филологом или дилетантом психологом?

За два года обучения серьезного специалиста в области психологии не подготовить: тоже и с четырехлетним хими-

ком-бакалавром, который в магистратуре обучается по специальности «менеджер образования», и т. п.

Констатируя печальные результаты подготовки учителей, необходимо четко выявить причины такого положения дел. Их несколько. Резкое падение престижа профессии, которое привело к тому, что по итогам ЕГЭ педагогические институты не отбирают лучших абитуриентов, а подбирают то, что осталось после поступления в престижные вузы. Нищенское положение профессорско-преподавательского состава, вынужденного к тому же бесконечно менять структуру учебных планов и содержание учебных курсов, подстраиваясь под модные тренды. И, наконец, уже упомянутая Болонская система в российском исполнении. Разумеется, есть педвузы, где ценой вынужденных компромиссов, маневрируя и отстаивая свои позиции, пока еще держат планку подготовки будущих учителей. Но это скорее исключение из правил.

Наблюдая такую печальную симптоматику, Минобр избирает хирургический метод лечения. Нет вуза — нет проблемы. На сегодняшний день половина из них закрыта и влита в федеральные классические университеты. Но классические университеты, также не избавленные от Болонской системы, вдобавок (в силу своей специфики и традиций) экономят учебные часы, кадровые и материальные ресурсы на педагогической компоненте образования, которая включает дидактику, методику преподавания, теорию и практику воспитания, коррекционную педагогику. Все то, без чего учитель — не учитель, а в лучшем случае научный работник. Доходит до смешного. В одном из регионов после закрытия пединститута, спохватившись, педагогическую специальность «коррекционная педагогика» попытались открыть при медицинской академии, в другом регионе аналогичную попытку, к счастью потерпевшую фиаско, предприняли при сельхозакадемии. Вполне могу представить себе диплом бакалавра ветеринара и одновременно магистра дефектолога. А что, ведь несколько лет назад грант на разработку программ дошкольного образования выиграл архитектурно-строительный институт. Почему нет, ведь дошкольное обра-

зование, как известно, фундамент среднего. Остается лишь выяснить: ленточный или свайный?

Сваи, напоминаящие по конструкции и материалам осевой кол, вбиваются в педагогическое образование по сигналам сверху. Судя по публичным выступлениям, первые лица страны убеждены в правильности избранной стратегии и тактики. Кто и по каким соображениям формирует подобную точку зрения — вопрос отдельный.

В самом сжатом виде кадровая политика в области образования видится на вершине власти следующим образом:

- решительное омоложение педагогических кадров путем привлечения в школы молодых аспирантов и доцентов, несущих детям новое модернизационное мышление;
- техническое переоснащение школ на базе современных информационных технологий с привлечением специалистов соответствующей квалификации, (были бы средства, а специалисты найдутся. — *Авт.*);
- демократизация управления учреждениями образования, в том числе через процедуру выбора руководителей образовательных учреждений на конкурсной основе. Так предполагается обновить директорский корпус.

Короче, ставка делается на обновление педагогического и управленческого персонала школ, что по-своему логично, если не вдаваться в подробности, в которых, как известно, спрятан черт.

Доценты с аспирантами не сильно стремятся в школы, особенно сельские. Но даже вставая за учительский стол, они, за редким исключением, оказываются несостоятельны как педагоги. Не обладая необходимыми психолого-педагогическими знаниями и навыками (их не приобретешь за девять месяцев дополнительной подготовки), такие специалисты приживаются лишь в элитных школах с отобранным по курсу контингентом учащихся, а для большинства детей они остаются вещью в себе. Столкнувшись со сложнейшей спецификой детей в массовых школах, о которой шла речь выше, доценты с аспирантами покидают поле боя.

Что же касается выборов руководителей образовательных учреждений на конкурсной основе, то с чего это мы решили, что на кастинг выстроятся тысячи желающих? В отличие от губернаторской должности статус директора школы, который сегодня является одновременно слугой всех господ с минимальными правами, привлекает либо подвижников, либо городских сумасшедших. Последних, по статистике, больше. Из разговоров с руководителями органов образования в разных регионах я знаю, что огромной проблемой является уговорить серьезного человека согласиться занять этот расстрельный пост. В ход идут такие стимулы, как улучшение жилищных условий и т. п.

Впрочем, ничто не ново под луной. В годы перестройки мне довелось присутствовать на таких выборах, где за кандидатов на высокий пост голосовали педагоги, техслужащие и старшеклассники в равных долях. Оставляю без комментариев дальнейшую судьбу этой школы.

И все же откуда эта маниловщина? Какой пул советников прочерчивает первым лицам страны внешне ультрасовременные, благообразные, а на деле — неисполнимые ориентиры? Умные рациональные люди. А кто сказал, что поставленные задачи неисполнимы? Формально их можно выполнить хоть завтра, отчитавшись по заданным показателям: омоложение кадров, введение выборности директоров и т. д. Будет ли от этого толк? Будет, но на локальных участках, где для этого созданы эксклюзивные условия. Например, в школе в Сколково, чей бюджет зашкаливает. Почему бы там за хорошие деньги с отборными детьми не поработать молодым ученым? При желании губернаторов в регионах-донорах можно создать подобные заповедники благополучия. При социализме подобные передовые совхозы и предприятия назывались маяками, на которые призваны были равняться все остальные. Сегодня они именуется драйверами или локомотивами модернизации. Но суть от этого не меняется. Я отнюдь не против широкомасштабных экспериментов, но нельзя создавать оазисы, все вокруг превращая в пустыню.

При таком подходе рационализм немедленно оборачивается цинизмом. Истерзанный бесконечными планами, гро-

моздкими аттестационными процедурами, постоянно меняющейся структурой предметов и их содержанием учитель не в состоянии нести на себе бремя реформ.

### КОГДА ПРАВАЯ РУКА НЕ ВЕДАЕТ, ЧТО ДЕЛАЕТ ЛЕВАЯ

Рассмотрев фундамент и несущие конструкции нашей новой школы, плавно перехожу к экспертизе ее стен. Их кладка должна выстраиваться из надежных унифицированных блоков, именуемых в нашей сфере государственными стандартами образования. Вокруг них уже десяток лет ведутся ожесточенные дискуссии: что убавить, а что добавить, кто важнее — папа или мама (естественно-научный подход или гуманитарная компонента образования)? Я уже не говорю о мировоззренческой подоплеке этих споров, затрагивающей идеологические предпочтения авторов различных концепций. Словом, обсуждение стандартов всегда чревато скандалом.

При этом за кадром остается субъект их восприятия — ребенок, со всеми его особенностями, склонностями, реальными возможностями освоения учебного материала. За аксиому принимается способность всех без исключения учащихся получить полное среднее образование. Такое право закреплено сегодня в законе.

Но дети рождаются разными. Одни напоминают драгоценный сосуд, наполнять который одно удовольствие. Сохранный интеллект, прекрасная память, живые пытливые реакции — как не радоваться педагогу, видя результаты своего труда? Но есть и другие, напоминающие сосуд без дна: сколько ни вливай знаний — не удерживают. Но стенки все равно нужно промывать, выполняя важнейшую социальную функцию школы. И на исполнение этой функции указывает левая рука государства, призывающая учить всех детей без исключения. На решение этой задачи нацелена и новая система «подушевого финансирования», когда деньги следуют в школу за учеником. И сегодня та учительница, которая всеми силами удерживает в школе трудного малоспособного подростка из пьющей семьи,

достойна по меньшей мере медали «За заслуги перед Отечеством».

Но она же будет обвинена во всех смертных грехах при первом же тестировании в период аттестации, и тем более на ЕГЭ, поскольку такого рода ученики не способны продемонстрировать высокие результаты. Ведь правая рука государства ждет от нее повышения качества обучения. Какая функция образования важнее — социальная или обучающая? Как уравновесить, гармонизировать обе важные функции образования? Ответ на этот коренной вопрос, разрывающий сознание учителя, толкающий его на приписки и фальсификации, следует искать прежде всего в стандартах образования.

Сегодня ситуацию с образовательными стандартами, на мой взгляд, в полной мере отражает притча Джорджа Х. Риверса.

### ШКОЛА ДЛЯ ЖИВОТНЫХ

Однажды животные решили, что должны совершить что-нибудь героическое, чтобы достойно решать проблемы «нового мира». И они организовали школу.

Они составили программу занятий, которая состояла из беганья, лазанья, плавания и полета. Чтобы было легче контролировать выполнение программы, она была одинаковой для всех животных.

Утка отлично преуспевала в плавании, даже лучше своего наставника, но у нее были посредственные оценки за полет и еще хуже — за бег. Поскольку она так медленно бежала, ей приходилось оставаться после уроков и отказываться от плавания, чтобы учиться бегу. От этого ее бедные лапки совсем ослабли, так что она и плавать стала неважно. Но посредственные оценки по этой школе засчитывались, так что никого это не беспокоило, кроме самой утки.

Кролик сначала был лучшим в классе по бегу, но у него случился нервный срыв из-за того, что нужно было так много наверстывать в плавании.

Белка была отличницей по лазанью, но вскоре у нее начались неприятности на занятиях по полету, где учитель за-

ставляя ее взлетать с земли, а не спускаться с верхушки дерева. У нее также произошел срыв из-за переутомления, и она получила тройку за лазанье и двойку за бег.

Орел вообще оказался трудным учеником, и его постоянно строго наказывали. На занятиях по лазанью он первым добирался до вершины дерева, но упорно делал это по-своему.

В конце года аномальный лось, который умел отлично плавать, а также бегал, лазал и немного летал, получил самые высокие средние оценки и выступал на выпускном вечере от имени своего класса.

Луговые собачки не стали ходить в школу, потому что администрация не включила в программу рытье нор. Они научили своих детей охотиться и позднее, объединившись с лесными сурками и сусликами, создали преуспевающую частную школу.

Есть ли у этой притчи мораль?

Мораль очевидна — перестать выстраивать образовательную стратегию в расчете на аномальных лосей. При разработке стандартов всерьез реализовать идею вариативного образования, при котором мы будем продолжать обучать и развивать всех детей без исключения, не питая иллюзий насчет равных возможностей освоения учебного материала в полном объеме. Тогда станет возможным перевод в следующий класс с двойками, предоставление права учащимся наверстать упущенное на любом этапе обучения, даже после получения итогового документа об образовании с прочерками по отдельным предметам. Главное — перестать врать.

## КОГДА СЪЕЗЖАЕТ КРЫША

Наконец-то мы добрались до крыши школьного здания. Такой крышей сегодня, безусловно, является ЕГЭ. Очевидным парадоксом пореформенного строительства следует признать тот факт, что мы осуществили невиданный до-

селе архитектурный замысел, начав возводить все здание школы с крыши, упорно подводя под нее все остальные конструкции. Стоит ли после этого удивляться экзотичности постройки? Стало даже как-то неловко обсуждать эту проблему. В основном критика касалась процедуры его проведения и несовершенства измерительных материалов (тестовых и других заданий). Но ведь главная беда совсем не в этом: процедуру, как и материалы, можно совершенствовать.

Главная проблема в другом — на этот крючок слишком многое повесили: процедуру аттестации учащихся за курс средней школы, поступление в вуз, борьбу с коррупцией в системе образования, а с недавних пор — оценку деятельности школ и педагогов при выплате стимулирующего фонда зарплаты.

По показателям сдачи ЕГЭ отчитываются все — начиная с педагогов и директоров школ при соответствующей аттестации, кончая губернаторами. Так либеральный инструмент, заимствованный с Запада, был привит к родному дичку. Зная нашу медвежью хватку и особенности вертикального управления, нетрудно было предположить, что данная прививка обернется социалистическим соревнованием между школами, городами и весями за наивысшие показатели и результаты.

Отсюда и бесчисленные фальсификации, которые не устранить ни с помощью веб-камер, ни путем привлечения тысяч «независимых» наблюдателей. Кто, кроме заинтересованных родственников выпускников, возьмет на себя труд многочасовых бдений на экзаменах, которые, в отличие от выборов, проводятся в будние дни? Бессмысленно, а главное — безнравственно сравнивать между собой школы с различным контингентом учащихся (элитные столичные гимназии и поселковые школы, где преобладают дети из трудных семей). Оттого и съезжает крыша у всех без исключения соучастников проведения итоговой аттестации, что люди поневоле поставлены в двусмысленное положение, когда требуется и невинность соблюсти (провести честные экзамены), и капитал приобрести (не под-

вести свою школу, город, регион, отчитавшись по хорошим показателям).

Вывод очевиден: экспертиза всего школьного здания — от фундамента до крыши — свидетельствует об ошибочности избранной стратегии развития образования. Отсутствие грамотной стратегии представляет реальную угрозу национальной безопасности. Для того чтобы хотя бы начать двигаться в нужном направлении, необходимо иметь мужество, трезво оценив ситуацию, перестать врать себе и окружающим. Не так трудно сделать над собой небольшое усилие, ибо как правильно утверждал известный персонаж М. А. Булгакова: «Правду говорить легко и приятно».

*Источник: Новая газета. 14.05.2012.*

Целями нового этапа развития образования должны стать: обеспечение позитивной социализации и учебной успешности каждого ребенка, усиление вклада образования в инновационное развитие России, ответ на вызовы изменившейся культурной, социальной и технологической среды.

Чтобы решить острые проблемы сегодняшнего образования и ответить на вызовы завтрашнего дня, необходимо завершить начатые институциональные преобразования и не запускать новые. В среднесрочной перспективе развития системы образования акцент должен быть перенесен с реформы институтов и укрепления инфраструктуры на достижение нового качества образовательных результатов.

На период до 2020 г. приоритетными образовательными результатами должны стать: способность эффективно применять теоретические знания, высокий уровень развития технологических компетенций, формирование позитивных социальных установок. При этом необходимо обеспечить базовую успешность КАЖДОГО школьника, не допуская выхода из школ молодых людей без основ грамотности в области естественных и гуманитарных наук, без базовых социальных компетентностей.

*Стратегия-2020*

И. М. РЕМОРЕНКО

## Что на самом деле предлагает Е. А. Ямбург?

Конечно, Евгений Александрович прямым образом ничего не предлагает. Но в тексте проведена следующая подмена. Ямбург характеризует происходящие реформы в образовании как реформы экономики, а не содержания образования. При этом, как бы отстраиваясь от экономических реформ, позиционирует себя как сторонника содержательных, а не финансово-экономических изменений. Дескать, экономику, конечно, надо менять, но главное ведь не в этом — главное поменять суть человеческих отношений, сделать систему более гуманной. И тогда-то и креативность в школах появится, и образование погрузится в атмосферу гуманизма и человеколюбия. Со временем вызреет и настанет некое либерально-гуманистическое благолепие.

Признаться, я и сам какое-то время назад думал в схожем направлении. Настолько порой кажутся ретивыми эти технократы-преобразователи, что тонкая материя школьного образовательно-воспитательного уклада кажется далекой от пучины окружающего реформизма.

Однако в данном тексте Ямбурга очень ясно прослеживается ошибочность или даже лукавство такого подхода. Не ясно, почему так рьяно критикуется ЕГЭ — к экономике образования не имеющий практически никакого отношения. Во всяком случае, основания введения ЕГЭ точно никак не связаны с перераспределением финансовых потоков. Берусь утверждать, что диспозиция «пора переходить от изменений в сфере экономики образования к изменениям социальной ткани системы, социокультурным преобразованиям» глубоко ложная. Предшествующий вектор изменений в системе образования главным образом затрагивал не вопросы экономики системы образования, а **правила**, по которым система существует. Далеко не всегда мы проводили реформы именно правил, а не конкретных действий. Порой, реформируя правила, мы все равно скатывались в режим ручного управления, отодвигая на задний план изменения социальных институтов. И это предмет для серьезной критики.

Но все-таки — направленность изменений была и остается не в экономике образования, а в правилах, общих правилах, по которым система живет.

Теперь: что фактически предлагает Ямбург? Если следовать вот этой гуманистической логике, он предлагает прямым образом влиять на отношения, на судьбы людей, пусть очень щепетильно и внешне гуманно. Давать награды учителям, учить всех из соображений «у кого какие задатки и не надо выходить за их пределы», жесткая привязка оценки школы к специфике ее контингента, развитие порой жутких программ по «коррекционной педагогике» ... Да, да — именно это предлагает гуманист Ямбург, если довести до предложений то, что кажется таким безобидным в этой критической статье. В эпохальной песне одного из самых сильных музыкальных коллективов моего поколения были слова: «гуманизм породил геноцид». В последнее время часто вспоминаю эту фразу, читая подобные тексты.

Безусловно, меняя **правила**, надо тонко понимать всю ткань проводимых изменений, ее соответствие общему

устройству социальных институтов, влияние на отношения между людьми. Однако прямым образом регулировать эти отношения — еще опаснее.

Это суждение в целом по подходу Е. А. Ямбурга к обсуждению изменений в системе образования. А теперь комментарии к все же сделанным предложениям Е. А. Ямбурга по реформированию реформ.

1. Увеличение срока действия сертификата ЕГЭ. Реально сделать, надо только понять, что это в действительности дает. Вряд ли поможет отобрать лучших, в мире нигде такого нет, но гражданам в самом деле удобнее. Проблема будет в том, что «граница отсечения» баллов по ЕГЭ корректируется год от года. По-другому мы не научились.

2. Прекратить сравнивать школы, муниципалитеты, регионы по ЕГЭ. Идея звучала давно, и письма писали в регионы, что нельзя сравнивать, а все равно сравнивают. Хорошо бы отменить какой-нибудь министерский циркуляр про такое сравнение, да нет же такого. Какое может быть решение в рамках правового поля? Тоже самое касается стимулирующих выплат. От показателя результатов ЕГЭ школа может отказаться. На ее усмотрение.

3. Выбрать предметы по ЕГЭ позднее установленного срока. Сейчас возможно. По правилам региона.

4. «Центры приема ЕГЭ должны работать постоянно в течение всего года». Правильная мысль. Не каждый день, конечно, разрешить экзамены сдавать, но будем над этим работать. Для начала в экспериментальном режиме. Поможет компьютерной вариант экзаменационной процедуры.

5. «Нужна общенациональная дискуссия о том, чему же надо учить детей. Но настоящих дискуссий у нас боятся». А кто боится? Давайте проведем. Теперь Интернет есть, вполне возможно провести, кто угодно может организовать. Министерские сотрудники приняли бы участие.

Вместе с этими предложениями опять много неточностей и подтасовок. Это вообще о чем: «на дополнительное образование теперь федеральный норматив — 900 руб. в год на ребенка»? Я не понял. Никогда о таком не слышал.

Или вот чудо: «По новым федеральным стандартам, иностранного языка в первом классе нет. Не положено! Только со второго». А вот тот самый стандарт, нет там такого: <http://standart.edu.ru/attachment.aspx?id=321>. Нехорошо так. Нельзя.

6. Сама по себе идея сравнения эпох и их основных участников в образовательной политике представляется продуктивной. Однако сравнивать по внешним данным, исходя из принципа «раньше и трава была зеленее», — вряд ли корректно. На мой взгляд, происходящие изменения не чья-то злая воля или следствие случайно сложившихся обстоятельств, а вполне себе закономерно вызревшая практика.

Я тоже помню себя в 90-х. Пришел в школу работать в 1991 г., будучи студентом, проработал до 1998 г. Потом еще преподавал, работая в управлении, но это уже была иная практика. В школе мы тогда, как сейчас вспоминается, работали очень творчески. Создавали проект «Школа выбора» и считали себя первопроходцами в этом деле. Нам казалось, что у нас была стройная концепция, которую можно было объяснить всему окружению и сплотить педагогический коллектив для ее реализации. Мы проводили оргдеятельностные игры, интенсивные семинары, конференции. Позднее занялись информатизацией на той же концептуальной основе — как инструмент для обучения детей строить осознанный выбор. Было страшно интересно, мы общались с самыми разными учеными, политиками, бизнесменами. Рвение что-то менять и достигать новых результатов было колоссальное...

И вот все это ушло, в современных школах такого нет. Никто не строит новых концепций и не воодушевляет последователей. Что же произошло? Перестала как-то работать система управления? Изменилась политическая система? Инициативу убили черствые чиновники? Вряд ли.

Я бы избегал сравнения: в 90-х все были лихие и креативные, а сейчас стали робкие и сырые. Конечно, об-

раз жизни изменился и изменился основательно. Можно провести параллель образования и здравоохранения. Достаточно вспомнить как в 90-х массы тянулись к врачевателям типа Кашпиоровского или Чумака, пользовались народными методами, не удивлялись появлению в аптеках большого числа невиданных доселе снадобий. Общество требовало нетривиального, необычного, отличного от унифицированных советских стандартов. Можно предположить, что рынок услуг реагировал именно на это. Причем реакция не всегда была такой уж странной или выходящей за рамки здравого смысла. Были вполне себе приличные разработки, имеющие культурные и технологические основания.

Это тенденция была отражена и в образовании. Движение авторских школ, системно продолжая начинания учителей-новаторов, охватило всю страну. Какие только концепции не звучали в то время. Иппотерапия в системе воспитания, постмодернистское образование, воспитание креативности, сенсорная свобода и психомоторное раскрепощение... — все это было в школе 90-х. Оно и сейчас осталось в весомой части школ, но как-то выпячивать это и размахивать флагом оригинальной концепции уже стало не модно.

Изменился общественный запрос. Оформилась тяга не столько к уникальному и выходящему за рамки, сколько к устоявшемуся и имеющему под собой прочные культурные или цивилизационные основания. Появились проекты, опирающиеся на традиционные для России этнокультурные основания (национальные, религиозные школы и пр.). Немало и тех, кто работает в опоре на глобальные образовательные тенденции (европейские школы, международный бакалавриат и пр.). Спрос на уникальное уступил место спросу на всеобщее. Возможно, социологи объяснили бы это как-то точнее, но, как представляется, образовательные изменения демонстрируют именно эту тенденцию.

Поэтому на смену Ямбургу Е. А.<sup>1</sup>, Тубельскому А. Н.<sup>2</sup>, Каспржаку А. Г.<sup>3</sup> приходят Бабетов А. А.<sup>4</sup>, Черемных М. П.<sup>5</sup>, Карпов П. В.<sup>6</sup>, которые строят интересные образовательные системы, но в основе их лежит другой спрос, иная общественная мотивация. Есть и те, кто работает на грани обоих подходов (Рачевский Е. Л.<sup>7</sup>, Эпштейн М. М.<sup>8</sup>, Курбатов Р. И.<sup>9</sup>, например). Одним словом картина пестрая, и я бы ее не рассматривал в линейной логике, когда на смену чутким школьным директорам приходят технократичные «эффективные менеджеры». Менеджеров еще бы поискать... Все гораздо сложнее.

<sup>1</sup> Евгений Александрович Ямбург, советский и российский педагог и общественный деятель. Заслуженный учитель РФ, доктор педагогических наук, член-корреспондент РАО (с 2000 г.), директор Центра образования № 109 (Москва).

<sup>2</sup> Александр Наумович Тубельский, российский деятель образования, президент «Ассоциации демократических школ» (Россия), кандидат педагогических наук, директор «Школы самоопределения» (школа № 734 города Москвы), заслуженный учитель Российской Федерации.

<sup>3</sup> Анатолий Георгиевич Каспржак, кандидат педагогических наук, заслуженный учитель Российской Федерации. Научный руководитель программы «Менеджмент в сфере образования» НИУ ВШЭ (Москва).

<sup>4</sup> Алексей Алимович Бабетов, директор гимназии № 210 МАОУ «Корифей» (г. Екатеринбург).

<sup>5</sup> Михаил Петрович Черемных, директор автономного муниципального образовательного учреждения «Гуманитарный лицей» (г. Ижевск).

<sup>6</sup> Павел Владимирович Карпов, директор государственного бюджетного образовательного учреждения города Москвы средней общеобразовательной школы № 261.

<sup>7</sup> Ефим Лазаревич Рачевский, российский педагог, директор Центра образования «Царицыно» № 548 г. Москвы, народный учитель России, член Общественной палаты.

<sup>8</sup> Михаил Маркович Эпштейн, кандидат педагогических наук, директор «Эпишкола» (г. Санкт-Петербург).

<sup>9</sup> Руслан Иванович Курбатов, директор лицея «Ковчег — XXI» (г. Красноярск).

И. Д. Фрумин  
С. Г. КОСАРЕЦКИЙ  
М. А. ПИНСКАЯ

## Как вернуть образованию функцию социального лифта?<sup>1</sup>

### ВВЕДЕНИЕ

В начале 90-х гг. реформаторы российского образования воспринимали высокую степень равенства образовательных возможностей как нечто само собой разумеющееся. Им представлялось, что сохранение и укрепление этого равенства не является самостоятельной задачей. Среди приоритетов, озвученных первым министром образования Российской Федерации Э. Д. Днепровым, равенства возможностей не было. Более того, значительная часть экспертов и населения воспринимала «уравнивательные» механизмы, использовавшиеся в советском образовании (вплоть до радикальной позитивной дискрими-

<sup>1</sup> Статья подготовлена на основе исследования, проведенного в рамках подготовки «Стратегии-2020» и частично опубликованного в журнале «Вопросы образования». 2011. №4. С. 148-178. (Пинская М. А., Косарецкий С. Г., Фрумин И. Д. Школы, эффективно работающие в сложных социальных контекстах.)

нации) как большевистскую выдумку, противоречащую демократии и рыночной экономике.

Проблема равенства не была в центре образовательной политики и в поздние советские годы. Действовала инерция. Работали механизмы выравнивания и администрируемой вертикальной социальной мобильности, созданные в первые советские десятилетия. При этом в последние советские годы ситуация уже не была благополучной. Как показали исследования Д. Л. Константиновского<sup>1</sup>, еще в СССР перспективы получения высшего образования были выше для детей из более благополучных социальных групп. Однако в школьном образовании равенство и даже «одинаковость» обеспечивались довольно жестко через единые для всей страны учебные программы, требования к условиям обучения и подготовке учителей. Отдельные школы со специализированными классами, куда преимущественно попадали дети образованных родителей и номенклатуры, не в счет. Их перевешивали особые преференции для сельских школ, для национальных школ. Несмотря на то что элита пыталась создавать для своих детей особые условия уже в школьном образовании (это показано в исследовании Л. Л. Шпаковской<sup>2</sup> и в нашем докладе в мае 2012 г.<sup>3</sup>), для подавляющего большинства детей школьного возраста в советской школе создавались максимально равные возможности, которые обеспечивали высокую степень равенства в образовательных результатах по итогам школьного образования. Это было возможно благодаря не только специаль-

<sup>1</sup> Константиновский Д. Л. Неравенство и образование. Опыт социологических исследований жизненного старта российской молодежи (1960-е годы — начало 2000-х). М.: ЦСО, 2008.

<sup>2</sup> Шпаковская Л. Л. Советская образовательная политика: социальная инженерия и классовая борьба // Журнал исследований социальной политики. 2009. Т. 7. № 1. С. 39–64.

<sup>3</sup> Фрумин И. Д. От «дикого равенства» к «дикому неравенству»: социальная инженерия и интересы элит в советском и русском образовании. Доклад на Международном симпозиуме «Институты, Развитие и Группы Интересов» 22.05.2012, <http://www.iacenter.ru/news/221>.

ным выравнивающим мерам, но и, в целом, сравнительно низкой социальной дифференциации в советском обществе. Система образования не имела сильного иммунитета к растущему социальному неравенству.

Резкий рост социальной дифференциации в постсоветской России и слом административных механизмов выравнивания привел к росту дифференциации в качестве и объеме образовательных услуг, получаемых детьми из разных социальных групп, что подтверждено в целом ряде исследований<sup>1</sup>. В течение ряда лет, начиная с 2000 г., сравнительные международные исследования образовательных достижений на разных ступенях школьного обучения (PIRLS, PISA) демонстрируют значительные различия в результатах российских школьников в зависимости от экономического и образовательного ресурса их родителей<sup>2</sup>. Именно социально-экономическое положение и образование родителей выступают ведущими факторами, определяющими достижения ученика, а следовательно, его дальнейшую образовательную и жизненную траекторию.

<sup>1</sup> Данилова Н., Савельева С., Сафонова М., Кочкин Е. Недоступные возможности: социальное неблагополучие и бедность в России. Исследование ГУ-ВШЭ. <http://khamovniki.org/usr/templates/files/45.nedostupnievozmojnosti.pdf>. Реформирование средней общеобразовательной школы в Российской Федерации (1995–2004 годы); Кривошеев В. Ф., Блинов В. И., Суколенов И. В. Педагогическая наука и практика: проблемы и перспективы. Сб. науч. статей. Вып. второй. М.: ИОО МОН РФ, 2004. С. 5–35; Рощина Я. М., Константиновский Д. Л., Куракин Д. Ю., Вахштайн В. С. Доступность качественного среднего образования в России: возможности и ограничения. М.: Логос, 2006; Красилова А. Н. Социальный капитал как инструмент анализа неравенства в российском обществе // Мир России. 2007. Т. XVI. № 4. С. 160–180.

<sup>2</sup> Основные результаты международного исследования «Изучение качества чтения и понимания текста». Аналитический отчет, М., 2007; Основные результаты международного исследования образовательных достижений учащихся PISA-2006. Аналитический отчет, М., 2007; Тюменева Ю. А. Сравнительная оценка факторов, связанных с успешностью в PIRLS: вторичный анализ данных PIRLS-2006 по российской выборке // Вопросы образования. 2009. № 1.

Это подтверждают и данные ЕГЭ: выпускники городских школ успешнее сдают экзамен по русскому языку, информатике и английскому языку<sup>1</sup>. Это значит, что они не только имеют больше шансов на продолжение образования, но и оказываются более конкурентоспособными на рынке труда, в большей степени обладая наиболее востребованными сегодня умениями. Значит ли это, что российская школа совершенно потеряла свои компетенции по работе с детьми из семей с низким социальным и культурным капиталом? Данные говорят о более сложной картине, которая не схватывается усредненными показателями. Если бы все дети из «трудных семей» были равномерно распределены по школам и если бы все школы были одинаковы, то это означало бы, что фактор социального и культурного статуса является предопределяющим.

Как показывает мировой опыт, образовательное неравенство, в свою очередь, усиливает социальную дифференциацию, и возникает цикл воспроизводства бедности и социально-экономического разрыва.

В данной статье сделана попытка показать, что основным двигателем роста образовательного неравенства в России является дифференциация школ. В ней обсуждаются возможные варианты образовательной политики, направленной на преодоление этого опасного не только для образования, но и для общества в целом явления. В силу того, что у России не хватает опыта в данной области, нами проведен анализ практики тех стран, которые преодолевают накопившиеся проблемы образовательного неравенства.

### **«НЕУСПЕШНЫЕ» ШКОЛЫ КАК ОСНОВНОЙ ФАКТОР ВОСПРОИЗВОДСТВА НЕРАВЕНСТВА**

Основной тезис статьи состоит не в том, что в российской системе школьного образования появляются школы, которые

<sup>1</sup> Собкин В., Адамчук Д., Коломиец Ю., Лиханов И., Иванова А. Социологическое исследование результатов ЕГЭ. Доклад, 2009; Ковалёва Г. Единый государственный экзамен в системе оценки качества образования. Доклад. ИСМО РАО, 2009.

работают несколько хуже, чем самые продвинутые из них. В этом нет ничего нового. И в СССР были школы с формально одинаковыми учебными программами, но разными результатами. Новым явлением стало появление школ со стабильно низкими, неудовлетворительными результатами, в которых к тому же объем и многообразие предоставляемых образовательных услуг значительно ниже, чем в успешных школах.

В рамках проекта Всемирного банка «Реформа системы образования» в 2002 г. группой под руководством Д.Л. Константиновского было выполнено исследование, которое подтвердило этот тезис: «Стали привычными барьеры на этом пути — зависимость возможностей ребенка от социального статуса родителей, их образования, от экономического положения семьи, от того, случилось ли ему вырасти в селе или в крупном городе, близко или далеко от хорошей школы... Дети — выходцы из низов — вытесняются в „дешевые“ школы. Происходит фактически ухудшение уровня образования таких подростков... Здесь болевая точка. Здесь зарождается неравенство, которое затем закрепляется; начинается то, что находит продолжение в дальнейших жизненных путях поколения — воспроизводство и углубление социальной дифференциации»<sup>1</sup>.

Анализ массовых результатов ЕГЭ подтвердил и обогатил данный тезис. Во-первых, выявились значительные различия между школами в образовательных результатах. Оказалось, что в исследованных нами регионах 87% школьников с низкими баллами ЕГЭ концентрируются в 18% школ, в которых практически нет ни одного школьника с высокими баллами ЕГЭ. Выпускники гимназий и лицеев оказываются успешнее тех, кто закончил школы с углубленным изучением отдельных предметов, которые, в свою очередь, опере-

<sup>1</sup> Вахштайн Д., Константиновский Д., Куракин Д. Между двумя волнами мониторинга (2007-2008). Тенденции развития образования: 20 лет реформ, что дальше? М.: Университетская книга, 2009. С.164–165.

жают выпускников общеобразовательных школ<sup>1</sup>. Кроме того, выпускники общеобразовательных школ показывают значительно меньшую образовательную активность и сдают меньше экзаменов по выбору, т. е. оказываются значительно менее ориентированными на получение высшего образования, чем учащиеся школ с более высоким статусом<sup>2</sup>.

Более углубленный анализ показателей качества в динамике подтвердил, что указанные различия носят устойчивый характер, что в России сформировалась группа школ со стабильно низкими образовательными результатами учащихся.

Можно было бы полагать, что сама по себе дифференциация школ не является препятствием для социальной мобильности, если при приеме в эти школы осуществляется последовательная меритократическая политика, если реализуются меры позитивной дискриминации, учитывающие разницу в исходном культурном и социальном капитале детей. Однако в России «неуспешные» или «дешевые» школы становятся уделом детей из определенных социальных групп, убежищем и источником социальной и культурной маргинализации.

Для получения более детальной картины, которая давала бы возможность построения эффективных мер политики, исследователями Института образования НИУ ВШЭ было проведено исследование дифференциации школ в двух достаточно типичных регионах России. Ниже приведены основные результаты данного исследования, подтверждающие представленные выше тезисы. Это исследование отличается от предыдущих аналогичных исследований прежде всего более объемными характеристиками качества образования и детальными характеристиками социального контекста.

Мы остановимся подробно на результатах, полученных в крупнейшем из обследованных регионов, на основе базы данных по 1000 образовательных учреждений. При формировании модели успешности школы с точки зрения ее резуль-

<sup>1</sup> ФИПИ. Результаты единого государственного экзамена (май-июнь 2007 г., май-июнь 2008 г.). М., 2007, 2008.

<sup>2</sup> Собкин В., Адамчук Д., Коломиец Ю., Лиханов И., Иванова А. Социологическое исследование результатов ЕГЭ. Доклад. М., 2009.

татов в указанном регионе выделилось четыре группы школ. Самая незначительная представляет собой статистические «выбросы», т.е. школы, не вошедшие ни в один из трех статистически выделившихся кластеров. По большому счету каждая из школ, составляющих эту группу, представляет собой особый случай, который должен анализироваться отдельно. Рассматривать центральную тенденцию для них не имеет смысла, так как дисперсия в этой группе чрезвычайно велика, но тем не менее средние показатели для этой группы будут обозначены для создания общей картины. Разделение кластеров школ происходит по следующим концептам (группам показателей):

- показатели результатов ЕГЭ;
- показатели результатов административных контрольных работ (АКР);
- показатели успеваемости учеников;
- данные по качеству полученных аттестатов.

В табл. 1 представлены размеры полученных кластеров в динамике за три года. Мы видим, что число неуспешных школ, принадлежащих двум первым кластерам, в 2010 г. существенно выросло. То есть, несмотря на общую тенденцию улучшения результатов ЕГЭ (роста среднего балла и уменьшения числа двоек и т.д.), растет число школ, в которых демонстрируются результаты ниже среднего. Мы наблюдаем большую поляризацию школ, но обособливается не группа устойчиво неуспешных школ (хотя такие тоже есть и мы будем подробно рассматривать их далее), а кластер устойчиво успешных средних образовательных учреждений.

Таблица 1. Размер групп (в %)

Название кластера	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Выбросы	7	3	1
Низкая успеваемость	29	26	36
Проблемы с ЕГЭ	25	24	30
Успешные школы	21	18	17
Нет данных	18	29	16

Табл. 2 представляет собой подробную характеристику полученных кластеров в 2010 г. Рассмотрения профиля кластеров в одном году достаточно, чтобы понять их различия. Величина средних в другие года зависит от общей тенденции изменения средних, суть же различий остается такой же.

ТАБЛИЦА 2. Профиль кластеров, 2010 г.

Характеристика	Школы с проблемами по успеваемости	Школы с проблемами по ЕГЭ	Сильные школы	Выбросы
Средний балл ЕГЭ по русскому языку	60	55	65	51
Средний балл ЕГЭ по математике	44	40	51	34
Доля сдавших ЕГЭ по русскому языку с неудовлетворительным результатом	0,5%	1%	0,1%	14%
Доля сдавших ЕГЭ по математике с неудовлетворительным результатом	1%	2%	0,3%	23%
Разница между максимальным и минимальным баллами по ЕГЭ по русскому языку	40	29	42	31
Разница между максимальным и минимальным баллами по ЕГЭ по математике	46	34	51	35
Доля учеников, получивших 4 и 5 по административным контрольным работам по русскому языку	5%	6%	7%	10%
Доля учеников, получивших 2 по административным контрольным работам по русскому языку	0,6%	0,2%	0,2%	1,3%
Доля учеников, получивших 4 и 5 по административным контрольным работам по математике	6%	7%	8%	9%
Доля учеников, получивших 2 по административным контрольным работам по математике	0,5%	0,2%	0,1%	1,0%
Доля обучающихся на 4 и 5 в начальной школе	41%	43%	53%	36%

## КАК ВЕРНУТЬ ОБРАЗОВАНИЮ ФУНКЦИЮ СОЦИАЛЬНОГО ЛИФТА?

Доля обучающихся на 4 и 5 в основной школе	32%	33%	45%	30%
Доля обучающихся на 4 и 5 в средней школе	32%	32%	47%	32%
Доля оставшихся на повторное обучение в начальной школе	0,7%	0,3%	0,1%	3,5%
Доля оставшихся на повторное обучение в основной школе	0,6%	0,2%	0,1%	2,7%
Доля выпускников основной школы, получивших аттестаты без троек	24%	28%	37%	25%
Доля выпускников средней школы, получивших аттестаты без троек	32%	33%	49%	27%
Внешние переменные				
Тип школы				
Средняя общеобразовательная школа	78%	89%	29%	93%
Средняя общеобразовательная школа с углубленным изучением отдельных предметов	10%	6%	18%	0%
Гимназия	8%	2%	33%	7%
Лицей	4%	3%	20%	0%
Доля малокомплектных школ	2%	7%	0%	43%
Тип населенного пункта				
Город	76%	50%	89%	21%
Село	24%	50%	11%	79%
Численность учеников	538	348	731	183

Кластер 1 получил название «Школы с проблемами по успеваемости». Это самый крупный кластер все три года подряд. Школы, его составляющие, демонстрируют результаты ниже среднего по всем показателям, кроме ЕГЭ. На  $\frac{3}{4}$  это городские школы, чаще всего со значительной численностью учеников (в среднем 538), но попадают и небольшие малокомплектные школы (2%). Большую часть составляют общеобразовательные школы, но довольно высока и доля школ с углубленным изучением отдельных предметов, гимна-

зий и лицеев. Рассмотрим более подробно каждый из концептов, составляющих модель.

*Показатели результатов ЕГЭ*, как уже было сказано, единственный сильный концепт в данной группе. Средний балл ЕГЭ по математике и доли двоек по обоим предметам принимают средние значения, а средний балл ЕГЭ по русскому языку даже выше среднего.

*Показатели результатов АКР* здесь существенно ниже, чем в двух других группах: доли четверок и пятерок самые низкие (5% по математике и 6% по русскому языку), а доли двоек наоборот значимо выше (0,6% и 0,5% соответственно).

То же и с *показателями успеваемости учеников* (ниже среднего доли обучающихся на 4 и 5 на всех ступенях и выше среднего доли оставшихся на повторное обучение в начальной и основной школе) и *качества полученных аттестатов* (доли учеников, получивших аттестаты без троек, в этой группе значимо ниже).

Школ во втором кластере («Школы с проблемами ЕГЭ») меньше, чем в первом. Сами школы также меньше по размеру (в среднем 348 учеников) и среди них больше малокомплектных (7%). Половину школ группы составляют сельские. 89% школ в этой группе — общеобразовательные. Основное отличие этого кластера от первого по концепту *показатели результатов ЕГЭ*, которые существенно ниже, чем в двух других группах. Средние баллы по ЕГЭ составляют 40 — по математике и 55 — по русскому языку. И хотя доля двоек здесь средняя, преобладают низкие результаты, высоких результатов в этом кластере практически нет, разброс баллов невелик. Низкий уровень достижений подтверждается также низкими долями учеников, обучающихся на 4 и 5 в основной и старшей школах, и учеников, получивших аттестаты без троек по окончании старшей школы.

При этом проблемы затрагивают только старшие классы, так как доля обучающихся на 4 и 5 в начальной школе средняя. Кроме того, не высока доля оставшихся в этих школах на второй год. Доли четверок и пятерок по АКР средние, а доли двоек ниже среднего.

Третий кластер составляют «Сильные школы». По всем рассматриваемым концептам они демонстрируют результаты выше среднего. Это самые крупные школы со средней численностью 731 человек. Здесь нет малокомплектных школ, и располагаются они в основном в городах (89%). Средние общеобразовательные школы составляют всего 29% от школ кластера, при этом 33% школ — это гимназии, 18% — школы с углубленным изучением отдельных предметов и 20% — лицеи.

Следующим этапом анализа было выявление устойчиво успешных и неуспешных школ. Для этого кластеризация была воспроизведена в 2008 и 2009 гг., а затем сравнивалась кластерная принадлежность школ три года подряд.

Устойчиво неуспешными (30%) школами являются школы, в которых в разные года возникают одинаковые проблемы (они из года в год попадают в один и тот же кластер). Эту группу приблизительно в одинаковом числе составляют как школы с низкой успеваемостью и проблемами с АКР (52%), так и школы, испытывающие проблемы с ЕГЭ (48%). При колеблющейся неуспешности (13%) школы демонстрируют различные проблемы в разные года. Тем не менее каждый год какие-то из проблем, свойственные описанным выше проблемным кластерам, в этих школах присутствуют.

Устойчиво успешные (12%) школы каждый год демонстрируют неизменно хорошие показатели по всем переменным, описывающим результат их деятельности. Нестабильная успешность (17%) школ говорит о том, что в какой-то год (или годы) в школе наблюдались высокие результаты, но в другие годы школа испытывала проблемы по некоторым показателям. Мы выделили несколько направлений динамики успешности школы: снижающаяся успешность, возрастающая успешность и колеблющаяся успешность. Наибольшую долю в группе занимают школы со снижающейся успешностью (55%), т.е. школы, которые год или два подряд демонстрировали неплохие результаты, которые затем снизились, и в итоге школы перешли в один из неуспешных кластеров. При возрастающей успешности школы (22%) она сначала демонстрирует результаты ниже среднего, а затем переходит в группу успешных школ. Недостаточная динамика свиде-

тельствует о невозможности отнести школу к какому-либо кластеру два или даже три года подряд из-за нехватки данных по изучаемым показателям.

Мы видим, что ведущей тенденцией оказывается снижение успешности. В целом описанная динамика учебных достижений позволяет считать, что достаточно значительная часть школ находится в состоянии неуспеха — устойчивого или колеблющегося.

Отдельно стоит обратить внимание на образовательные учреждения, которые находятся в наиболее опасном положении. В ходе статистического анализа были выявлены школы, на долю которых приходится более 60% неудовлетворительных оценок в ЕГЭ по данному региону, а затем определены «наиболее неблагополучные», т. е. те, в которых учащиеся получали в течение трех последних лет неудовлетворительные оценки (баллы) по ЕГЭ и по русскому языку, и по математике. К числу таких школ относится около 1% всех образовательных учреждений данного региона. Показатели этих школ значительно отличаются от средних для групп неуспешных школ, рассмотренных выше. «Наиболее неблагополучные» сочетают проблемы ЕГЭ и проблемы успеваемости: число «двоек» у них больше, а средний балл у них ниже, чем в группе «с проблемами по ЕГЭ». Доля учащихся, успевающих на «4» и «5» ниже, чем в среднем по группе «с проблемами успеваемости», — т. е. проблема низких учебных результатов является для них системной.

На следующем этапе исследования мы попытались ответить на вопрос о причинах и условиях устойчивого снижения достижений одних школ и убедительного успеха других. Мы проследили различия между группами устойчиво неуспешных и устойчиво успешных школ. Для этого был проведен дисперсионный анализ по социальным паспортам школ и различным показателям их функционирования.

Начнем с рассмотрения кадрового состава школ.

Прежде всего выделяется группа устойчиво успешных школ. В этой группе значимо выше *доля учителей высшей категории (55%)* и *доля школ, в которых есть коррекционные педагоги (36%)* по сравнению с двумя другими группами.

В то же время здесь намного ниже доля *учителей первой (22%) и второй (15%) категории, в том числе учителей — молодых специалистов (3%)*. В целом кадровый состав этого класса школ можно назвать более качественным.

От этой группы значительно отличается группа школ, испытывающих проблемы с ЕГЭ. Так, в этих школах ниже процент *учителей с высшим образованием (84%) и высшей категории (34%)*. Кроме того, здесь намного меньше *педагогов-психологов (51%) и коррекционных педагогов (6%)*.

Среди показателей материально-технического обеспечения значимым оказывается показатель *«число единиц литературы в школьной библиотеке»*, по которому школы с проблемами с ЕГЭ (11 128 томов) существенно отличаются от других групп школ и, особенно, от устойчиво успешных (20 891 томов).

Различия между группами школ выражено и по концепту специальная подготовка. *Доля обучающихся по профильным программам в 10–11 классах* значимо выше в группе устойчиво успешных школ (71%) и намного ниже в группе школ, демонстрирующих проблемы с ЕГЭ (19%). В свою очередь по показателю *«доля обучающихся по предпрофильным программам в 8–9 классах»* выделяется только группа устойчиво успешных школ (58%), в двух других группах доли таких учащихся значительно меньше.

Как и предполагалось, наиболее значимым параметром, по которому группы школ отличаются друг от друга, являются характеристики их контингента. Влияние особенностей контингента учащихся на учебные результаты школы мы проанализировали на основе информации социальных паспортов образовательных учреждений, собранных в двух из трех обследованных регионов. Анализ данных позволил выявить существенные различия между выделенными группами школ. Так, для группы с низкими результатами характерны существенно более высокие значения показателей *«доля обучающихся, для которых русский язык не является родным», «доля семей, где один (единственный) или оба родителя являются безработными»* и более низкие значения показателя *«наличие высшего образования у обоих родителей», «име-*

*ют высшее образование», чем в группе благополучных школ. В группе с высокими результатами существенно выше значения показателя «относительное количество семей, где оба родителя имеют высшее образование» и низкие значения показателей «относительная доля неполных семей» и «относительная доля семей, где один (единственный) или оба родителя являются безработными».*

В зависимости от того, сельские или городские школы преобладают в группе неуспешных школ и школ со средними результатами, проявляются дополнительные показатели, отличающие их от наиболее успешных школ. Так в регионе, где в числе устойчиво неуспешных  $\frac{3}{4}$  составляют городские школы, выделенную группу отличает более высокая доля *неполных семей* (30%), чем группу благополучных (21%) и средних (26%). *В свою очередь по числу родителей, имеющих высшее образование, и безработных родителей* наихудшие показатели прослеживаются в группе школ со средними результатами, в которой преобладают сельские школы. В другом регионе, где в группах неблагополучных школ и школ со средними результатами доли городских и сельских школ примерно одинаковые, наихудшие значения большинства показателей обнаружены в группе школ с низкими результатами. В них вдвое больше школьников, чем в школах с высокими результатами, состоит на внутришкольном учете и на учете в ОДН. Больше, чем в двух других группах, многодетных и безработных семей и меньше тех, в которых родители имеют высшее образование.

При этом школьники, обучающиеся в наиболее успешных школах, значительно чаще, чем ученики неблагополучных школ, проживают в благоустроенных квартирах (88% против 45%) и реже в частном секторе (8% против 38%).

Приведенные данные позволяют сделать следующие выводы:

- в школах с устойчиво высокими результатами наиболее благоприятный социальный фон;
- школы с устойчиво низкими результатами посещает наибольший процент учеников с неродным русским языком;

- в школах с низкими учебными результатами обучается значительно больше учеников, чьи родители не имеют работы и (или) высшего образования.

Что касается школьных ресурсов, то представленный выше анализ показывает, что именно в школах, сталкивающихся с наиболее сложным контингентом учащихся, намного хуже/ниже:

- кадровый состав;
- обеспеченность литературой;
- общий объем финансирования поставок оборудования;
- доля расходов на оплату труда учителей.

Углубленный полевой анализ также показал, что в «неуспешных» школах реже используются современные технологии обучения, в том числе ИКТ, новые учебные материалы.

При этом в наиболее тяжелых случаях ситуация может выглядеть весьма драматично. Дети, лишенные социального и культурного капитала, получают и меньшую поддержку в государственной системе образования.

Еще раз подчеркнем, что данная ситуация не является результатом чьей-то злой воли. Напротив, школьная система реагирует на запросы тех общественных и культурных групп, у которых есть и больший интерес к школьному образованию, и силы влияния. Вместе с тем мы уверены, что образовательная политика не может быть заложником интересов сильных групп влияния, она может и должна стать двигателем такого развития образования, которое будет способствовать социальному развитию страны.

### **СНИЖЕНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО НЕРАВЕНСТВА ЧЕРЕЗ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНУЮ ПЕРЕСТРОЙКУ СИСТЕМЫ**

В последние десятилетия можно выделить два основных типа преобразований, направленных на преодоление образовательного неравенства:

- институциональные трансформации системы образования, которые снижают имеющиеся барьеры и не дают возникать новым;
- разработка целевых программ по расширению образовательных возможностей для конкретных групп.

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРЕОДОЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО НЕРАВЕНСТВА

Институциональное обновление может включать в себя введение новой системы финансирования и системы оценки качества образования; оптимизацию сети образовательных учреждений, изменения в управлении образованием.

Прежде всего это касается нормативной базы. Равенство образовательных возможностей является работающим принципом, закрепленным в законодательстве, предполагающим равный доступ к образованию для детей из разных социальных слоев, выравнивание шансов детей-инвалидов, мигрантов и т. д.

Принципиальным направлением является выявление и устранение тупиков и барьеров. Так, в 1994 г. правительство Норвегии инициировало проведение реформы среднего образования, направленной на увеличение участия населения в старшей ступени школьного образования. Реформа предусматривала существенное увеличение гибкости и форм получения образования на старшей ступени. Исследования, проведенные после реализации реформы (Opheim, 2004)<sup>1</sup>, (Aasen P., 2003)<sup>2</sup>, показали рост числа полностью закончивших среднюю школу и перешедших на другую ступень обучения.

Аналогичные изменения были сделаны и в Словении, где к началу 2000 гг. возникли большие разрывы между профес-

<sup>1</sup> CAR Opheim V. Equity in Education. Country Analytical Report Norway. NIFU, Oslo, 2004.

<sup>2</sup> Aasen P. (2003). What happened to Social-Democratic Progressivism in Scandinavia? Restructuring Education in Sweden and Norway in the 1990s // M. Appel, P. Aasen et al. (eds): The State and the Politics of Knowledge. New York/London, RoutledgeFalmer, 2003.

сиональным и академическим потоками в средней школе. Было существенно изменено содержание выпускного экзамена, который до этого дискриминировал выпускников профессиональных потоков.

В Финляндии соответствующие перемены в образовании главным образом были направлены на выравнивание шансов в начале образовательной траектории. Например, с 2001 г. был введен так называемый год предначального образования (pre-primary year), в течение которого дети 5–6-летнего возраста могли бесплатно и на добровольной основе подготовиться к первому году начального образования в школе.

Другой важной институциональной инновацией в Финляндии стали программы «еще одного шанса». Это — программы, дающие возможность тем, кто по какой-либо причине выбыл из процесса обучения, вернуться назад и продолжить образование. Примером такой программы может являться изменение правил продвижения по уровням образования. Например, для учащихся, которые заканчивают 9 класс с недостаточным числом баллов для перехода на следующий уровень образования, существует возможность проучиться еще один год на прежнем уровне образования, работая над улучшением своей успеваемости. Для учащихся средних школ, которые сильно отстали по программе обучения, есть возможность воспользоваться практикумами (workshopprograms), которые официально являются частью образовательной системы Финляндии, но обычно администрируются неправительственными организациями, которые обучают детей при помощи практических заданий и проектов вместо обычного традиционного школьного обучения в классе. Данные программы построены на принципе «обучение через делание» (learningbydoing) и обычно завершаются получением профессиональной квалификации. Также, наряду с названными программами «еще одного шанса», можно выделить так называемые программы стажировки (apprenticeshipprograms), которые предназначены для учащихся, закончивших программы среднего профессионального образования, но еще недостаточно квалифицированных для устройства на полноценную работу.

В борьбе с тупиками и барьерами в Финляндии было принято решение о запрете на распределение учащихся в классы по способностям. Большинство специалистов полагает, что такая политика способствовала не только высокой однородности системы (минимальное различие между средними результатами (в исследовании PISA) школ, но и в целом лидерству Финляндии по результатам исследования PISA.

Много было сделано правительством Южной Кореи в области обеспечения всеобщего начального и среднего образования. Всего лишь за 40 лет эта страна добилась 100% охвата образованием релевантных возрастных групп. Немалую роль в этом сыграла реализация программы «Политики школьного выравнивания», которая была нацелена на уравнивание школ по операционным расходам, размеру классов, числу учащихся. Благодаря субсидиям и другим мерам, предусмотренным этой программой, на данный момент не наблюдается существенной разницы между качеством образования в государственных и частных школах.

Программы школьных ваучеров — еще один вид стимулирования движения учащихся из «неуспешных» школ в успешные (в том числе и частные) школы. Опыт таких программ в США и во многих других странах показал, что они действительно эффективны для снижения разрыва в качестве образования в разных школах. Наиболее успешным можно считать опыт Чили<sup>1</sup>.

### **АДРЕСНЫЕ ПРОГРАММЫ «ВЫРАВНИВАНИЯ» ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ**

Универсальные механизмы равного доступа не могут вполне компенсировать те типы неравенства, которые порождены внешними по отношению к образованию обстоя-

<sup>1</sup> The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program // Journal of Public Economics, Elsevier. 2004. Vol. 90.

тельствами. В таком случае более полезны интервенции адресного типа<sup>1</sup>.

Во всем мире их существует достаточно много и направленность каждой из них определяется политикой и проблемами отдельно взятой страны. Анализ существующих адресных программ позволяет выделить далее два типа стратегий:

- программы, направленные на расширение доступа к образованию детей из конкретных групп;
- программы, направленные на «подтягивание» результатов обучения детей из конкретных групп.

Прежде всего необходимо отметить разницу между двумя типами. Стратегии первого типа включают позитивную дискриминацию конкретных групп, создание особых образовательных возможностей для таких групп населения, которые в силу тех или иных обстоятельств не имеют достаточного доступа к образованию (например, дети, проживающие в географически удаленных районах, инвалиды, этнические меньшинства, семьи с низким доходом) либо теряют его в силу других причин. Вторая же группа адресных программ направлена на обеспечение всех школьников качественным образованием, где формальными показателями качества являются высокие баллы по результатам внутришкольного или внешнего независимого академического оценивания.

Среди программ первого типа можно выделить широко распространенные во многих странах программы выплаты специальных субсидий малообеспеченным семьям (а иногда и старшекласникам), дети которых посещают школы (и без того бесплатные). Речь идет здесь не только о создании материальных возможностей посещать школу, но и о прямом денежном стимулировании родителей, отдающих детей

<sup>1</sup> World Bank. Expanding opportunities and building competences for young people. Retrieved . 2006. Dec. 17; <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,contentMDK:20543206~menuPK:738179~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html>

в школу, обеспечивающих им нормальный режим посещения уроков, дающих возможность закончить обучение.

В целом ряде развивающихся стран действуют программы, направленные на устранение гендерного неравенства в доступе к образованию. Они включают в себя как квотирование мест, так и гранты девочкам и девушкам на оплату профессионального образования.

Целевая поддержка школ является наиболее распространенным инструментом уменьшения географического неравенства в доступе к многообразным образовательным услугам (речь пока не идет о качестве). Это связано прежде всего со слабой образовательной инфраструктурой. Для этого во многих странах нормативы финансирования сельских и отдаленных школ существенно выше, чем в городах. Распространены и программы строительства школ в таких районах. Одной из важных мер, предпринятой многими правительствами для повышения доступности образования в труднодоступных районах, стало активное использование в процессе обучения информационно-коммуникационных и дистанционных технологий (ИКТ). Наибольших успехов в этой области добились Мексика, Канада, Австралия.

Широко распространены и программы, направленные на обеспечение равного доступа к образованию для этнических и языковых меньшинств и мигрантов. Они также включают в себя инструменты позитивной дискриминации. Особенно активно эти инструменты использовались в США в ходе программы десегрегации. Одним из пионеров позитивной дискриминации была колониальная Индия. Там еще в конце XIX в. появились государственные квоты на участие в образовании. В настоящее время до 50% мест в престижных университетах и школах резервируется за представителями ущемленных каст. Недавнее решение правительства Индии еще более увеличить квоты привело к масштабным дискуссиям. Масштабно инструменты позитивной дискриминации используются в странах Восточной Европы для расширения участия детей цыган в образовании.

Другим важнейшим инструментом расширения доступности образования является изменение образовательных программ так, чтобы повысить ценность специфического культурного капитала детей из этнических или культурных меньшинств, например, поликультурное или двуязычное образование.

Программы, направленные на обеспечение равных образовательных возможностей для детей-инвалидов, используются и как инструменты специального образования, и для создания условий для участия инвалидов в «обычном» образовании. Сейчас такие программы реализуются во всех развитых и во многих развивающихся странах.

### **АДРЕСНЫЕ ПРОГРАММЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ВЫРАВНИВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОБУЧЕНИЯ**

Можно выделить два типа таких программ за рубежом:

- адресное выравнивание стартовых возможностей;
- адресное выравнивание процесса для равного результата.

Примером программы первого типа является программа SureStart (SS) — ключевая образовательная программа правительства Великобритании, предназначенная для предоставления ухода за детьми, образовательных услуг для школьников и поддержку родителям в наиболее неблагополучных районах Англии. SS впервые стартовал в 1999 г. и с тех пор было инициировано 524 программы на локальном уровне в рамках SureStart, которые охватывали 400 000 детей в неблагополучных районах в год, т. е. примерно 5% от общего числа учащихся в стране.

Значительный эффект имела аналогичная программ HeadStart в США, направленная на дошкольников, принадлежащих к малообеспеченным слоям населения. Она первоначально была инициирована в 1965 г. президентом Джонсоном в рамках «войны против бедности» и активно реализуется и в настоящее время.

Программа оказала сильное влияние на развитие когнитивных способностей дошкольников. Исследования показали, что дети, участвовавшие в HS, получили значительно выше баллы в тестах на развитие интеллекта<sup>1</sup>, чем дети, которые не принимали участие в проекте. Если говорить о конкретных результатах, то можно сказать, что дети, участвующие в ней, развивают не только формальные навыки, но и вербальные навыки в краткосрочной перспективе<sup>2</sup>. Ряд исследователей выделяют такую пользу от данных программ, как снижение процента детей, нуждающихся в коррекционном образовании и остающихся на второй год в среднесрочной перспективе<sup>3</sup>. Что касается долгосрочной выгоды, то авторы указывают на возможное повышение получаемого уровня образования, не говоря уже о такой социальной пользе, как снижение подростковой преступности и беременности. Таким образом, программы дошкольного вмешательства содержат существенный элемент выравнивания образовательных возможностей на ранней стадии детского развития.

Примером программы второго типа, ориентированной на выравнивание школьных образовательных результатов, может служить британская инициатива ExcellenceinCities (EiC).

EiC была внедрена Департаментом образования и развития навыков (DfES) для улучшения успеваемости учащихся в неблагополучных районах. Впервые программа увидела свет в 1999 г. и имела формат трехгодичной программы. 25 образовательных округов и 438 средних школ

<sup>1</sup> *Datta L.* The impact of the Westinghouse/Ohio evaluation on the development of project Head Start: An examination of the immediate and longer-term effects and how they came about // C. C. Abt (eds.) *The evaluation of social programs.* 1976. P. 129–181.

<sup>2</sup> *Eliana Garces, Duncan Thomas, Janet Currie.* Longer-Term Effects of Head Start // *American Economic Review, American Economic Association.* 2002. Vol. 92 (4). P. 999–1012. September.

<sup>3</sup> *Barnett W. Steven, Hustedt Jason T.* Head Start's Lasting Benefits. *Infants & Young Children.* January/February/March 2005. 18 (1): 16–24.

приняли участие в 1-й фазе программы. За этим последовали две других фазы, в которых приняли участие 33 округа и свыше 600 средних школ. Если первоначально программа фокусировалась на среднем образовании, то позже инициатива была расширена до начальных школ в некоторых районах, участвовавших в EиС. Годовой бюджет программы в конце 2000 гг. составил свыше 350 млн фунтов стерлингов. Инициатива ставит своей целью борьбу с плохой успеваемостью во всех средних школах. В рамках программы финансирование идет по нескольким направлениям:

- создание городских обучающих центров и зон действий (actionzones);
- оплата наставникам, группам поддержки по обучению, и субсидии одаренным и талантливым.

Такие строки бюджета, как помощь одаренным детям и создание городских центров обучения предназначены для того, чтобы продемонстрировать учащимся, родителям и более широкому кругу публики, что в городах при определенных условиях можно достичь высокого результатов образования.

Предварительные результаты программы показывают улучшение в успеваемости учащихся на уровне начальной школы по английскому языку и математике: результаты национальных экзаменов показывают 1% роста успеваемости выше среднего показателя по английскому языку и 3% рост успеваемости по математике за 1998–2002 гг.<sup>1</sup> На уровне средней школы также наблюдаются позитивные тенденции. Хотя результаты национальных тестов по математике не достигли еще среднего значения общестранового показателя успеваемости, можно видеть 1,8% прирост по успеваемости за четыре года. Что касается английского языка,

<sup>1</sup> Excellence in Cities and Education Action Zones: management and impact. Ofsted, HMI 1399. 2003. May.

то здесь результаты, продемонстрированные школами, участвующими в ЕiС, обогнали показатели успеваемости остальных школ на 1,5%.

Аналогичные программы улучшения показателей школ, работающих в трудном контексте, действуют в большинстве развитых стран, где в свое время была допущена очень значительная дифференциация школ.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный выше анализ международного опыта показывает, насколько наша система школьного образования отстала от лучшей практики в обеспечении равенства образовательных возможностей и в повышении роли образования в социальной мобильности. Без решительных мер, направленных на то, чтобы из нашей системы образования исчезли школы, закручивающие воронку маргинальности и неуспешности, любые меры по развитию образования будут лишь углублять социальные и культурные разрывы в российском обществе.

Предметом образовательной политики следует считать не столько систему школ и дошкольных образовательных учреждений, сколько всю сферу образования и социализации молодого поколения.

Наиболее реалистичным сценарием развития сферы образования и социализации в среднесрочной перспективе является модернизация школы, направленная на расширение ее социально-культурных функций, обновление содержания образования, улучшение преподавания в соответствии с новыми вызовами цивилизации. В то же время наиболее перспективным будет сценарий, при котором, наряду с традиционными институтами, специальную поддержку государства получит сфера неформального (открытого) образования и социализации.

А. Х. Гильмутдинов

## Как нам добиться успеха?

Представленные ниже заметки были написаны более трех лет назад. Тогда решался вопрос о кандидатуре министра образования и науки Республики Татарстан. Автор был одним из кандидатов и в Записке руководству республики изложил свое видение о путях реформы татарстанского образования. В рукописном варианте текст разошелся среди специалистов и вызвал в республике достаточно оживленное обсуждение. Оно завершилось разработкой гораздо более масштабной Стратегии развития образования Республики Татарстан на 2010–2015 гг. «Килэчэк-Будущее», в соответствии с которой сегодня реформируется республиканская система образования.

Почему Записка публикуется практически в исходном варианте? Во-первых, написанное актуально и сегодня. Во-вторых, трехлетний опыт модернизации татарстанского образования показал, что проведенный анализ, несмотря на очевидную фрагментарность, был правильным. На сегодняшний день большинство представленных в Записке идей уже воплощено в жизнь. Они выдержали испытание временем и поэтому, возможно, заинтересуют тех, кто отвечает за развитие как региональных систем образования, так и отдельных образовательных учреждений.

## О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

В XXI веке образование и навыки рабочей силы станут основным оружием конкуренции

*Лестер Туроу*

О важности качественного образования говорят много и на всех уровнях. Все признают, что необходимы серьезные изменения, но де факто российское образование продолжает медленно, но неуклонно деградировать (это не преувеличение). К сожалению, наше общество еще не пришло к подлинному пониманию того, что в XXI в. образование стало не просто важным, а определяющим фактором социально-экономического развития. Страны (регионы, компании, организации), получившие и первыми освоившие новые знания, обладают колоссальными конкурентными преимуществами. Кроме этого, доказанным является факт, что сегодня самым ценным активом любой компании, организации, региона, страны в целом являются не финансовые, технологические, природные или иные ресурсы, а кадровый потенциал. Отсюда исключительная роль образования — оно в основе как производства новых знаний, так и в обеспечении экономики профессиональными кадрами.

На фоне нарастающей глобальной конкуренции кадровая политика является ключевой для любой страны. Но для России она актуальна вдвойне. Наша ситуация усугубляется тем, что в 90-е гг. мы реально потеряли многих сильных профессионалов, навсегда уехавших за рубеж.

Что тревожит еще? Линейный, механистический подход к анализу проблем образования. Говорятся совершенно правильные вещи — современные школы, компьютеры, интернет, омоложение и зарплата учителей и т.д. Все верно, но проблема в том, что обо всем этом говорится давно — где результат? Утверждаю, если все будет развиваться и дальше так, как сейчас, настоящего результата и не будет. Потому что не вскрыты подлинные корни проблем и не выявлены

подлинные точки роста. Это аксиома — если инвестировать в плохо функционирующую систему, то мы будем только множить проблемы, а не решать их.

В настоящей записке — попытка более глубокого анализа ситуации. Здесь не будет говориться о вещах, хотя и важных, но очевидных (материальная база образовательных учреждений, зарплата, школьное питание — десятки реальных проблем). Упор будет сделан на моментах более корневых, из которых и произрастают столь широко обсуждаемые проблемы. Несомненно, в этой попытке — лишь отдельные фрагменты будущего понимания. Полноценный анализ проблем образования возможен только с привлечением всего сообщества — учителей, учеников, родителей, преподавателей, работодателей и т. д.

Российское образование является четырехуровневым:

1. Дошкольное образование.
2. Школьное образование, включая дополнительное образование.
3. Профессиональное образование.
4. Дополнительное профессиональное образование.

Несмотря на важность правильной организации дошкольного образования, ниже речь пойдет о более высоких уровнях образования. Относительно детских садов главная проблема на поверхности — колоссальный дефицит мест в дошкольные учреждения. Содержание и методы дошкольного образования нуждаются в серьезном обновлении, но с самой главной задачей — нормальное физическое и психическое развитие детей — система худо-бедно справляется.

Общие моменты для следующих уровней образования.

1. Прежде всего надо четко определиться с рядом базисных вопросов: кого должна готовить образовательная отрасль? На что ее настраивать? В чем суть образования? Уже на этом, базовом, уровне — к нашей системе есть вопросы.

Есть блестящий афоризм, определяющий суть качественного образования: *«Подлинное образование — это то, что осталось у человека после того, как он все забыл»* (Макс фон

Лауэ, немецкий физик, лауреат Нобелевской премии). А что осталось? Тренированный мозг, умеющий анализировать проблемы и синтезировать их решения, характер, закаленный упорным трудом, умение организовать свое время и настроить себя на работу. И еще многое другое, на что наша система образования не обращает внимание. Чем она занята? В лучшем случае вбиванием конкретных знаний в учащихся: когда родился имярек, что такое закон Фарадея, чему равен косинус угла и т. д. Для большей части школьников (будущие филологи, историки, юристы и т. д.) неважно, чему равен косинус угла, через год они об этом забудут. Означает ли это, что не надо учить математику? Нет. Математику учить надо и учить на совесть. Но не столько потому, что она дает конкретные знания, а потому, что она великолепно тренирует ум ребенка. Независимо от того, куда он пойдет дальше.

2. Федеральное министерство это поняло и в стандартах нового поколения ставит четкий упор не на изложение фактов, а на развитие у обучающихся навыков и компетенций. Шаг правильный, но (!) для XXI в. недостаточный. Нужно добавить еще одну универсальную компоненту — навыки лидерства. В любой американской школе есть курсы *teenleadership* (подростковое лидерство). Несомненно, крупным лидером можно только родиться. Но человек, руководящий работой даже маленькой группы из 2–3 человек, — уже лидер. Он должен уметь поставить задачу, объяснить, как ее решить, проконтролировать исполнение, мотивировать людей. Всеу этому можно и нужно УЧИТЬ — и в школе и в вузе. Подавляющее большинство работодателей говорят, что главная беда наших выпускников даже не в недостаточности их знаний, а в их полной жизненной беспомощности, отсутствии навыков лидерства.

Сегодняшняя образовательная парадигма Российской Федерации выглядит так: знания + компетенции. Наша образовательная парадигма может быть гораздо более сильной: *знания + компетенции + лидерство*.

3. На всех уровнях образования необходимо внедрять *технологии электронного обучения*. Это — прорывные образовательные технологии. Вне всякого сомнения, за ними будущее

и мы очень опасно отстаем с их внедрением. Эти технологии позволяют организовать обучение 24 часа в сутки, 7 дней в неделю, задействовать самые современные мультимедийные средства, обеспечить доступ учащимся ко всем мировым информационным ресурсам и многое другое. При правильном использовании электронное обучение предоставляет колоссальный резерв повышения качества образования и его перевод на самый современный уровень.

Кратко по уровням образования.

## **ОБЩЕЕ (ШКОЛЬНОЕ) ОБРАЗОВАНИЕ**

1. Здесь главная задача не в том, чтобы влить в человека набор школьных предметов (как это делается сейчас), а в том, чтобы подготовить его к реальной жизни.

К чему мы должны стремиться в школе? Мое понимание:

- физическое и нравственное здоровье учащихся;
- развитие интеллекта;
- создание устойчивой привычки к труду, уважение к знаниям;
- формирование навыков жизни среди людей;
- основы знаний.

Де факто существующая система образования худо-бедно справляется только с последней задачей. Отсюда — корни многих проблем, и не только образовательных. Если сказанное выше верно (перечень, несомненно, можно корректировать), то всю образовательную систему нужно перенастроить на достижение обновленных целей.

2. Большинство проблем, о которых сегодня много говорят, действительно таковыми являются. Но это проблемы второго (и, по большому счету, вторичного) уровня. Проблема не в том, что в школе мало часов на математику (литературу, историю, ... о чем говорит каждый учитель-предметник). У талантливого учителя даже один урок может стать поворотным для ребенка. Проблема не в том, что не хватает компьютеров или медленный Интернет. Можно дать первоклассное

математическое образование в сельской школе по дореволюционным учебникам. И выпускники такой школы через полгода на голову обгонят своих сверстников из суперсовременных школ. Потому что их научили думать. Проблема первого (корневого) уровня в том, что в имеющейся школе в отведенные часы плохо преподаем.

Как ее решить? Только построением системы, при которой учитель по-настоящему мотивирован на хорошую работу. Один из возможных путей – введение ежегодного тестирования детей из всех школ по всем ключевым предметам, начиная с 4 класса. Для учеников это не экзамен, а простой мониторинг их знаний. Такое тестирование является аналогом ЕГЭ, но менее формальным (для внутреннего пользования в РТ, для самих себя). При имеющемся уровне информационных технологий в республике оно технически реализуемо достаточно просто и недорого.

Что дает такое ежегодное фронтальное тестирование? Объективную количественную информацию: о развитии каждого ученика (начиная с начальных классов), о работе каждого учителя и каждой школы. Вся работа любого учителя (объективно и количественно) – как на ладони. Система обработки данных может автоматически определять 15% (или любое другое пороговое число) лучших учеников и учителей и 15% худших учителей и учеников. Пристальное внимание к этим 15+15%. С худшими учителями – отдельная работа. Собирать их, учить, помогать. Лучших – поощрять, новая система оплаты труда позволяет это делать (не нужно устанавливать надбавки «от потолка», по тому, нравится учитель директору или нет).

Самым лучшим учителям, показывающим высокие результаты в течение ряда лет, – Президентская стипендия. Таких стипендий должно быть достаточно много, чтобы учителя поверили в ее доступность. Люди должны знать, что хороший учитель будет хорошо зарабатывать. И должны поверить, что система отбора лучших – честная и объективная. Если добиться этого – учителя начнут РАБОТАТЬ. А это самое главное.

3. Над школами висит «проклятие» вуза, которое надо снять. Все школы считают, что они должны подготовить сво-

их выпускников хоть в какой-нибудь институт. Корень этой образовательной проблемы произрастает прямо из жизни. Проблема в том, что целый пласт профессий у нас считается второсортным. Поэтому любая семья продаст последний мешок картошки для того, чтобы устроить своего ребенка в институт. В этом причины живучести псевдообразования — есть устойчивый спрос. Правда заключается в том, что если, скажем, периферийная школа готовит выпускников с тройками по математике и литературе, но затем они становятся хорошими трактористами, слесарями, сварщиками, и т. д. (т. е. школа подготовила достойных граждан) — почему это плохо?

Если мы не нацеливаем периферийные школы на вузы, как быть с талантливыми детьми, которые у них, несомненно, есть? При ведущих вузах надо открыть школы-интернаты (сейчас ликвидируются некоторые ПТУ, можно использовать высвобождающиеся площади), куда принимать талантливых ребят из села. Как отбирать талантливую молодежь? Через олимпиады, организуемыми самими вузами.

Дискриминация? Нет. Надо создать такое настроение в обществе, когда хороший тракторист будет цениться выше, чем плохой юрист. Потому что он для жизни более важен и нужен. Решаема ли эта ментальная проблема? В развитых стран она решена давно: там рабочие люди живут и чувствуют себя так же достойно, как и профессор университета.

4. Очевидно, что в XXI в. основа конкурентоспособности региона — инновационное развитие ее экономики. Упрощенно говоря, инновация — это внедренное в жизнь изобретение, которое до этого никто не придумал. Очевидно также, что инновации делаются только инновационно мыслящими людьми. Вот здесь скрыта очень серьезная образовательная проблема. Поясню примером. Скажем, нужно изобрести новый метод повышения отдачи нефтяного пласта на каком-то месторождении. Предложите любую сумму за нужное изобретение. Типичный современный выпускник вуза его не сделает, потому что способности к изобретениям закладываются только в определенном — школьном — возрасте. Здесь ситуация точно такая же, как

в спорте. Никому не придет в голову готовить, скажем, гимнастов в 17–20 лет. Хороших гимнастов можно подготовить только в детском возрасте. Точно так же навыки изобретательства можно заложить только в школьные годы. Поэтому надо максимально развивать *кружковую систему*. Истина заключается в том, что хороший самолет сделает тот, кто в детстве мастерил его модели. Детям надо вернуть эту возможность.

Прорыв в инновационном воспитании детей может обеспечить создание *интерактивного политехнического музея*, который станет республиканским центром научно-технического творчества детей, координатором всей кружковой деятельности. В этом музее дети «живьем» видят, как устроены и как работают механизмы, могут сами управлять ими, выставлять свои действующие экспонаты и т. д.

Кроме этого, кружковая система — это то же обучение, но гораздо более глубокое и без давления оценок. Любой взрослый скажет, что в этих условиях неокрепший детский талант раскрывается гораздо легче.

При успешной реализации только этого проекта интерес наших школьников и их успеваемость по естественным наукам (математика, физика, химия, биология, геология, экология), которые сегодня опасно низки, возрастут значительно.

5. Необходимо обучать детей *слепой десятипальцевой печати* на компьютере. Лет тридцать назад человек, не умеющий писать, вызывал недоумение. Точно такое же недоумение скоро будет вызывать человек, не умеющий печатать вслепую. Причина проста. Современный человек все больше времени проводит, набирая тексты за компьютером. А слепая печать позволяет это делать в разы быстрее, практически со скоростью разговора. Легко оценить, что за счет экономии гигантского количества времени (десятки тысяч людей умноженное на десятки часов в месяц) внедрение этой системы только в масштабах республики позволит сэкономить не один миллиард рублей. За два-три месяца можно обучить детей технологии, которая потом позволит им сэкономить годы жизни на более творческие дела. Опять — внедрение этой системы практически ничего не стоит.

**ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ (ПОЖАЛУЙ,  
НАИБОЛЕЕ ПРОРАБОТАННЫЙ УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ)**

Главная проблема — потеря качества высшего образования. Вуз — по сути дела тот же завод, но выпускает он специфическую продукцию — специалистов. И эта продукция на 75, а по некоторым специальностям на 90% бракованная. Что бы мы говорили, скажем, об ОАО «Казаньоргсинтез», если до 90% его продукции было бы браком? А в вузах — такой процент брака есть и ничего. Таким образом, несомненная часть проблемы в том, что общество ее не до конца осознает. Это опасно, поскольку кадровая компонента в современной экономике важнее любой другой (финансовой, технологической, ресурсной).

Помимо очевидных мер можно упомянуть еще два момента.

1. Проблема качества высшего образования и ее несоответствия нуждам республики отчасти связана с федеральной подчиненностью большинства наших вузов. Наши предприятия могут сколь угодно много говорить о недовольстве подготовкой в вузах, но кого это в самих вузах волнует? А это в корне неверно. 90–95% выпускников татарстанских вузов остаются работать в регионе, и вузы обязаны прислушиваться к мнению местных работодателей. Выход: передать вузы (разумеется, вместе с их бюджетами) в ведение республики. В федеральном подчинении нужно оставить только будущий федеральный университет на базе КГУ1. Федеральное министерство формирует стандарты высшего образования и контролирует их исполнение. Все остальное (кого и сколько готовить, чему учить, по каким программам, как организовать образовательный процесс и т.д.) должна решать сама республика.

По такому — региональному — принципу организована система высшего образования США (безоговорочно лучшая

<sup>1</sup> В настоящий момент в г. Казани действует Казанский (Приволжский) федеральный университет и два национальных исследовательских университета.

в мире): там все вузы либо частные, либо принадлежат тому или иному штату (региону). Уверен, к этому придет и Россия.

2. В высшей школе есть значительные внутренние резервы повышения качества образования. Они проистекают из отношения преподавателей и студентов к работе и учебе соответственно. Спросите 100 студентов: где они учились более напряженно — в выпускных классах школы или в вузе? 90 ответят, что в школе. Надо осознать этот факт. Разве это правильно? В высшей школе люди обязаны работать значительно больше, чем в средней школе. А у нас: «от сессии до сессии живут студенты весело». Надо просто переорганизовать учебный процесс так, чтобы студенты были нагружены с первого дня и отчитывались еженедельно. И ввести простейший прием — экзаменационную сессию растягивать не на месяц, а сдать 4–5 экзаменов за 5–6 дней. Как это делается во всем мире. Тогда студент будет заниматься в течение всего семестра.

Качество работы преподавателей можно легко поднять, внедрив процедуру анкетирования студентов по итогам курса (опять, это делает весь мир). И учитывать эти результаты в процедуре обязательных перевыборов. Перечень можно продолжить. Идея проста — значительный резерв повышения качества заключается в элементарном наведении порядка в образовательном процессе вузов.

## **ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ**

Явно недооценен образовательный уровень. На всех уровнях профессионального образования (начальном, среднем и высшем) в республике обучается около 300 тыс. человек. А в реальной экономике работают на порядок больше. И практически всех надо либо доучивать, либо переучивать. Это и есть задача дополнительного профобразования. Сегодня сложилась парадоксальная ситуация: наши предприятия закупают самое современное оборудование, но работают на них, говоря мягко, не самые современные специалисты.

Идея — создать при всех крупных предприятиях республики *сеть корпоративных университетов*. Это не альтернатива, а естественное дополнение наших вузов. Корпоративные

университеты особенно важны с введением в нашей стране бакалавриата. Бакалавр получает общее высшее образование, это своеобразная «заготовка» из ценнейшего человеческого материала, которую еще нужно довести до требуемой для данного производства «детали». Это и делает корпоративный университет (на своем материале, своих технологиях, конкретно под себя). Кроме этого, нам рано или поздно придется расформировывать многие коммерческие вузы и филиалы. Высвободившиеся кадры можно использовать в корпоративных университетах (вместо профанации высшего образования начнут заниматься настоящим делом).

Корпоративные университеты помогут в решении другой важной проблемы профобразования. Сегодня каждая реальная экономика и система высшего образования живет своей независимой жизнью, что в корне неверно. Сеть корпоративных университетов может выступить недостающим связующим звеном.

Необходимо открыть профессиональные школы (тренинговые центры) крупных зарубежных производителей. Республика может предоставить площади, бизнес — оплату труда, а западные компании — свои методики подготовки кадров и своих преподавателей. Это будет очень серьезным обогащением нашей системы профобразования на уровне НПО.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Объездив практически весь мир, у меня сложилось четкое понимание корней успехов разных народов (безусловно, предельно упрощенное): американцы — предприимчивы, европейцы — дисциплинированы, китайцы — трудолюбивы и т. д. Конечно, эти народы обладают всеми необходимыми для жизни качествами, но одни — более предприимчивы, чем другие и т. д. И на этом строятся их конкурентные преимущества. А Россияне? *Мы — более талантливы.* Для себя я это доказал конкретно и просто. В свое время мне довелось руководить американскими, канадскими и европейскими аспирантами. Не самые слабые были ребята. Тем не менее ни одного своего сегодняшнего (казанского!) аспиранта я не променяю на лю-

бых двух заморских. Наша молодежь более талантлива, это факт. Другое доказательство. Сколько мы потеряли в гражданскую войну, сколько талантов покинуло страну сразу после этого, отечественная война, сталинские лагеря? А страна все время воспроизводит новые таланты, которые реализовали космический и ядерный проекты, новые виды вооружения — в каждой разработке сотни инноваций мирового уровня. Это и есть наше главное конкурентное преимущество на глобальном рынке. Поэтому возможная формула нашего успеха: *к возрожденному российскому таланту и трудолюбию — немного американской предприимчивости и европейской дисциплины*. В конечном счете формирование этих качеств и должна обеспечить наша система образования.

Говоря об образовании и ее роли в современном мире, приведу блестящую цитату хорошо известного у нас государственного деятеля Ли Куан Ю. Это самый последний (и самый важный) абзац из его книги «Сингапурская история: из „третьего мира“ — в „первый“»:

*Индустриальное общество уступает место обществу, основанному на знаниях, новая линия раздела пройдет в мире между теми, кто обладает знаниями, и теми, у кого их нет. Мы должны учиться и стать частью мира, основанного на знаниях. То, что мы преуспевали на протяжении последних трех десятилетий, не гарантирует, что так будет продолжаться и впредь. Тем не менее наши шансы не потерпеть неудачу будут лучше, если мы будем придерживаться тех основных принципов, которые помогли нам преуспеть. Это — общественное согласие, достигаемое путем справедливого распределения плодов прогресса. Это — равные возможности для всех. Это — система продвижения по заслугам, при которой лучшее место занимает наиболее достойный. Последнее особенно важно, когда речь идет о людях, возглавляющих правительство.*

Здесь сжатые ответы на два ключевых вопроса: в чем особенность XXI в. и как в нем добиться успеха. В том числе в системе образования.

*Источник: Управление школой. 2012. № 5.*

Сюн Цинянь

## Развитие образования и науки в КНР

В декабре 2010 г. ОЭСР опубликовала четвертый рейтинг систем образования в мире. Среди школьников из 65 стран китайские ученики заняли первое место по математике. В марте 2011 г. британское Королевское общество выпустило доклад, посвященный количеству научных публикаций в 2004–2008 гг. По его данным, Китай поднялся на второе место и уступает сегодня лишь США. Все это впечатляет, особенно если учесть, что в момент образования КНР в 1949 г. доля неграмотного населения в Китае достигала 80%, а о научных исследованиях не приходилось и говорить.

Причины успеха Китая в сфере образования и науки удивительно схожи с общими причинами его быстрого взлета. Это умелое государственное руководство данным сектором, его открытость внешнему миру и подчиненность общим целям экономического развития.

Начнем с первого фактора. Усилия властей были направлены в основном на повышение охвата молодежи средним и высшим образованием, развитие частного образования и упрочение позиций ведущих вузов, способных конкурировать на глобальном уровне. Если в 1965 г. в КНР

насчитывались 434 института и университета, то сейчас в стране действуют 2358 вузов, из которых 75 подчиняются Министерству образования, 38 — центральным органам управления, 1569 — местным властям, а 676 принадлежат частным собственникам. Государство финансирует в первую очередь сельское образование (в 2006–2010 гг., например, на него было выделено 218,2 млрд юаней (31,6 млрд долл.), и оно является полностью бесплатным) и элитные вузы (на нужды 30 ведущих университетов на 2010–2012 гг. в бюджете заложено около 85 млрд юаней (13,4 млрд долл.). Итоги впечатляют: доля молодежи, поступающая в школы второго уровня (9–11 классы в нашей классификации. — *Прим. пер.*), выросла с 27,3% молодых людей и девушек соответствующего возраста в 1990 г. до 83,3% в 2010 г., а неграмотность была практически полностью искоренена в конце 1990-х гг. При этом государство добилось того, что финансирование вузов перестало быть его исключительной обязанностью: объем средств из внебюджетных источников сегодня превышает 60%; при этом плата, взимаемая за обучение, утверждается местными властями, Министерством образования и Комитетом по ценовой политике и не должна превышать 25% от себестоимости работы университета. В итоге стоимость обучения в государственном вузе составляет от 5 до 10 тыс. юаней в год, а в частных — всего на 25–30% выше. Как следствие, число поступающих в вузы выросло с 1,08 до 6,65 млн за период с 1998 по 2010 г.

С самого начала реформ китайские власти взяли курс на открытость высшего образования. Первые 860 студентов выехали из страны на учебу еще в 1978 г.; в 1984 г. таких насчитывалось уже 3,4 тыс., а в 2009 г. — 2,3 млн. По мере роста их количества государство все более либерально относилось к судьбе специалистов, однако в последние годы правительство разработало план по созданию необходимых условий для их возвращения на родину и добилось того, что в 2009 г. в страну вернулись 1,1 млн выпускников зарубежных вузов. Параллельно Китай открывал и свою систему образования для иностранных студентов и специалистов. Если в 1978 г.

всего 78 университетов могли принимать иностранных студентов, чье общее число составило 469 человек, то в 2010 г. 620 вузов страны приняли 265 тыс. иностранцев (из которых 22,4 тыс. правительство КНР выдало государственные стипендии). В 1978 г. в вузах КНР работали 102 профессора и преподавателя из других стран, в 1989 — 686, а в 2009 г. — более 11 тыс. За тот же период число иностранных ученых, работающих в китайских исследовательских центрах, выросло с 2,5 до 480 (!) тыс. чел. В специально построенных в Китае начиная с 2006 г. 126 «наукоградах» на постоянной или временной основе работают тысячи иностранных специалистов, включая 39 лауреатов Нобелевской премии. К 2009 г. Китай заключил партнерские соглашения по сотрудничеству в научной сфере со 152 странами и с 97 из них подписал 103 межправительственных договора в этой области. Китайские ученые задействованы в 350 международных научных организациях, а более 200 из них занимают в таких организациях руководящие должности.

Однако наиболее важен тот факт, что образование и наука оставались в КНР подчинены задачам развития экономики. В начале 1980-х гг. правительство изменило систему среднего образования, перепрофилировав часть средних школ в профессиональные учебные заведения или в сельскохозяйственные профучилища. В результате доля выпускников таких училищ в отношении к числу оканчивающих среднюю школу второй ступени выросло с 4,1% в 1979 г. до 42,9% в 2009 г. Из 45 тыс. научных институтов и центров, работающих ныне в КНР, 82,1% НИИ специализируются на инженерно-технических исследованиях и только 3,9% — на гуманитарных и философских. Неудивительно, что научные исследования все более активно финансируются частным и государственным бизнесом. Если в 1991 г. 28,5% всех ассигнований на научные исследования и конструкторские разработки осуществлялись за счет бизнеса, то в 2009 г. эта доля выросла до 71,7%. В среднем, начиная с 1990 г., ежегодный рост расходов на НИОКР составил 22%. Абсолютные цифры впечатляют еще больше: в том же 2009 г. только ма-

лые и средние негосударственные предприятия выделили на эти цели 285,2 млрд юаней (43,2 млрд долл.).

Научные исследования подкрепляются развитием обмена информацией между исследователями и оформлением прав на интеллектуальную собственность. Еще в 1978 г. в Китае выпускалось около 780 научных журналов, а в 2009 г. — 4926 журналов по естественным и техническим наукам и 2456 изданий обществоведческой тематики с общими тиражами соответственно в 462 млн и 1,1 млрд экземпляров. В 1980 г. в Китае был создан Комитет по патентам, который с 1998 г. находится в прямом подчинении Госсовету. Согласно статистике Всемирной организации интеллектуальной собственности, в Китае в 1991 г. было подано 7372 патентных заявки от резидентов, из которых 1311 были удовлетворены; в 2009 г. эти показатели составили уже 229,1 и 65,4 тыс. Резко выросло и число китайских заявок на присвоение международных патентов: в 2009 г. оно составило 11,2 тыс., из которых 2,9 тыс. были удовлетворены. С 2001 по 2008 г. доля авторов-резидентов КНР в глобальном объеме научных публикаций выросла с 4,7 до 10,0%, а доля их цитирования — с 2,3 до 5,9%. КНР уверенно входит в число великих научных держав.

Уроки, которые можно вынести из истории развития образования и науки в Китае в последние 30 лет, довольно просты: реформирование данной сферы должно быть подчинено целям развития народного хозяйства, осуществляться с учетом передового международного опыта и служить укреплению связей с учеными других стран, формированию подлинно глобального научного сообщества. В таком случае даже и те проблемы, которые сохраняются в Китае в связи с недостаточной развитостью науки и образования и их все еще недостаточным финансированием, будут преодолены.

*Перевод с китайского Алины Вержниковой.*

*Источник: Ведомости. 27.09.2011.*

**Эффективный контракт с преподавателями** (конкурентоспособная заработная плата в среднем на уровне удвоенной зарплаты по региону). Сопоставление с развитыми странами, США и Германией, и результаты социологических исследований в системе профессионального образования позволяют сделать вывод, что эффективный уровень зарплаты преподавателей вузов должен составлять около 200% от средней зарплаты в регионе, колледжей — 150%.

Это потребует увеличения бюджетных средств, направляемых на финансирование ВПО и СПО к 2020 г. на 245 млрд руб. в ценах 2011 г. при сохранении структуры соответствующих образовательных программ. Соответствующие средства обеспечат прирост бюджетного финансирования, связанного с оплатой труда в системе профессионального образования, в среднем на 45%.

Развитие **исследовательских университетов** с целью обеспечения их международной конкурентоспособности... Необходимо увеличение норматива финансирования ИУ в расчете на студента, что позволит обеспечить привлечение и закрепление преподавательских кадров международного уровня. Нужна реконструкция кампусов ведущих университетов (в том числе строительство современных общежитий и социальной инфраструктуры) для обеспечения их международной конкурентоспособности.

Каждому ИУ необходимо финансировать программу фундаментальных и поисковых исследований с 10-летним горизонтом. Экономический эффект укрепления ИУ — рост человеческого капитала, вклад которого в экономику России можно грубо оценить в 0,2% ВВП в 2015 г. и в 0,7% ВВП в 2020 г. Дополнительный эффект — ИУ становятся центрами исследований, через которые «протекают» до 200 тыс. человек в год, становятся генераторами технологических и организационных инноваций.

М. А. Крылов

## Записки японского студента. Чем японское образование отличается от нашего

Дверь в лекционный зал открывается, и, по усвоенному годами стереотипу, я вздрагиваю. Четыре года в МГИМО приучили к тому, что за десять минут до конца лекции может войти только куратор курса, «наше маленькое гестапо». Сейчас будет облава на прогульщиков и ритуальное жертвоприношение грозному богу Деканату.

Кураторы у нас были из бывших работников госбезопасности. Один преподаватель не без гордости говорил, что с нашим куратором познакомился еще в Тунисе (ладно не в Касабланке) по линии ГБ двадцать лет тому назад и что раз уж мы «ведомственный вуз» (какой апломб!), то все должны быть окружены заботой и вниманием органов. Наш диспетчер, суровая дама неопределенного возраста и пола, окружала нас заботой и вниманием в лучших традициях предыдущего места работы: пропуск занятия карался как измена Родине. Поэтому по звуку открываемой двери задние ряды просыпались и принимали умное и политически грамотное выражение лиц.

Привычка принимать умное выражение лица со мной осталась и в Японии, но здесь она оказалась без надобности. Вдруг оказалось, что мне

доверяют. Мое образование — моя ответственность. Дверь открывается, и в зал спокойно входит коллега-студент, чтобы хотя бы в последние 10 минут лекции приобщиться к глубинам и высотам теории международных отношений.

Я хотел бы сразу оговориться, что мой опыт учебы что в российском, что в японском университете может сильно отличаться от вашего. Особенно это касается Японии, где каждый вуз сам себе указ, и единообразия мало. Поэтому не взывайте. Тем не менее кое-какие общие выводы в сравнении я сделать могу. Выводы не совсем приятные для российского образования, но что есть, то есть. Тот маленький факт, что в рейтинге 100 лучших университетов мира, опубликованном «The Times», пять японских вузов и ни одного российского, заставляет подозревать, что они что-то делают правильно, а мы нет.

Но это пусть у министра и «ведомственных вузов» с их оберполицмейстерами голова болит.

#### **ПРЕТЕНЗИИ К КАЧЕСТВУ БЕСПЛАТНОГО СЫРА НЕ ПРИНИМАЮТСЯ**

Прежде чем вы понесетесь со всех ног столбить место в Токийском университете, вынужден вас предупредить об одном печальном обстоятельстве.

Бесплатного высшего образования в Японии нет. Ну, или почти нет, потому что я-то как раз пользуюсь им бесплатно. Но таких счастливичков, как я (стипендиатов японского правительства), в год со всего мира набирается чуть больше сотни. На 2 880 000 студентов в 2011 г. Так что считайте меня статистической погрешностью.

Начнем с азов. Карьерная гонка в Японии начинается очень рано. Чтобы в 6 лет поступить в хорошую начальную школу (начальное и среднее образование, по идее, бесплатное, но частные школы лучше, а там конкурс), нужно походить в хороший детский сад. После начальной школы (6 лет) нужно поступить в хорошую среднюю, после средней (3 года) — в высшую (также 3 года). Именно поступить: никто тебя автоматом не переведет. На каждом этапе идет настоящая бойня, достигающая кульминации при поступлении в университет (этот этап ласково называется 入学戦争 [ню: гакусэнсо:] — «война за поступление»).

Все это породило развитую сеть учреждений дополнительного образования — «дзюку» и «ёбико». Обычный японский школьник с утра учится в школе, потом у него «букацу» (внеклассная активность, клубы по интересам), потом он идет в дзюку, после чего возвращается домой делать уроки и спать.

Теперь не удивляйтесь, что где-то делают роботов, а где-то «Булава» не летает.

Дзюку — очень дорогое удовольствие. Не посещающий дзюку школьник, как правило, проигрывает их постоянным клиентам, натасканным на тесты, поэтому даже бесплатное по форме среднее образование создает нагрузку в объеме 20% от среднего семейного бюджета. Это если в семье один ребенок и если он ходит в бесплатную школу. Так, годовой курс в популярном «Кавайдзюку» для родителей старшеклассника будет стоить в районе 1 млн иен (400 000 руб.).

### ОДНОГО ДЗЮКУ НЕ ВСЕГДА ДОСТАТОЧНО

Пройдя этот этап, выпускник сдает экзамены. Они есть двух типов. Централизованный экзамен (местный ЕГЭ) и вступительные в университет. Для поступления в государственный вуз надо сдать оба экзамена, причем посредственные результаты на централизованном экзамене (90% и ниже) автоматически закрывают для абитуриента целый ряд топ-вузов. «Ну, теперь тебе только Тиба светит», — стандартная присказка. Тиба — провинциальный город к востоку от Токио. Университет Тибы — это, в переводе с местных реалий, что-то вроде Тверского государственного университета. Хорошо, но мало.

Все стремятся попасть в государственные вузы. Причин две. Первая: образование там качественнее, а диплом обеспечивает преимущество при трудоустройстве. Вторая причина — финансового толка. Государственные вузы получают дотации из бюджета, и обучение там в разы дешевле. Простой пример: 6 лет обучения на медицинском факультете Токийского университета стоит в районе 3,5 млн иен (1,3 млн руб.). 6 лет на аналогичном факультете частного университета средней руки Тохо стоит больше 30 млн иен. Почувствуйте разницу.

Поэтому абитуриенты со всей страны вступают в беспощадную борьбу за места в топовых государственных вузах. Кто не смог — раскошеливайся, если все еще хочешь закончить приличный университет, а не Международную академию магии и таро.

По идее, есть специальные стипендии и кредиты, но стипендии получают только самые выдающиеся и самые бедные студенты, даются они зачастую при условии возврата и не покрывают расходы полностью. Что до кредитов... Вчерашнему абитуриенту весьма затруднительно получить кредит в объеме, позволяющем купить неплохую квартиру, не правда ли?

Это создает некоторую «династийность» в образовании. Позволить себе заоблачную цену медицинского образования могут зачастую только дети врачей (врачи в Японии зарабатывают очень хорошо). Зато они очень мотивированы. Как сказал мой друг-медик Мицухико: «Если я завалю экзамен, мои родители меня убьют. 30 миллионов на ветер!».

Впрочем, самые блестящие абитуриенты, получившие на местном ЕГЭ больше 95%, поступают в государственные вузы и наслаждаются «недорогим» образованием, а также поддерживаются, в случае чего, стипендиями.

*Источник: [www.Slon.ru](http://www.Slon.ru)*

Глобальные вызовы образованию завтрашнего дня: школа утратила монополию на образование и социализацию детей и не умеет опираться на изменившиеся механизмы взросления и семейного воспитания. Система образования не успевает обновляться, чтобы отвечать на технологические, культурные и социальные изменения, на новые потребности семей и детей.

Наиболее реалистичным сценарием развития сферы образования и социализации в среднесрочной перспективе является модернизация школы, направленная на расширение ее социально-культурных функций, обновление содержания образования, улучшение преподавания в соответствии с новыми вызовами цивилизации. В то же время наиболее перспективным будет сценарий, при котором, наряду с традиционными институтами, специальную поддержку государства получит сфера неформального (открытого) образования и социализации.



## РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

# Здравоохранение: смена акцентов

Существенные позитивные сдвиги в улучшении здоровья населения могут быть достигнуты при умеренном росте затрат за счет реализации комплексной стратегии, ориентированной на оптимальное сочетание медицинских и немедицинских факторов борьбы с заболеваниями. Наиболее значимые и недостаточно используемые резервы связаны с сокращением заболеваемости и смертности активной части населения, лиц в трудоспособном возрасте. Продолжая наращивать усилия по лечению тяжелых заболеваний, которыми чаще всего страдают лица пожилого возраста, необходимо вместе с тем кардинально усилить меры медицинской профилактики, поддержку здорового образа жизни и мероприятия экологического характера. Ключевым индикатором развития здравоохранения в широком смысле слова должен стать показатель продолжительности жизни, скорректированный с учетом нарушений здоровья.

В медицинской отрасли предстоит осуществить структурные сдвиги, нацеленные на оптимизацию соотношения стационарной и амбулаторно-поликлинической помощи на основе усиления координации и преемственности между ними, более целенаправленной и качественной подготовки медицинского персонала для амбулаторного звена и улучшения технической оснащенности медицинских учреждений.



Н. В. Бондаренко  
А. Я. Бурдяк  
С. В. Шишкин

## Отношение населения к гарантиям оказания медицинской помощи и участию в финансировании здравоохранения

Для разработки стратегии развития здравоохранения в рамках Стратегии-2020 принципиально важное значение имеет достоверное знание об отношении населения к существующим государственным гарантиям бесплатного оказания медицинской помощи, развитию платных медицинских услуг, возможностям изменения существующих условий получения медицинской помощи. Эта проблематика многократно затрагивалась в различных обследованиях населения в последние два десятилетия. Но при этом ощущается дефицит исследований, специально посвященных этому предмету и детально анализирующих различия в отношении разных социально-демографических и территориальных групп населения к государственным гарантиям в здравоохранении. Эти вопросы рассматривались в рамках исследования представлений населения о равенстве доступа к медицинскому обслуживанию, выполненного в 2007 г. Незави-

симым институтом социальной политики совместно с Левада-Центром<sup>1</sup>. Его основным результатом была констатация того, что здравоохранение рассматривается большинством граждан как такая сфера человеческой жизни, в которой любые факторы дифференциации доступности являются несправедливыми. Такая позиция не является универсальной, но представления подавляющего большинства населения России о способах обеспечения доступности медицинской помощи отражают ценности всеобщего равенства и патернализма.

В последние годы ситуация в здравоохранении динамично изменяется: размер государственного финансирования здравоохранения в 2011 г. превысил уровень 2007 г. на 26,3% в реальном выражении, расходы населения на медицинские услуги выросли в реальном выражении за этот же период на 6,7%, а на лекарства — на 38,0%<sup>2</sup>. Произошли ли при этом изменения в отношении населения к содержанию государственных гарантий в здравоохранении и к участию в оплате лечения?

В ходе работы над Стратегией-2020 экспертами были предложены новые варианты политики государства по отношению к гарантиям оказания медицинской помощи. Для формирования окончательных рекомендаций правительству важно было выявить отношение населения к этим новым возможностям.

Эти обстоятельства обусловили актуальность проведения в рамках работы над Стратегией-2020 специального исследования, цель которого состоит в выявлении отношения населения к конкретизации государственных гарантий оказания медицинской помощи и участию в финансировании здравоохранения.

<sup>1</sup> Шишкин С.В., Бондаренко Н.В., Бурдяк А.Я. и др. Доступность медицинской помощи для населения России // Российское здравоохранение: мотивация врачей и общественная доступность / Отв. ред. С.В. Шишкин. М.: Независимый институт социальной политики, 2008. С. 46–54.

<sup>2</sup> Рассчитано по данным Минфина России и Росстата.

Для получения необходимой эмпирической информации в октябре 2011 г. по заказу НИУ ВШЭ Левада-Центром было проведено обследование населения в возрасте от 15 лет и старше, по выборке размером 4000 респондентов, репрезентирующей городское и сельское население страны. В анкете содержался ряд вопросов из упомянутой выше работы 2007 г.<sup>1</sup>, что позволило оценить изменения в соответствующих оценках населения.

Рассмотрим наиболее важные результаты проведенного исследования.

### **ЧТО ПРЕДПОЧТИТЕЛЬНЕЕ: БЕСПЛАТНОЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕ ИЛИ ЛЕЧЕНИЕ ЗА ДЕНЬГИ?**

Для определения отношения населения к получению медицинской помощи бесплатно и за плату респондентам было предложено высказаться о предпочтительности одной из двух альтернатив:

- возможность получать бесплатную медицинскую помощь;
- наличие достаточного количества денег, чтобы оплачивать медицинскую помощь.

Если в 2007 г. 56% опрошенных «хотели бы иметь право на получение бесплатной медицинской помощи для себя и для своих детей», то в 2011 г. доля таких ответов составила 62%. Таким образом, позиция сохранения гарантий бесплатной медицинской помощи в массовом сознании укрепляется. Вместе с тем доля респондентов, кто «предпочел бы иметь достаточно денег для оплаты медицинских услуг» в случае нужды в них, достаточно весома — так считает 31,6% опро-

<sup>1</sup> Эмпирической базой исследования послужил проведенный по заказу Независимого Института социальной политики Левада-Центром в июле 2007 г. опрос населения в возрасте от 16 лет и старше, по выборке размером 2500 респондентов, репрезентирующей городское и сельское население страны.

шенных (в 2007 г. — 37%); 5,9% респондентов не смогли определиться с ответом.

Распределение мнений населения мало меняется в зависимости от типа поселения. Возрастной профиль сторонников бесплатности медицинских услуг, напротив, демонстрирует вполне понятные различия: среди респондентов пенсионного возраста альтернатива платности медицины менее популярна, чем среди трудоспособного населения (рис. 1). Однако заслуживает внимания то, что довольно большая доля, почти 21% опрошенных пенсионного возраста, предпочла бы платить за медицинскую помощь при условии достаточности доходов. Это, по всей видимости, отражает накопленный опыт лечения в постсоветской системе здравоохранения.

С ростом уровня образования приверженность к идее платности медицинских услуг возрастает, и среди лиц с высшим образованием почти 39% выбрали данную альтернативу (рис. 2).

Рассмотрение ответов на вопрос о платности сквозь призму квинтильных групп по душевому доходу показывает, что позиции четырех из пяти групп мало различаются (за платность выступают 28–31%) и лишь среди представителей группы с наибольшими доходами доля сторонников платности существенно выше — 38,3% (рис. 3).

Дифференциация мнений респондентов в отношении платности является гораздо более выраженной при рассмотрении субъективной оценки уровня материального благополучия (рис. 4). Самая бедная категория населения, у которой денег не хватает даже на продукты, массово отстаивает идею бесплатной медицины (72,7%). В то же время более 20,9% из них согласны потреблять платные медицинские услуги при условии, что у них и у их детей будет для этого достаточно доходов. Такая заметная доля сторонников платной медицины среди самых бедных граждан может, с одной стороны, отражать их желание иметь более высокий доход, достаточный не только для покупки продуктов, но и для оплаты медицинских услуг. С другой стороны, это, по всей видимости, является отражением реальности: население видит, что

## ОТНОШЕНИЕ К ГАРАНТИЯМ ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ...

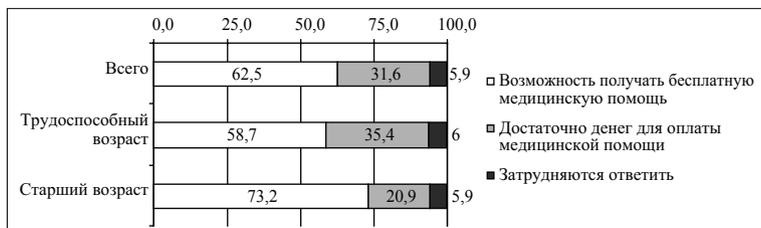


Рис. 1. Распределение предпочтений населения между возможностью получить бесплатную медицинскую помощь и достаточностью денег для оплаты медицинской помощи по возрасту (в % от числа опрошенных по группе)

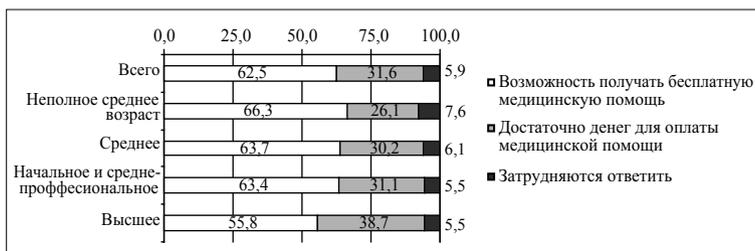


Рис. 2. Распределение предпочтений населения между возможностью получить бесплатную медицинскую помощь и достаточностью денег для оплаты медицинской помощи по уровню образования (в % от числа опрошенных по группе)

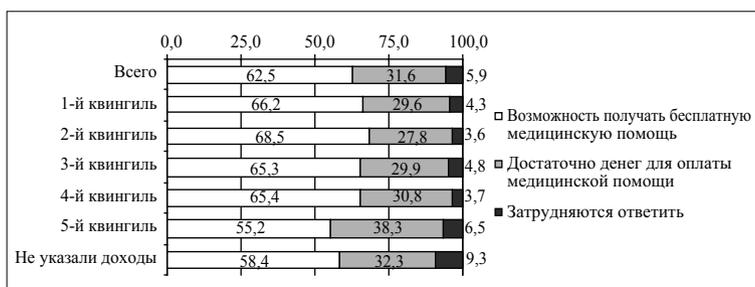


Рис. 3. Распределение предпочтений населения между возможностью получить бесплатную медицинскую помощь и достаточностью денег для оплаты медицинской помощи по душевым доходам (в % от числа опрошенных по группе)

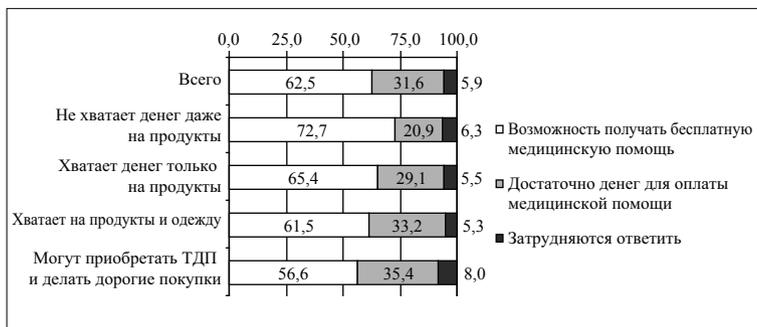


Рис. 4. Распределение предпочтений населения между возможностью получать бесплатную медицинскую помощь и достаточностью денег для оплаты медицинской помощи по уровню субъективного доходного благополучия (в % от числа опрошенных по группе)

платность в здравоохранении уже приобрела значительные масштабы, поэтому лучше иметь деньги для оплаты лечения, чем ратовать за бесплатность медицинских услуг.

Как уже отмечалось, доля сторонников модели бесплатного здравоохранения выросла за последние четыре года, причем рост произошел главным образом среди обеспеченных групп населения (рис. 4). Самая богатая категория населения, респонденты, которые могут приобретать товары длительного пользования и делать дорогие покупки, стала намного чаще высказываться за то, чтобы они и их дети имели бы гарантии получения бесплатной медицинской помощи (в 2007 — 41% опрошенных, в 2011 г. — 57% опрошенных).

### ГОТОВНОСТЬ ПЛАТИТЬ БОЛЬШЕ НАЛОГОВ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ КАЧЕСТВА БЕСПЛАТНОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ

Приверженность большей части населения к бесплатному получению медицинской помощи сочетается с отсутствием готовности платить более высокие налоги, чтобы улучшить качество предоставляемых бесплатных медицинских услуг. Проведенный опрос показал, что лишь 4% опрошенных го-

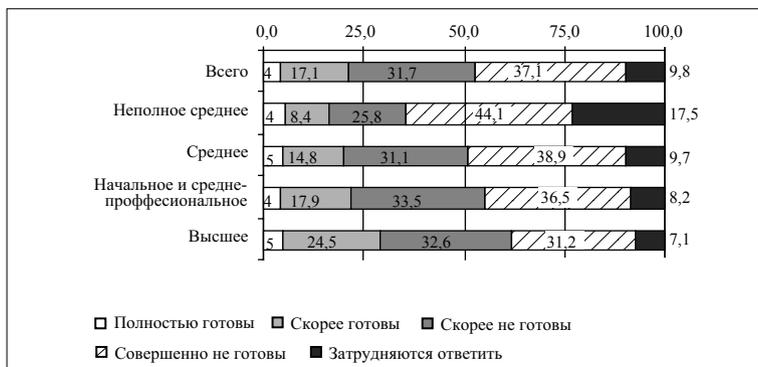


Рис. 5. Распределение готовности платить более высокие налоги, чтобы улучшить бесплатное медицинское обслуживание для всего населения России по уровню образования (в % от числа опрошенных по группе)

товы к этому полностью, и еще 17% ответили, что скорее готовы платить более высокие налоги. Скорее не готовы — 31%, а самый массовый ответ — категоричное «не готовы», так ответили 37% опрошенных.

Готовность платить больше налогов возрастает с ростом образованности респондента (рис. 5). Среди группы с неполным средним образованием 12% готовы нести повышенное налоговое бремя, а в группе с высшим образованием таких 29%.

Готовность платить больше налогов за повышение качества бесплатной медицины выше среди представителей двух наиболее обеспеченных квинтильных доходных групп населения — 26–27% из них заявили об этом, против 17–18% в трех других доходных группах (рис 6). Эти различия еще более выражены в группах, различающихся по субъективному восприятию респондентами своей доходной обеспеченности (рис. 7). Среди самых бедных и тех, у кого денег хватает только на еду или даже на нее не хватает, только 14–16% готовы платить повышенные налоги для улучшения здравоохранения. Среди самых обеспеченных, которые могут приобретать товары длительного пользования и делать другие крупные покупки, такая готовность превышает 30%.

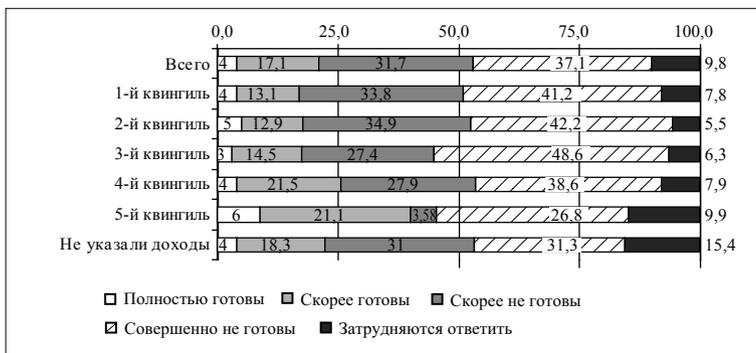


Рис. 6. Распределение готовности платить более высокие налоги, чтобы улучшить бесплатное медицинское обслуживание для всего населения России по душевым доходам (в % от числа опрошенных по группе).

### ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН О СПРАВЕДЛИВОСТИ УСЛОВИЙ ПОЛУЧЕНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ

Декларируя приверженность модели всеобщего бесплатного здравоохранения, большинство российских граждан воспринимают возможности отдельных групп населения улучшить получение медицинских услуг за счет собственных денежных средств как несправедливые или, если и принимают их, то с оговорками. Так, 42% опрошенных не согласны с тем, что более обеспеченные люди, даже если они честно заработали свои доходы, должны иметь право получать за плату медицинскую помощь быстрее других. Еще 42% респондентов согласились бы с таким принципом, «только если это не в ущерб здоровью других людей».

Еще более выражены уравнилельные настроения в отношении допустимых различий в качестве медицинского обслуживания населения разных по уровню экономической обеспеченности регионов: 82% респондентов считают несправедливым, что жители более богатых регионов имеют лучшие возможности получения медицинской помощи, чем жители «бедных» регионов. Более того, настроения в пользу

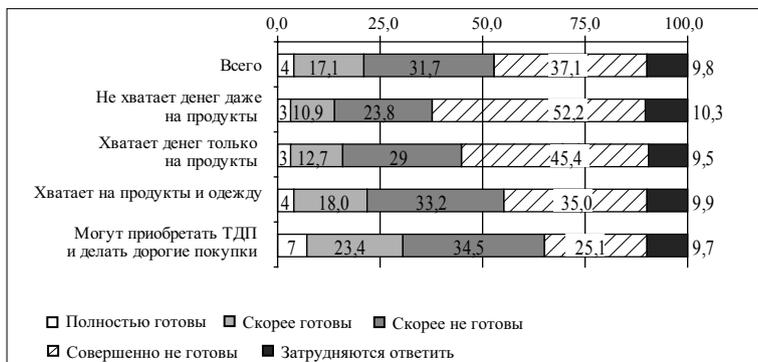


Рис. 7. Распределение готовности платить более высокие налоги, чтобы улучшить бесплатное медицинское обслуживание для всего населения России по уровню субъективного доходного благополучия (в % от числа опрошенных по группе)

регионального выравнивания за прошедшие четыре года заметно усилились: в 2007 г. 66% опрошенных считали несправедливым, что жители богатых регионов лучше обеспечены медицинской помощью.

Примечательно, что установки в пользу сокращения различий в возможностях получения бесплатной медицинской помощи оказались более «выровненными» среди представителей основных социально-демографических групп, в отличие от 2007 г., когда оценки были более дифференцированы в зависимости от уровня материальной обеспеченности или от возраста респондентов (рис. 8 и 9). Причем различия сократились за счет того, что обеспеченные люди стали чаще высказываться в пользу «уравнительных» принципов получения медицинской помощи. В 2007 г. только 26% наиболее обеспеченных респондентов высказывали несогласие с тем, что «хорошо зарабатывающие люди» должны иметь возможность за свои деньги получить медицинскую помощь быстрее. В 2011 г. эту позицию поддержали 41% опрошенных, в 2007 г. 60%, а в 2011 г. уже 81% наиболее обеспеченных признавали несправедливой ситуацию, когда жители богатых регионов имеют лучшие возможности получения медицинской помощи, чем жители бедных регионов.

## РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ: СМЕНА АКЦЕНТОВ

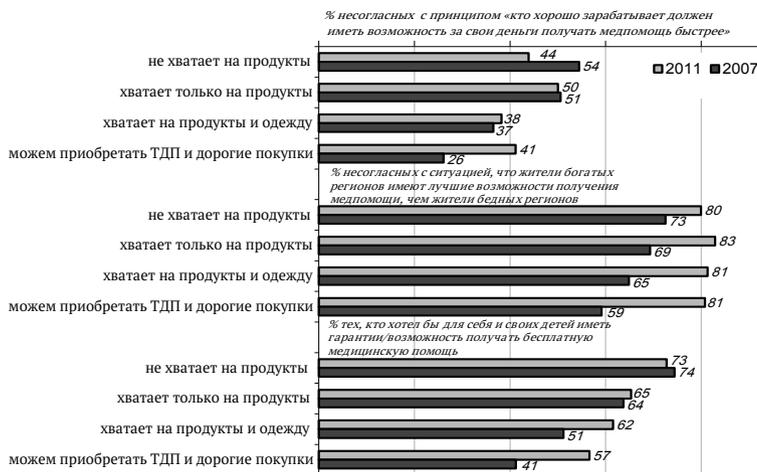


Рис. 8. Представления респондентов с разным материальным статусом о справедливости условий предоставления медицинской помощи (в % от числа опрошенных по группе)

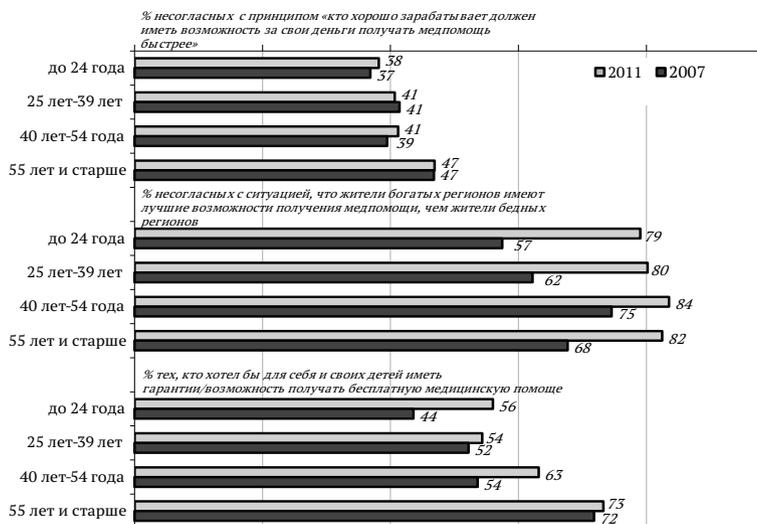


Рис. 9. Представления респондентов разного возраста о справедливости условий предоставления медицинской помощи (в % от числа опрошенных по группе)

## **ОТНОШЕНИЕ К ВОЗМОЖНЫМ ПРИОРИТЕТАМ В ДОСТУПНОСТИ БЕСПЛАТНОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ**

Какие приоритеты в получении необходимой медицинской помощи могут быть, если ставится вопрос о предоставлении первоочередной медицинской помощи лицам, различающимся по тем или иным социально-демографическим или поведенческим характеристикам? И вообще, допустимы ли вопросы о том, кто имеет право на первоочередную помощь (пожилой или молодой, имеющий маленьких детей или нет, курящий или некурящий)? Должны ли быть ограничения на получение медицинской помощи для тех, кто сознательно вредит своему здоровью? Ответы на эти вопросы отражают сложившиеся в обществе моральные нормы и ценности.

Оказалось, что в наименьшей степени население поддерживает идею избирательного обеспечения медицинской помощью с учетом отношения человека к собственному здоровью. Так, более 75% опрошенных считают правильным, что даже те, кто относится безответственно к своему здоровью, вредят своему здоровью, должны иметь равные с другими права на получение бесплатной медицинской помощи. Более того, курение, в результате которого люди наносят вред не только своему здоровью, но нередко и окружающим, не рассматривается как «антинорма», и если бы ставился выбор между срочной сложной операцией курильщику или некурящему пациенту, то 73% считают, что факт курения не должен учитываться. При этом курение весьма единодушно рассматривается населением как вредная привычка и один из основных факторов, ухудшающих здоровье.

В других ситуациях выбора (например, делать операцию молодому или пожилому, имеющему маленьких детей или не имеющему) мнения были не столь единодушны (рис. 10).

Против учета возраста пациентов, в качестве фактора дифференцирующего условия получения медицинской помощи, категорически высказались 61% опрошенных, большинство остальных сделали выбор в пользу оказания медицинской помощи молодым пациентам.



Рис. 10. Отношение респондентов к возможным приоритетам в доступности бесплатной медицинской помощи (распределение ответов в %)

Против учета факта наличия детей как условия получения приоритетной медицинской помощи высказалась половина опрошенных. В остальных случаях выбор делался в пользу оказания медицинской помощи тем, у кого есть маленькие дети.

Во всех случаях выбора позиции респондентов из разных социально-демографических групп населения были примерно одинаковыми, т. е. речь идет об устойчивых социальных нормах.

Вместе с тем 40% опрошенных считают неприемлемым принимать во внимание любой из предложенных факторов (возраст, курение, наличие детей) при установлении приоритетов оказания медицинской помощи (экстренной, в условиях ограниченных ресурсов, т. е. в ситуации жесткого выбора).

В целом характер ответов показывает, что в российском обществе нет разделяемого подавляющим большинством населения ценностных представлений о приоритетности получения бесплатной медицинской помощи в зависимости от социально-демографических характеристик людей, нуждающихся в такой помощи.

## ОТНОШЕНИЕ К СОБСТВЕННОМУ ЗДОРОВЬЮ У СТОРОННИКОВ БЕСПЛАТНОЙ И ПЛАТНОЙ МЕДИЦИНЫ

Склонность большинства российских жителей к уравнительным, бесплатным принципам организации медицинской помощи сочетается с довольно низкой готовностью проявлять самим заботу о своем здоровье, что является обратной стороной того же самого патернализма. Неготовность фактически заботиться о собственном здоровье и здоровье своих близких чаще проявляют как раз те, кто отдает предпочтение бесплатному здравоохранению (таблица).

Таблица. Отношение к здоровью: сторонники государственной бесплатной и платной модели получения медицинской помощи (распределение ответов в %)

	Те, кто хотел бы иметь возможность для себя и своих детей возможность получать бесплатную медицинскую помощь	Те, кто хотел бы иметь достаточно денег для оплаты медицинской помощи
	62% опрошенных	32% опрошенных
<b>ВЫ СЛЕДИТЕ ЗА СВОИМ ЗДОРОВЬЕМ?</b>		
определенно да	14	18
скорее да	45	42
скорее нет	33	31
определенно нет	6	7
затруднились с ответом	2	2
<b>ВЫ ВЕДЕТЕ ЗДОРОВЫЙ ОБРАЗ ЖИЗНИ?</b>		
определенно да	18	21
скорее да	44	40
скорее нет	29	28
определенно нет	6	8
затруднились с ответом	2	3
<b>% ИМЕЮЩИХ ХРОНИЧЕСКИЕ ЗАБОЛЕВАНИЯ</b>	49	40
<b>% ТЕХ, КТО КУРИТ</b>	31	35

В ТЕЧЕНИЕ ПОСЛЕДНИХ 12 МЕСЯЦЕВ ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ СВОЕГО ЗДОРОВЬЯ...		
старался следить за своим весом, не переедать	24	30
использовал диету для похудения, диету по показаниям врача	5	7
принимал витамины, минеральные вещества, биологически активные добавки	19	22
самостоятельно занимался физкультурой, бегал, ходил на лыжах, ездил на велосипеде и пр.	15	18
ходил на фитнес-занятия, в спортивные группы, занимался в спортзале, на тренажерах, в бассейне и пр.	7	11
принимал контрастный душ, обливался, закаливался и пр.	7	8
гулял, бывал на свежем воздухе	54	52
старался больше отдыхать, не перенапрягаться, избегать стрессов	22	24

### **ОТНОШЕНИЕ К ВОЗМОЖНЫМ ВАРИАНТАМ СОЧЕТАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ И ПЛАТНОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ**

Для оценки возможности пересмотра существующих государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи респондентам было предложено выбрать предпочтительный вариант участия населения в оплате медицинских услуг. В качестве таких вариантов были предложены:

1. Все должны доплачивать небольшие суммы за любую медицинскую услугу через кассу (за каждое посещение врача в поликлинике, за вызов врача и скорой помощи, за каждый день пребывания в больнице и пр.).

2. Государство будет бесплатно предоставлять всем гражданам лишь отдельные виды медицинских услуг, для получения остальных медицинских услуг гражданам нужно будет купить страховку или платить в кассу медицинских учреждений.
3. Государство будет бесплатно предоставлять все виды медицинских услуг только бедным, остальные граждане должны купить страховку или платить за все медицинские услуги в кассу медицинских учреждений.
4. Оставить все как есть, пусть пациенты неформально (в руки) платят медицинским работникам за их услуги.

За бесплатность медицины только для бедных высказались 18–19% опрошенных, и эта цифра по типам населенных пунктов наиболее согласована, хотя и немного возрастает при уменьшении размера поселения (рис. 11). Вариант, когда все доплачивают за любую медицинскую услугу через кассу, вызвал самый пассивный отклик опрошенных — за него высказалось 7% всех россиян и меньше всего жителей столиц — 3%. Большинство опрошенных (34%) считают, что самой приемлемой схемой оплаты населением медицинских услуг будет предоставление определенного набора услуг всем гражданам за счет государства, а за остальные виды услуг все будут платить либо через кассу, либо покупать страховые полисы. При этом жители столиц в большинстве своем (самый популярный ответ в этой группе) придерживаются другого мнения, они считают, что нужно оставить как есть сложившуюся систему предоставления медицинских услуг, когда пациенты неформально (в руки) платят медицинским работникам за их услуги — за данный вариант высказался каждый третий житель Москвы и Санкт-Петербурга (33%).

Трудоспособное население чуть чаще выбирает первую или вторую альтернативы, когда все за все услуги доплачивают или когда определенная часть медицинских услуг предоставляется государством бесплатно. Респонденты пенсионных возрастов, напротив, чаще голосовали за то, чтобы медицинские услуги были бесплатными только для бедных — видимо, здесь мы наблюдаем проявление известной

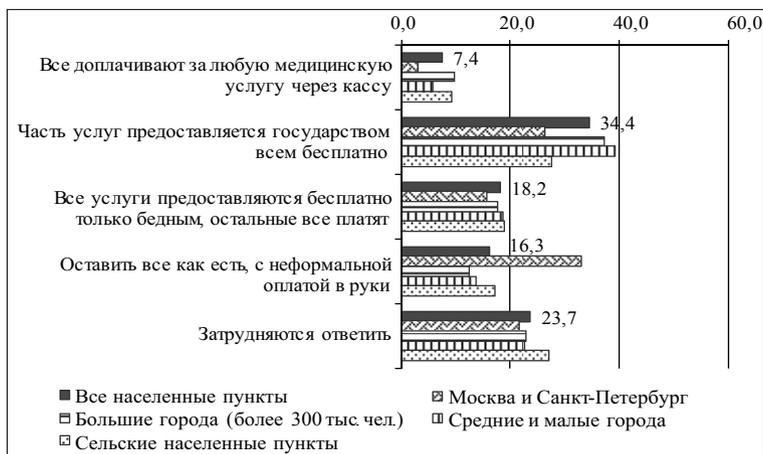


Рис. 11. Отношение жителей разных типов населенных пунктов к возможным вариантам сочетания бесплатной и платной медицинской помощи (в % от числа опрошенных по группе)

для российских пенсионеров тенденции относить себя к бедным слоям населения, хотя по факту (по соотношению уровня доходов с прожиточным минимумом) пенсионеры в целом не являются бедной группой населения.

Распределение ответов респондентов по квинтильным группам, рассчитанным согласно уровню душевого дохода в семье, позволяет проследить влияние уровня дохода на отношение населения к платности медицинских услуг. Мнение, что государство должно предоставлять часть услуг всем бесплатно, а за остальные услуги люди будут платить, в наибольшей степени поддерживается респондентами с высокими доходами: так считают 40% четвертой квинтильной группы и 39% самой богатой, пятой квинтильной группы. Среди нижних двух квинтилей данную альтернативу отметили 34 и 32% соответственно. Наиболее бедные респонденты чаще других хотят, чтобы для бедных все медицинские услуги были бесплатными: 23% по сравнению с 18% по всем доходным группам. Оставить все как есть, с неформальной оплатой в руки, предлагает каждый пятый из верхнего пятого квинтиля (21%), в то время как среди остальных доход-

ных групп за эту альтернативу высказались только 14–16% опрошенных.

В числе вариантов изменения государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи, обсуждаемых при разработке Стратегии-2020, отдельное внимание было уделено возможности увязать право на бесплатное лечение с прохождением платной диспансеризации (сейчас, как известно, ежегодное бесплатное прохождение диспансеризации гарантируется лишь определенным категориям граждан: взятым на диспансерный учет по заболеванию, а также работникам бюджетной сферы). Респондентам было предложено определиться с выбором среди двух альтернатив:

- по своей инициативе ежегодно проходить платную диспансеризацию, при этом лечение выявленной болезни будет бесплатным;
- не тратить ежегодно деньги на диспансеризацию, обращаться к врачам только по необходимости и самому/ой оплачивать лечение.

Около 25% опрошенных не смогли определиться с ответом на данный вопрос, 31% высказались за ежегодную платную диспансеризацию с последующим бесплатным лечением, а 44% опрошенных придерживаются мнения, что диспансеризация не нужна и что лучше обращаться к врачам только по необходимости и платить за лечение.

Данные проведенного исследования 2011 г. подтвердили вывод, который был сделан в 2007 г.: большинство населения не поддерживает любые варианты пересмотра гарантий оказания бесплатной медицинской помощи. Вместе с тем при работе над Стратегией-2020 возникло предположение, что принцип неизменности гарантий связывается в общественном сознании с уже существующими видами и технологиями оказания медицинской помощи и может не быть столь императивным в отношении принципиально новых технологий, которые еще не получили распространения в медицинской практике. Медицинские технологии становятся все дороже, темпы их развития ускоряются, и доступ к ним поначалу бу-

дет весьма ограниченным: лечиться по новым технологиям смогут те, кому повезет получить соответствующие квоты на бесплатное лечение, и те, кто сможет заплатить за лечение полную цену. Введение соплатежей пациентов позволит при одинаковых расходах государства расширить масштабы лечения по новым технологиям и сделать это экономически менее обременительным, чем в случае полной оплаты лечения пациентами. Таким образом, соплатежи здесь будут играть очевидную позитивную роль в обеспечении более быстрого и широкого внедрения новых технологий в практику. Поэтому введение соплатежей пациентов за лечение по новым технологиям может быть легче воспринято гражданами.

Для проверки этой гипотезы респондентам были последовательно заданы два вопроса:

- «Согласились бы Вы с тем, что лечение по новым технологиям будет бесплатным для всех, но за стандартную медицинскую помощь всем, кроме бедных, придется доплачивать?»
- «Согласились бы Вы с тем, что за лечение по новым технологиям всем, кроме бедных, придется доплачивать, но стандартная медицинская помощь останется бесплатной для всех?»

В первом случае 50% опрошенных выступили против такого нововведения. Странников оказалось значительно меньше – 33%, остальные опрошенные затруднились с ответом. Второй вариант, наоборот, устроил абсолютное большинство опрошенных (54% ответили «определенно да» и «скорее да»). Наблюдается интересная зависимость изменения доли сторонников и противников такого варианта и соответственно доли его противников от типа населенного пункта. Число твердых сторонников платности новых технологий и бесплатности стандартных (ответ «определенно да») изменяется от 10% в столицах до 20% в сельских поселениях (рис. 12). Это, очевидно, отражает реалии доступности новых медицинских технологий: жители села и малых городов по сравнению с жителями столиц и крупных городов имеют меньше

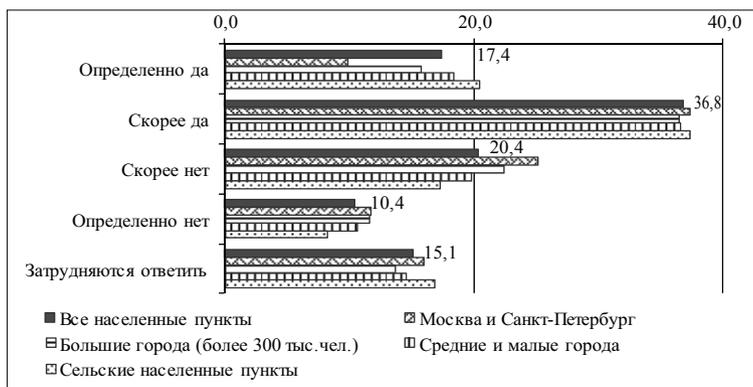


Рис. 12. Распределение ответов на вопрос «Согласились бы Вы с тем, что за лечение по новым технологиям всем, кроме бедных, придется доплачивать, но стандартная медицинская помощь останется бесплатной для всех?» по типу поселения (в % от числа опрошенных по группе)

возможностей получить такую помощь бесплатно и потому воспринимают предложение о введении соплатежей как способ повышения ее доступности.

Существенных различий мнений по этому вопросу не наблюдается для разных возрастных групп респондентов, но они проявляются в зависимости от уровня образования. С его повышением приемлемость соплатежей за лечение по новым технологиям (доля ответивших «определенно да» и «скорее да») монотонно увеличивается с 49% для лиц с неполным средним до 58% для лиц с высшим образованием.

С ростом субъективного показателя доходной обеспеченности доля тех, кто высказался за предложенную идею, возрастает. Так, среди бедных, у которых денег не хватает на еду или едва-едва на нее хватает, за платность лечения по новым технологиям высказались 48%, а в самой богатой группе, которая может приобретать товары длительного пользования и делать дорогие покупки, — 60%. Обращает на себя внимание, что самая бедная группа чаще других выбирает крайние формулировки: «определенно да» и «определенно нет» (рис. 13).



Рис. 13. Распределение ответов на вопрос «Согласились бы Вы с тем, что за лечение по новым технологиям всем, кроме бедных, придется доплачивать, но стандартная медицинская помощь останется бесплатной для всех?» по уровню субъективного доходного благополучия (в % от числа опрошенных по группе)

### ЛЕКАРСТВЕННОЕ СТРАХОВАНИЕ: ДОБРОВОЛЬНОЕ ИЛИ ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ?

Бесплатное или субсидируемое лекарственное обеспечение при амбулаторном лечении в нашей стране, в отличие от европейских стран, не входит в гарантии медицинской помощи для всех граждан. Между тем возможность получить необходимые препараты для амбулаторного лечения имеет решающее значение для его результативности и оказывает существенное влияние на уровень эффективности всей системы оказания медицинской помощи.

Возможные формы развития лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении анализировались при разработке Стратегии-2020. В ходе представляемого здесь исследования выяснялось отношение населения к перспективам введения системы лекарственного страхования. С этой целью респондентам предоставлялась краткая информация о том, что в мире существует практика лекарственного страхования, когда человек вносит некоторую сумму денег на приобре-



Рис. 14. Распределение ответов на вопрос: «Нужна ли России система лекарственного страхования и должна ли она быть обязательной или добровольной?» (в % от числа опрошенных по группе)

тение годового лекарственного страхового полиса, который в течение года дает право на приобретение лекарств по более низкой цене. Респондентов спрашивали о том, нужна ли такая система в России и должна ли она быть обязательной либо добровольной (рис. 14). Более половины опрошенных граждан считают, что такая система нужна; при этом 43% высказались за то, чтобы участие в ней было добровольным, и лишь 8% — обязательным. Довольно много (35%) опрошенных не видят никакой необходимости в лекарственном страховании и считают, что система не нужна, еще около 14,5% затруднились с ответом.

Далее тем, кто считает, что система лекарственного страхования нужна и должна быть добровольной, был задан вопрос, готовы ли они сами в ней участвовать. Нижняя часть рис. 15 показывает распределение ответов этой подвыборки респондентов. Как оказалось, 32% этой группы скорее будут участвовать, и еще 15% высказали определенные намерения стать участниками лекарственного страхования. В то же время примерно четверть тех, кто считает, что система нужна, не намерены в ней участвовать. Это отражает стандартное преломление мнения при переходе от общего отноше-

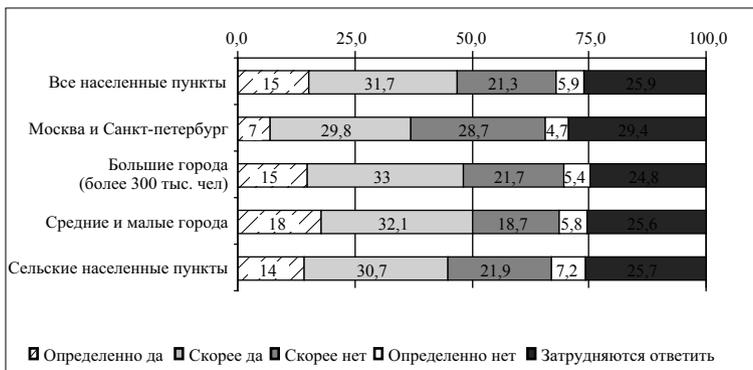


Рис. 15. Распределение намерений участвовать в системе лекарственно-го страхования по типу населенного пункта (в %)

ния к проблеме к личному уровню включенности в процесс. Около 6% твердо уверены, что участвовать не будут. И еще примерно четверть сторонников добровольной системы лекарственного страхования не смогли определиться со своим личным участием в программе.

Мнение жителей различных населенных пунктов о том, нужна ли система лекарственного страхования, не сильно различается: максимум в столицах (45%), минимум в больших городах (40%). Вместе с тем жители Москвы и Санкт-Петербурга в наименьшей степени готовы лично участвовать в системе лекарственного страхования (рис. 15).

Трудоспособные в большей степени являются сторонниками лекарственного страхования, чем лица пенсионных возрастов (46 и 35% соответственно). А среди тех, кто высказался в пользу добровольной системы лекарственного страхования, о готовности участвовать лично заявили 50% трудоспособных и только 39% пенсионеров.

С ростом уровня образования доля сторонников добровольного лекарственного страхования монотонно возрастает от 38% до 47% опрошенных, и число тех, кто готов участвовать в ней лично, среди лиц со средним профессиональным и высшим образованием достигает 51%, в то время как только 36% респондентов с неполным средним и 42% со сред-

ним образованием готовы покупать полисы лекарственного страхования.

Доходные группы довольно однородны по отношению к лекарственному страхованию (6–9% в четырех квинтильных группах считают, что оно должно быть обязательным, и 41–43% — добровольным), и только среди самой обеспеченной, пятой квинтильной группы доля сторонников добровольного лекарственного страхования существенно больше — 48,5%. В то же время по готовности лично участвовать в этой системе пятая группа (44%) уступает первой (54%) и четвертой квинтильным группам (52%).

Субъективная доходная обеспеченность дает более четкую картину дифференциации: самые обеспеченные респонденты, которые могут делать дорогие покупки и приобретать товары длительного пользования, являются наибольшими сторонниками лекарственного страхования (52%) и в наибольшей степени готовы лично в ней участвовать (54%). Самая бедная группа опрошенных, которая еле сводит концы с концами, в наименьшей мере заинтересована в системе лекарственного страхования (37%), и готовность к личному участию здесь выражена в наименьшей степени (41%).

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы:

1. Представление о том, что оказание медицинской помощи должно быть бесплатным для населения и граждане должны иметь равные права на ее получение, разделяется большей и растущей частью населения страны (62%). При этом большинство населения (68%) не готово к повышению налогов для улучшения качества оказания бесплатной медицинской помощи.
2. Вместе с тем довольно значительная часть граждан (32%) готова была бы перейти к модели платной медицины при условии наличия достаточных доходов для покрытия затрат на лечение. Сторонники платности

есть среди групп населения, различающихся по месту жительства, возрасту, уровню образования, доходам. Но их больше среди работающих, более образованных и обеспеченных. В этих же группах выше и готовность платить больше налогов для улучшения бесплатного здравоохранения.

3. Приверженность бесплатному здравоохранению зависит не только от социально-демографических характеристик и уровня доходов населения, но и от места проживания: их гораздо больше среди жителей столиц, что, очевидно, отражает сложившиеся сравнительно лучшие их возможности получать нужную медицинскую помощь бесплатно.
4. Странники бесплатного здравоохранения проявляют низкую готовность самим заботиться о своем здоровье, в то время как среди сторонников платной медицинской помощи больше тех, кто следит за своим здоровьем, ведет здоровый образ жизни, и меньше доля больных хроническими заболеваниями.
5. Налицо дифференциация отношения населения страны к экономическим условиям получения медицинской помощи. Выявленные различия отражают существование в обществе ориентаций на две разные модели развития здравоохранения:
  - патерналистской, в которой государство, а не сами граждане, должно заботиться о здоровье граждан и бесплатно их лечить;
  - либеральной, в которой граждане вместе с государством несут ответственность за состояние своего здоровья и за финансирование медицинской помощи.
6. Наличие в российском обществе дифференциации в отношении к организации здравоохранения является фактором развития здравоохранения как системы социально дифференцированной. Одна ее часть должна сохраняться как обеспечивающая бесплатное оказание медицинской помощи для большинства населе-

ния и минимизирующая в своем развитии различия в доступности этой помощи для разных социально-демографических и территориальных групп населения. Другая часть системы здравоохранения должна будет развиваться как ориентированная на примерно треть населения, более обеспеченного и образованного (т. е. на средний класс) и в своем развитии активно использовать новые формы сочетания ответственности государства и населения за финансирование оказания медицинской помощи (соплатежи за медицинские услуги, лекарственное страхование и т. д.).

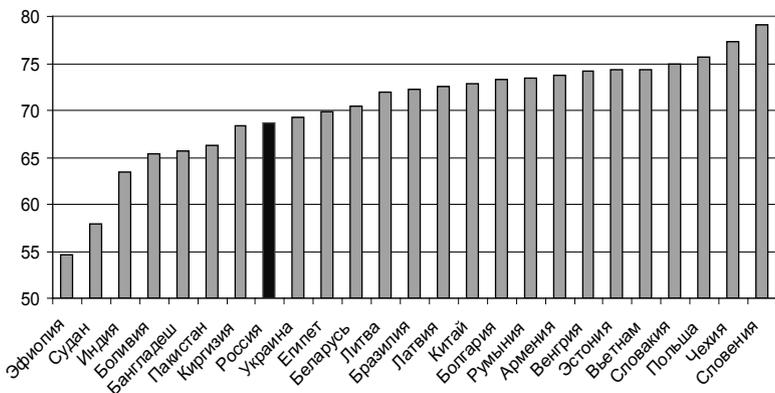
7. Выявленный профиль отношения населения к гарантиям оказания бесплатной медицинской помощи включает возможности их пересмотра. Однако система государственных гарантий может развиваться в сопряжении с развитием здравоохранения и медицинских технологий и по-новому определяться на новых сегментах системы оказания медицинской помощи. В пользу справедливости такого заключения свидетельствует выявленная поддержка большинством населения (54%) возможности установления соплатежей пациентов за виды медицинской помощи, которые связаны с применением новых, отсутствующих сегодня технологий лечения.

М. Г. Колосницына

## Политика здорового образа жизни: от теории к практике<sup>1</sup>

Удручающее состояние здоровья российского общества вызывает в последние годы все большую тревогу. Во многом это результат нездорового образа жизни людей. Россия на третьем месте в мире по потреблению крепких алкогольных напитков; среди российских мужчин около 60% курильщиков; половина взрослого населения страны страдает избыточным весом; регулярно занимаются физкультурой или спортом не более 20%. По большинству показателей здоровья Россия по-прежнему значительно отстает от других государств. В частности, младенческая смертность, хоть и сократилась почти вдвое за последние десять лет, все еще в 3–4 раза выше, чем в развитых европейских экономиках, и в 1,5–2 раза выше, чем в странах Восточной Европы. По ожидаемой продолжительности жизни Россия уступает многим государствам Азии, Се-

<sup>1</sup> При подготовке статьи использованы материалы проекта «Влияние мер государственной политики на формирование здорового образа жизни», реализованного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011–2012 гг.



Источник: Россия и страны мира-2010, Росстат.

Рис. 1. Средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет (Россия — 2009 г., остальные страны — ближайший год)

верной Африки, Южной Америки, Восточной Европы и СНГ, не говоря уже о Западной Европе, где этот показатель давно и устойчиво держится на отметках выше 80 лет (рис. 1).

Помимо прямых расходов на медицинскую и социальную помощь ухудшение здоровья и ранняя смертность взрослого населения приносят значительные косвенные издержки для экономики. Последствия, с точки зрения количественных и качественных характеристик рабочей силы, очевидны: сокращается доля населения, способного трудиться; увеличиваются потери рабочего времени из-за болезней, снижается продуктивность; возможность и целесообразность обучения/переобучения рабочей силы оказываются под вопросом. Ухудшение здоровья взрослого населения становится причиной как снижения репродуктивности, так и заболеваемости детей, начиная с самых ранних возрастов. Тенденция ухудшения здоровья детей и подростков особенно опасна, ведь это будущие работники. В экономических терминах речь идет о сокращении человеческого капитала страны, что неизбежно отражается на показателях экономического роста и благосостояния.

Между тем среди причин, повышающих риски заболеваемости и смертности, большинство находятся во власти человека и могут быть, таким образом, объектом управления социальной политики. Это потребление алкоголя и курение, неправильное питание, низкая физическая активность и избыточный вес, плохие экологические условия проживания и вредные условия производства. Как показывает опыт многих развитых стран, целенаправленная политика, поощряющая здоровый образ жизни (далее — ЗОЖ), хотя и требует затрат и времени, приносит несомненные результаты.

Сегодня формирование здорового образа жизни зафиксировано в качестве приоритета в стратегических документах государства, в том числе в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., в Концепции развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 г. Формирование ЗОЖ — проблема, охватывающая не только сферу здравоохранения, но и условия труда, досуга, инфраструктуры, и т. д. В этой связи актуальной задачей становится разработка комплекса эффективных мер, направленных на повышение ответственности населения за свое здоровье и на создание условий ЗОЖ. Для этого прежде всего необходимо изучить социально-экономические детерминанты здорового (нездорового) поведения человека, направления и механизмы воздействия на него с помощью государственной политики, потенциальную эффективность отдельных ее инструментов.

В зарубежной экономической литературе эти вопросы исследуются давно как на теоретическом уровне, так и в практической плоскости; разработаны модели спроса на здоровье и выявлены определяющие его факторы, оцениваются экономические издержки нездорового поведения населения, а также механизмы, стимулирующие ответственное поведение индивидов, домохозяйств, работодателей. Среди наиболее известных авторов — Беккер, Гроссман, Грубер, Мерфи, Чалупка (Becker, Grossman, Gruber,

Murphy, Chaloupka). В России подобные исследования пока еще достаточно редки<sup>1</sup> и затрагивают лишь отдельные проблемные области, а по некоторым важным вопросам исследований не проводилось вовсе, хотя потребность в них для российского общества существенно выше, чем для многих других стран. Не в последнюю очередь такая ситуация объясняется отсутствием регулярных статистических данных, позволяющих оценить потенциальную эффективность отдельных мер государственной политики. Вот почему в последнее время проводятся специальные опросы населения, призванные заполнить существующий пробел. Один из них был реализован в рамках экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г.<sup>2</sup>, и результаты его позволяют обосновать использование в российских условиях многих инструментов политики ЗОЖ, давно и с успехом применяемых в других странах.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ ЗДОРОВОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ

Однако прежде чем говорить о конкретных инструментах политики ЗОЖ, нужно понять, чем в принципе аргументировано вмешательство государства в образ жизни граждан, как теоретически оно может быть построено, какие меры могут использоваться и какие (желательные и нежелательные) эффекты могут при этом возникать.

<sup>1</sup> Андриенко, Немцов, 2005; Арженовский, 2005; Локшин, Саджая, 2007; Рощина, 2009; Засимова, Лукиных, 2009; Лазарева, 2009; Колосницына, Бердникова, 2009; Колосницына, 2011; Колосницына, Засимова, 2011; Хоркина, 2011; Засимова, Матьянов, 2012.

<sup>2</sup> Среди других исследований, проводившихся в конце 2010 — начале 2011 г., нужно назвать Всероссийский опрос населения об отношении к мерам по борьбе с табакокурением, проведенный Российской экономической школой, и опрос Ассоциации международных фармацевтических производителей «Восприятие населением вопросов личного здоровья».

С точки зрения либеральной рыночной экономики рациональный выбор потребителя не должен ограничиваться государством: он определяется лишь предпочтениями и сложившимися бюджетными ограничениями человека (его доходом и рыночными ценами товаров и услуг). Вместе с тем это общее теоретическое положение верно лишь в условиях совершенных рынков. На практике часто возникают так называемые «провалы рынка», в зоне действия которых как раз и требуется государственное вмешательство. К таким провалам, в частности, относят наличие внешних эффектов (экстерналий) производства или потребления отдельных благ и несовершенство информации, в результате чего отдельные индивиды могут принимать неверные решения, так как неправильно оценивают их последствия. Важной предпосылкой свободного выбора выступает в экономической теории рациональность потребителя, а это условие в отдельных случаях нарушается, что также может стать поводом для вмешательства.

Если применить такую рамку анализа к рассматриваемой проблеме, оказывается, что здоровый образ жизни отдельного гражданина нельзя отнести к категории чистых частных благ по причине возможных внешних эффектов. Действительно, на первый взгляд кажется, что здоровый образ жизни отдельного человека — частное благо. Ответственное отношение к здоровью означает, что человек будет лучше себя чувствовать, дольше жить и работать, а значит, получать более высокие доходы. Повышение качества жизни — несомненная выгода обладателя хорошего здоровья. Но тот, кто ведет нездоровый образ жизни, вредит этим не только самому себе. Классическим примером отрицательного внешнего эффекта выступает пассивное курение — это вред для окружающих. Сам курильщик рано или поздно столкнется с отрицательным эффектом курения в форме болезни, низкой продуктивности и заработков, расходов на лечение, а возможно — и преждевременной смерти. Такие последствия носят характер не только личный, но и общественный — ущерб от курения оценивается на уровне всей экономики через пропуски рабочего времени по болезни и преждевременную

смертность, а значит — потери общественного выпуска и дополнительные расходы национальной системы здравоохранения. Сходным образом действуют внешние эффекты потребления алкоголя, в результате которого возможен прямой ущерб здоровью и жизни третьих лиц: насилие, увечья, убийства, ДТП. Такие, казалось бы, «безобидные» элементы нездорового образа жизни, как неправильное питание и низкая физическая активность, принимая форму избыточного веса и ожирения, также оборачиваются серьезными экономическими потерями общества<sup>1</sup>. Таким образом, государственное вмешательство в формирование образа жизни граждан аргументируется в первую очередь серьезными *отрицательными внешними эффектами нездорового поведения*.

*Несовершенство информации в области ЗОЖ* — весьма распространенный феномен, и не только в странах с низким уровнем образования. Значительная часть населения не видит погрешностей в своем образе жизни, полагая его здоровым и зачастую не считая нарушением ни курение, ни (особенно часто) отсутствие режима питания и низкую физическую активность. Исследования во всех странах показывают, что наличие высшего образования (и даже медицинского) далеко не всегда означает, что люди ведут более здоровый образ жизни, а в случае с курением все ровно наоборот. Образование само по себе не играет положительной роли в формировании ЗОЖ, делая необходимым государственное вмешательство в целях предоставления специальной информации.

И, наконец, *нерациональность поведения* людей в отношении собственного здоровья неоднократно обсуждалась в специальной литературе. В знаменитой работе Беккера и Мерфи<sup>2</sup>, посвященной так называемым «аддиктивным благам» (алкоголь, табак и наркотики), выделяются две группы по-

<sup>1</sup> Отдельные оценки общественных потерь от нездорового образа жизни населения России проводились под руководством автора в рамках проекта ЦФИ НИУ ВШЭ «Экономические оценки в определении приоритетов политики охраны здоровья» в 2008 г.

<sup>2</sup> Becker G., Murphy K. M. A Theory of Rotional Addiction // *Younal of Political Economy*. 1988. Vol. 96. P. 675–700.

ребителей: «близорукие» не отдадут себе отчета в возможных последствиях своей привычки, а «рациональные» понимают, что не смогут отказаться от сложившихся пристрастий. Таким образом, *неверная оценка риска нездорового поведения* может оказаться причиной нерационального выбора. Кроме того, люди по-разному оценивают будущее, т. е. речь идет о различиях в *индивидуальных ставках межвременных предпочтений (или ставках дисконтирования)*. Для человека, живущего сегодняшним днем, удовольствие (выгоды) от потребления алкоголя или табака превышает те издержки, которые придется понести в будущем. Нерациональное поведение людей, так же как и рациональное пристрастие к аддиктивным благам, требуют целенаправленных мер государственной политики для корректировки ситуации.

Если представить формирование здорового (нездорового) образа жизни как классическую задачу потребительского выбора, становится понятно, что у государства есть немало возможностей воздействовать на его результаты. Причем все доступные инструменты воздействия можно разделить на две группы в зависимости от того, какой элемент этой задачи выступает объектом: индивидуальные предпочтения или бюджетные ограничения. Кроме того, важно различать меры, нацеленные непосредственно на потребителей (отдельных граждан), и направленные на работодателей, которые, в свою очередь, могут проводить определенную политику в отношении здоровья своих работников. В самом общем виде классификация мер государственной политики ЗОЖ представлена в табл. 1.

Основные инструменты, используемые в государственных программах ЗОЖ, можно разделить на четыре группы:

1. Меры, направленные на *расширение возможностей выбора* более здорового поведения, которые характеризуются наименьшей степенью насилия со стороны государства. Например, за счет государственных средств строятся доступные спортивные сооружения, организуется городское пространство таким образом, чтобы жители могли пользоваться велосипедами. Выбор ЗОЖ может мотивироваться у работающе-

Таблица 1. Классификация мер политики ЗОЖ с точки зрения их воздействия на отдельные элементы модели потребительского выбора

Элементы модели потребительского выбора	Меры политики ЗОЖ
Индивидуальные предпочтения	Информационные меры: <ul style="list-style-type: none"> <li>• формирование предпочтений (например: обучение детей в школах);</li> <li>• корректировка предпочтений (например: информация на упаковках товаров, консультации специалистов, реклама)</li> </ul>
Бюджетные ограничения потребителя	Административные меры: <ul style="list-style-type: none"> <li>• прямой запрет или ограничение некоторых возможностей выбора (например: ограничение времени продажи алкогольных напитков; запрет на курение в общественных местах);</li> </ul> Экономические меры: <ul style="list-style-type: none"> <li>• расширение возможностей выбора (например: строительство беговых и велосипедных дорожек в жилых кварталах);</li> <li>• изменение цен нездоровых (здоровых) товаров/услуг (например: налоги на алкогольную и табачную продукцию, субсидии производителям/продавцам фруктов и овощей, установление минимальных цен алкоголя)</li> </ul>

го населения и действиями работодателя. Например, фирмы предоставляют своим служащим бесплатные или льготные абонементы в спортивный центр, оплачивают питание в столовой. Если правительство поощряет таких работодателей, снижая налоги, — это еще один вариант расширения выбора, который софинансируется государством.

2. Действия, *изменяющие характер индивидуальных предпочтений*: информационные, образовательные и иные возможности неценового влияния на выбор потребителей. В самом общем виде их можно разделить на две большие группы:

- формирование вкусов и предпочтений. Эти инструменты особенно активно используются в детском возрасте; с теоретической точки зрения должны быть наибо-

лее экономически эффективны, так как результат носит долгосрочный характер;

- корректировка сложившихся предпочтений. Среди таких мер: специальная информация, методы убеждения, социальной рекламы и антирекламы, а также менее очевидные стимулы, подталкивающие индивида принять модель здорового поведения.

Наиболее распространенный тип воздействия — предоставление информации — является нейтральным инструментом и характеризуется минимальной степенью вмешательства. Даже в случае полной осведомленности потребителя государство может предоставлять дополнительную информацию для убеждения индивида. К примеру, уровень потребительских знаний о курении и его последствиях за последние десятилетия значительно возрос, однако во многих странах продолжают печатать на пачках «мрачные сообщения», цель которых — уже не просто предоставить информацию, а убедить потребителя. Кроме того, государство ограничивает информацию производителей, если считает ее вредной для потребителя. Прежде всего это запреты и ограничения рекламы табака и алкоголя. Другая мера — использование так называемого выбора по умолчанию («defaultoption»). Например, в ресторане или столовой формируется меню, состоящее из относительно здоровых блюд, а у клиента есть возможность запросить альтернативный вариант; однако если он этого не сделает, произойдет «выбор по умолчанию».

3. Действия, *изменяющие цену* нездорового (здорового) поведения. Классическим примером такого инструмента является косвенное налогообложение потребления — прежде всего алкоголя и табака. В литературе эти налоги получили название «sintaxes» (буквально — «налоги на пороки»). Повышение цен предположительно может изменить решение потребителя, но при этом обязательно нужно учитывать ценовую эластичность спроса и возможные эффекты замещения. Так, потребление «нездорового» товара может сохраниться на прежнем уровне, а сократятся покупки других товаров. Кроме того, потребители могут переключаться на субститу-

ты, которые так же (или более) вредны. Эти эффекты могут «похоронить» идею введения дополнительного налога.

Иногда говорят о регрессивном характере «налога на по- роки», поскольку потребление алкоголя, табака и нездоровой пищи, как правило, присуще бедным слоям населения, а значит, бремя налога в первую очередь ложится на них<sup>1</sup>. И хотя налоговые сборы пополняют доходы бюджета, государство может столкнуться с дополнительными расходами на контроль нелегального производства или контрабанды. С другой стороны, изменять цены можно и в сторону понижения, вводя субсидии производителям/продавцам здоровой пищи, устанавливая налоговые вычеты для людей, занимающихся спортом, и т. п. Например, субсидируя цену фруктов и овощей, можно увеличить их потребление.

4. Государство, пользуясь правом законного принужде- ния, может вводить *прямой запрет* на определенные виды потребления — это самый радикальный вариант воздей- ствия. По сути, речь идет о прямых ограничениях индиви- дуального выбора, что в рыночной экономике требует ве- ского обоснования. Аргументами вмешательства могут быть негативные внешние эффекты употребления опреде- ленных продуктов (например, последствия пассивного ку- рения, риск ДТП в результате злоупотребления алкоголем). На практике, как и в случае роста цен, возможно появление альтернативных возможностей выбора и замещение одних благ другими, не обязательно «желаемыми». Поэто- му любые ограничительные меры должны разрабатывать- ся с учетом оценки всех возможных рисков, таких как низ- кая эластичность спроса и появление «черных» рынков.

Из всех названных мер налоги обычно рассматривают- ся как наиболее эффективные и «рыночные» инструменты

<sup>1</sup> На самом деле, в долгосрочной перспективе именно те, кто сегодня потребляет больше «нездоровых» продуктов, выигрывают от по- вышения цен, если это меняет их выбор. Приращение полезности за счет улучшения здоровья, продуктивности, доходов и т. п. будет более значимым именно для тех, кто серьезно изменит свой образ жизни.

коррекции поведения, в отличие от административных запретов и ограничений. Действительно, налог в значительной мере увеличивает розничную цену товара, тем самым заставляя потребителя менять поведение по собственному выбору в новых условиях более жестких бюджетных ограничений. Однако если рассматривать «налоги на пороки» именно как меру борьбы с рыночными провалами, может показаться, что этот инструмент не всегда действует целенаправленно.

Так, потребление табака вредно для здоровья в любых объемах, и поэтому налог на сигареты, повышая их цену и уменьшая потребление, всегда будет способствовать сокращению негативных экстерналий (как прямого, так и пассивного курения). Конечной целью политики должно быть полное прекращение употребления табака, и рост косвенных налогов с этой точки зрения действует в нужном направлении. Более того, из специальных медицинских исследований известно, что риски, связанные с употреблением табака, растут ускоренными темпами по мере роста стажа курения<sup>1</sup>. Поэтому целью антитабачной политики должно стать в первую очередь прекращение курения подростков и молодежи — это позволит быстрее снизить заболеваемость и смертность. Молодые потребители чувствительны к росту цены, поскольку их доходы невысоки и привычка еще не устоялась. А значит, рост налогов на табак соответствует поставленной цели.

<sup>1</sup> Например, важная зависимость была установлена в работе британских эпидемиологов Долла и Пето, которые показали, что вероятность заболевания бронхиальной карциномой у курильщиков прямо пропорциональна квадрату числа выкуриваемых в день сигарет и стажу курения в степени 4,5. Эту зависимость иногда называют в литературе «формулой Долла-Пето». Полученное соотношение базировалось на одном, хотя и весьма масштабном, эмпирическом исследовании, охватившем более 30 тыс. британских курильщиков-мужчин, которых наблюдали на протяжении 20 лет, с 1951 по 1971 г. В контексте обсуждения мер антитабачной политики представляются важными, однако, не столько точные значения параметров формулы, сколько их соотношение: очевидно большая роль стажа курения по сравнению с объемом употребляемого табака.

Совсем иная ситуация складывается с потреблением продуктов питания. Сами по себе они не имеют вредного воздействия (если соответствуют медицинским стандартам качества). Однако избыточное потребление вызывает лишний вес и соответствующие экстерналии. Наилучшим вариантом с теоретической точки зрения было бы введение нелинейной шкалы налога, так чтобы по более высокой ставке облагалось потребление «излишних» объемов пищи, но практически такое предложение трудно реализуемо. Наилучший подход, по мнению некоторых специалистов, — облагать повышенным налогом тех производителей пищи, у которых доля добавленной стоимости выше, т. е. продукты проходят более длительную переработку. Однако есть сомнения, что столь сложные схемы налогообложения окажутся экономически оправданными. Более простой вариант (в терминах теории, «второе лучшее» решение) — выделение отдельных однозначно вредных продуктов, ставка налога на которые повышается, например — сладкие газированные воды.

Сходные проблемы возникают и в отношении налогообложения алкоголя. Его умеренное потребление не вредит организму, более того, даже среди медиков встречаются защитники кардиопротекторных свойств сухого вина. Вопрос в том, каков объем и состав потребления, его единовременные дозы. С точки зрения издержек потребителя и (особенно) негативных внешних эффектов представляет опасность потребление алкоголя в чрезмерных объемах<sup>1</sup>. Именно со-

<sup>1</sup> Само по себе определение «чрезмерного потребления» — сложная задача. В отдельных странах существуют свои нормы, обычно разные для мужчин и женщин, устанавливаемые национальными органами управления здравоохранением либо исследовательскими институтами. В последнее время специалисты говорят и о необходимости дифференциации этих норм по возрастным группам. Есть страны, имеющие несколько вариантов норм (предлагаемых разными организациями). В России специальных национальных норм не установлено, специалисты ориентируются на единые критерии, предлагаемые ВОЗ. Однако если говорить о налогообложении «чрезмерного потребления» алкоголя, вопрос установления границ может стать серьезным практическим препятствием.

крашение чрезмерного потребления и должно быть, тем самым, целью антиалкогольной политики государства. Однако введение косвенных налогов на спиртное означает, что платить их будут все, кто хотя бы изредка употребляет алкоголь, что нельзя признать социально справедливой ситуацией.

Вместе с тем облагать налогом лишь любителей чрезмерного употребления алкоголя не только технически сложно, но и теоретически бессмысленно. Еще в 1960-е гг. известный французский математик и демограф С. Ледерманн доказал, что доля населения, злоупотребляющего спиртными напитками, непосредственно связана со средним уровнем потребления алкоголя в обществе. Полученная им на основе эмпирических данных зависимость получила название «закона Ледерманна» — он показал, что распределение объема потребления алкоголя в обществе подчиняется нормальному закону. То есть большая часть населения демонстрирует средний уровень потребления, а меньшая — воздерживается от алкогольных напитков или, наоборот, злоупотребляет ими. Отсюда закон Ледерманна формулируется следующим образом: «Доля злоупотребляющих алкоголем снижается, если все общество пьет меньше, и повышается, если общество в целом увеличивает употребление спиртного». Таким образом, введение и дальнейший рост косвенных налогов на алкоголь, уменьшая средний уровень потребления в обществе, будет способствовать и сокращению доли тех, кто злоупотребляет спиртным и тем самым несет этому обществу негативные экстерналии.

В целом теоретический анализ позволяет аргументировать государственное вмешательство в формирование образа жизни отдельных граждан как несовершенством рыночных отношений в этой сфере (наличием негативных и позитивных экстерналий, несовершенством информации), так и неполной рациональностью потребителей, недооценкой рисков для здоровья, непоследовательностью межвременных предпочтений.

Проведенный обзор многочисленных зарубежных исследований подтверждает необходимость и важность проведения последовательной политики ЗОЖ во всех областях:

в борьбе с курением и злоупотреблением алкоголем, в продвижении принципов правильного питания и физической активности населения. Однако в отношении отдельных элементов ЗОЖ разные инструменты могут оказаться более или менее эффективными<sup>1</sup>. Так, для формирования правильного питания и мотивации физической активности важны прежде всего образовательные и консультационные меры, информационные кампании, тогда как в борьбе с табакокурением и злоупотреблением алкоголем выходят на первый план административные и экономические инструменты. Эффективность отдельных мер может различаться и в зависимости от того, на какие группы населения они рассчитаны. В целом в долгосрочной перспективе предпочтительнее меры, ориентированные на молодежь. Важно также использовать все доступные инструменты в комплексе, потому что доказано, что эффективность комплексных программ политики ЗОЖ всегда выше, при прочих равных условиях.

## **ПОЛИТИКА ЗДОРОВОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПЕРСПЕКТИВНЫЕ МЕРЫ**

В последние годы в нашей стране политика формирования здорового образа жизни заметно активизировалась: приняты важные программные документы<sup>2</sup>, созданы центры здоровья, поэтапно повышались ставки акцизов на алкоголь и табак и т. д. Однако внимание к мерам, содействующим распространению ЗОЖ, все еще не адекватно их роли в возможном снижении заболеваемости и смерт-

<sup>1</sup> См.: Доклад ВОЗ «Глобальная стратегия сокращения негативных последствий употребления алкоголя» 2010 г.; Проект ОЭСР «Economic of Prevention» 2009 г.; Рамочную Конвенцию по борьбе против табака ВОЗ 2003 г.; Доклад ВОЗ «Interventions on Diet and Physical Activity: What Works» 2009 г.

<sup>2</sup> «Концепция государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения», «Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака», «Основа государственной политики в области здорового питания».

ности в сравнении с собственно медицинской помощью. Проводимые сегодня мероприятия пока слишком осторожны и недостаточны — и по содержанию, и по объему финансирования.

Проведенный в ноябре 2011 г. по заказу НИУ ВШЭ опрос населения по проблемам развития ЗОЖ позволил оценить как эффективность действующих мер, так и их потенциал. Опрос проводился Аналитическим центром Юрия Левады на основе многоступенчатой стратифицированной вероятностной выборки, репрезентирующей взрослое население Российской Федерации в возрасте от 15 лет и старше, объемом 4000 респондентов.

Прежде всего данные опроса еще раз продемонстрировали необходимость государственного вмешательства как такового. Так, 60% респондентов не проходят регулярных медицинских обследований; 70% практически не занимаются физкультурой или спортом; 82% не знают своего уровня холестерина крови (причем этот показатель практически не дифференцирован ни по возрасту, ни по образованию отвечавших на вопрос). И хотя среди факторов, негативно влияющих на здоровье, респонденты справедливо ставят на первые места алкоголь и курение, сидячий образ жизни и избыточный вес, одновременно 35% из них курят, 48% никогда или почти никогда не читают информацию на этикетках, покупая продукты, употребляют алкогольные напитки 59% (в том числе регулярно употребляют крепкие спиртные напитки 26%). При этом 61% опрошенных убеждены, что ведут здоровый образ жизни. Надо также отметить, что среди причин, мешающих вести здоровый образ жизни, ставят на первое место лень (34% опрошенных), на второе — нехватку времени и сил (24%) и лишь затем с большим отрывом — нехватку денег (11%). Четвертое место занял такой ответ: «В обществе нет культуры здорового образа жизни» (9%), его значимо чаще дают респонденты в возрасте 30–34 лет и люди с высшим образованием. Специальный вопрос был задан респондентам, чтобы оценить их норму дисконтирования (или ставку межвременных предпочтений). Респонденту предлагалось сделать гипотетический

выбор — забрать сегодня выигранный денежный приз или подождать его выплаты в течение года, получив при этом 20% годовых. Согласились ждать всего 20% ответивших, а из тех, кто отказался, 17% не готовы ждать ни на каких условиях. Таким образом, расхождение между представлениями о здоровом образе жизни и фактическим поведением населения, отсутствие мотивации к поддержанию своего здоровья и высокая норма индивидуальных межвременных предпочтений, препятствующая инвестициям в здоровье, выступают убедительными аргументами, оправдывающими необходимость государственного вмешательства. Рассмотрим далее некоторые меры политики ЗОЖ, которые либо уже принимаются сегодня, либо предлагаются в перспективе, с точки зрения отношения к ним населения.

1. Меры, направленные на *расширение возможностей выбора* более здорового поведения. В первую очередь, здесь нужно говорить о развитии физической активности населения. Лишь в самой молодой возрастной группе (от 15 до 19 лет) занимаются физкультурой или спортом регулярно 53% опрошенных, уже в следующей группе (20–24 года) активность резко снижается до 22%, и далее у всех респондентов трудоспособного возраста она составляет около 10–12%, несколько повышаясь только в группе пенсионеров. Результаты опроса говорят о том, что главная причина — нехватка времени и возможностей у работающего населения. Самое распространенное место занятий — у себя дома (отметили 62%), лишь 18% из занимающихся физкультурой и спортом посещают спортзалы по месту учебы/работы и 20% — спортцентры и бассейны вне работы. Очевидно, решение проблемы нужно искать в расширении возможностей для занятий. В частности, респондентам предлагался такой вопрос: «Если бы в непосредственной близости от Вашего дома появились бесплатные спортивные площадки, беговая дорожка, велосипедные дорожки, каток, Вы бы стали активнее заниматься физкультурой?». Половина опрошенных ответили на него положительно. Готовность активнее заниматься проявляют больше всех самые молодые респонденты, од-

нако и в старших возрастных группах она высока — от 59% (30–34 года) до 36% (55–65 лет). Причем важно отметить, что желание заниматься значительно чаще выражают респонденты, имеющие несовершеннолетних детей (62% против 45% в бездетных семьях), а это значит, что для них доступность спортивных сооружений важнее: с одной стороны, им труднее выбрать время для занятий, а с другой стороны — многие хотели бы заниматься вместе с детьми.

Важную роль в обеспечении доступности спортивных занятий могут играть работодатели. Данные опроса показывают, что сегодня таких работников, которым предоставляются возможности занятий в собственных спортивных сооружениях предприятия или субсидии на занятия вне предприятия, еще немного — 18,9 и 4,5%, соответственно. Однако эффективность этого подхода очевидна: фактически занимающихся физкультурой и спортом среди таких работников примерно в 1,5 раза больше, чем среди тех, у кого нет дополнительных возможностей (табл. 2).

Таблица 2. Доля работников, имеющих возможности занятий физкультурой на предприятии и субсидии занятий вне предприятия (в %)

	Доля от всех работающих	Среди них фактически занимаются физкультурой и спортом
Имеют возможность регулярно заниматься физкультурой на предприятии (спортзал, бассейн, тренажеры)	18,9	44,2
Не имеют возможности заниматься на предприятии	81,1	27,6
Имеют возможность получать субсидии (частичную оплату) спортивных занятий вне работы	4,5	40,7
Не имеют возможности получать субсидии спортивных занятий	95,5	28,4

Одной из мер государственной политики ЗОЖ могла бы стать поддержка таких работодателей (например, с помощью льготного налогообложения), что опосредованно скажется на физической активности населения.

2. Действия, *изменяющие характер предпочтений и выбора.* Относительно недавно появившиеся крупные предупредительные надписи о вреде табака на пачках сигарет замечают почти все курильщики, что не удивительно, но лишь 28,8% из них признают, что такие надписи заставляют задуматься о вреде курения, и 15,3% — что надписи заставляют задуматься о том, чтобы бросить курить. Почти половина курящих утверждает, что не обращают внимания (44%) или вовсе не видят угрожающих надписей (5%). В целом это свидетельствует о недостаточно высокой эффективности действующей сегодня меры и необходимости следующего шага — перехода к графическим изображениям, которые, согласно международному опыту, признаны более действенными. Важно все же отметить, что среди «начинающих» и молодых курильщиков (15–17 лет и 18–24 года) больше тех, кто готов задуматься о вреде курения, и наоборот, курильщики со стажем значимо чаще оказываются равнодушны к новым надписям или вовсе их не замечают. Уровень образования положительно влияет на реакцию курильщика: люди с высшим и средним профессиональным образованием чаще выражают готовность задуматься о вреде своей привычки и о том, чтобы с ней расстаться; менее образованные курильщики чаще не обращают внимания на предупредительные надписи.

Важным инструментом политики ЗОЖ во многих странах выступает реклама (или антиреклама — в отношении вредных привычек). Результаты опроса показывают, что в России она еще малоэффективна. Так, 43% опрошенных никогда не замечали антирекламу курения, 53% не замечали антирекламу алкогольных напитков. Наиболее заметный источник рекламы, естественно, телевидение; все остальные каналы (СМИ, наружные носители, Интернет) практически не замечаются потребителями. Важно отметить, что разницы в реакции на рекламу у курильщиков и тех, кто не курит, а также употребляющих и не употребляющих алкоголь практически

нет: нельзя сказать, что антиреклама табака или алкоголя в большей степени задевает целевые группы. Точно так же и реклама здорового образа жизни остается малозаметной, лишь половина респондентов смогли вспомнить, что видели ее. Наиболее восприимчивы в отношении рекламы ЗОЖ и антирекламы вредных привычек самые молодые группы (15–19 и 20–24 года), которые чаще видят наружные рекламные щиты и сообщения в Интернете.

Другим источником информации о здоровом образе жизни должны были стать центры здоровья, которые создавались на базе районных поликлиник. Все желающие могут проверить здесь базовые характеристики здоровья и получить консультацию. Однако и статистические данные самого Министерства здравоохранения Российской Федерации о посещаемости таких центров, и данные опроса показывают их низкую популярность. Так, в среднем по выборке 55% респондентов не знают о существовании центров здоровья, а фактически посещали их всего 17% опрошенных. Доля посетителей выше среди лиц с хроническими заболеваниями (22%) и среди инвалидов (25%). Среди тех респондентов, которые не считают свой образ жизни здоровым, 64% ничего не знают о центрах здоровья, а посещали их только 10%. Таким образом, цель профилактики и предоставления информации и консультаций тем, кто еще здоров и чье поведение создает риски для здоровья, пока не достигнута. Возможно, проблема именно в том, что центры здоровья созданы на базе поликлиник, куда по традиции обращаются только те, кто уже болен.

3. Действия, *изменяющие цену* нездорового (здорового) поведения. Повышение цен, как уже отмечалось, признается специалистами одной из наиболее действенных мер борьбы с табаком. В России цена сигарет остается все еще очень низкой, несмотря на некоторый рост ставок акцизных налогов, наблюдавшийся за последние два года. Средняя цена пачки сигарет/папирос (цена покупки) составляла на момент проведения опроса 31 руб., респонденты выкуривали в среднем 17 сигарет в день. Таким образом, расходы на табак составляли около 790 руб. в месяц на человека или всего 3% сред-

Таблица 3. Распределение ответов на вопрос «Как Вы, скорее всего, поступите, если цены на сигареты, которые Вы обычно курите, вырастут в 2 раза?»

Варианты ответов	Значимо чаще других выбирают ответ
Постараются бросить курить	<ul style="list-style-type: none"> <li>• молодые курильщики;</li> <li>• женщины;</li> <li>• имеющие высшее образование;</li> <li>• наименее обеспеченные</li> </ul>
Постараются меньше курить, но не перейдут на более дешевые сигареты, табачную продукцию	<ul style="list-style-type: none"> <li>• люди среднего возраста;</li> <li>• имеющие среднее профессиональное или высшее образование;</li> <li>• женщины;</li> <li>• более обеспеченные</li> </ul>
Будут покупать более дешевые сигареты, но не станут меньше курить	<ul style="list-style-type: none"> <li>• мужчины;</li> <li>• имеющие среднее профессиональное образование;</li> <li>• менее обеспеченные</li> </ul>
Перейдут на другие виды табачной продукции (например, папиросы, кальян)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• самые младшие и самые старшие;</li> </ul>
Не будут ничего менять (будут курить как обычно те же сигареты)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• самые старшие возрастные группы;</li> <li>• наименее образованные;</li> <li>• мужчины;</li> <li>• наиболее обеспеченные</li> </ul>

немесячной заработной платы (24310 руб. в ноябре 2011 г., по данным Росстата). Столь низкие — экономически незначимые — цены не позволяли пока исследователям корректно оценить эластичность спроса на табак на российских данных. В рамках опроса была сделана попытка проследить гипотетическое влияние цены на спрос в случае, если цена изменится кардинально: респондентов спрашивали, что они будут делать в ответ на двукратный рост цен. Варианты ответов и результаты представлены в табл. 3, где показано, какие группы курильщиков значимо чаще выбирают тот или иной ответ. В среднем по выборке 33% курильщиков ответили, что постараются бросить курить, и еще 22% считают, что будут курить меньше. Разумеется, это лишь оценка намерений, но здесь

важно отметить, что стремление бросить курить отчетливее прослеживается в молодых возрастных группах, где средняя цена покупки выше. Нежелание менять свое поведение предсказуемо для представителей самых старших и малообразованных групп населения, однако такой же ответ часто дают люди с высокими доходами, что лишний раз подтверждает экономическую незначимость цены табака и необходимость ее радикального повышения.

Так же, как и в случае с курением, одна из предлагаемых — и уже поэтапно реализуемых — мер государственной политики в отношении потребления алкоголя состоит в повышении акцизов и розничных цен. Пока цены повышались незначительными темпами, однако в ближайшее время предстоит более существенный их рост. Реакцию населения на эту меру позволяют оценить ответы респондентов, употребляющих крепкие алкогольные напитки, на вопрос: «Как Вы, скорее всего, поступите, если цены на крепкие спиртные напитки (в том числе на водку) повысятся в два раза?» (табл. 4).

В среднем по выборке 29% респондентов, употребляющих крепкие спиртные напитки, выразили мнение, что станут пить в целом меньше; «переключиться» на более слабые напитки планируют около 8%, на более дешевые — 7%. Противники повышения акцизов часто говорят об опасности перехода к низкокачественным напиткам кустарного производства. Однако полученные данные показывают, что сегодня регулярно употребляют самогон не более 2% из тех, кто в принципе пьет спиртные напитки. В ответ на рост цен рассматривают вариант перехода на самогон 7% из употребляющих крепкий алкоголь, в основном это жители села старших возрастов с низким уровнем образования. Наоборот, более молодые и образованные жители больших городов выражают большую готовность изменить модель потребления, переключившись на слабый алкоголь. Таким образом, рост цены алкоголя может оказаться достаточно эффективной мерой, корректирующей нездоровое поведение, особенно в группе молодежи.

3. *Прямой запрет* на определенные виды потребления. Респондентам задавали вопрос о том, где, по их мнению, сле-

Таблица 4. Распределение ответов на вопрос «Как Вы, скорее всего, поступите, если цены на крепкие спиртные напитки (в том числе на водку) повысятся в два раза?»

Варианты ответов	Значимо чаще других выбирают ответ
В целом станут меньше пить спиртных напитков	<ul style="list-style-type: none"> <li>• самые молодые возрастные группы;</li> <li>• наименее образованные;</li> <li>• наименее обеспеченные</li> </ul>
Будут пить меньше крепких напитков и больше слабоалкогольных напитков (вина, пива)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• самые молодые возрастные группы;</li> <li>• имеющие высшее образование;</li> <li>• жители крупных городов</li> </ul>
Будут пить столько же крепких напитков, но будут выбирать более дешевые напитки	<ul style="list-style-type: none"> <li>• мужчины;</li> <li>• старшие возрастные группы;</li> <li>• менее обеспеченные</li> </ul>
Будут пить вместо крепких напитков заводского производства крепкие напитки домашнего, домашнего производства (например, самогон)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• мужчины;</li> <li>• самые старшие возрастные группы;</li> <li>• наименее образованные;</li> <li>• жители села</li> </ul>
Будут пить столько же (по объему) крепких напитков, сколько сейчас	<ul style="list-style-type: none"> <li>• самые старшие возрастные группы;</li> <li>• наиболее образованные;</li> <li>• женщины;</li> <li>• наиболее обеспеченные;</li> <li>• жители столиц</li> </ul>

дует запретить курение. Они могли отметить либо отдельные предложенные варианты ответов, либо выбрать ответы «везде» или «нигде». Табл. 5 показывает, что население (как некурящее, так и курящее) поддерживает запреты, особенно в учреждениях здравоохранения, образования и спорта. И хотя среди курильщиков больше принципиальных противников запретов, на самом деле их совсем не много — менее 10%. Кроме того, сама группа курильщиков неоднородна: поддержка запретов курения практически во всех предлагаемых местах отчетливо выше среди тех, кто имеет высшее образование, и растет с возрастом.

ТАБЛИЦА 5. Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, где курение должно быть запрещено?» (в %)

	Статус респондентов		
	Курят	Не курят и не курили	Курили, но бросили
В больницах	54,9	30,3	37,1
В вузах	32,7	22,5	24,2
На рабочих местах	21,8	20,4	21
В спортивных сооружениях	39,1	22,2	29,9
В ресторанах, кафе	10	11,5	12,4
В барах, клубах	5,3	6,4	4,8
Везде	26,8	67,7	53,4
Нигде	9,5	1,3	4,1

Иногда можно услышать от противников антитабачной политики такой аргумент: запрет курения в кафе и ресторанах резко сократит их посещаемость, приведет к закрытию многих учреждений общепита, к сокращению занятости, росту безработицы и т. п. Респондентам задавали прямой вопрос: «Если запретят курить в барах и ресторанах, Вы будете посещать их чаще, реже или так же, как раньше?». Как оказалось, половина взрослого населения в принципе не бывает в учреждениях общепита, а из тех, кто бывает, 76% намерены посещать их так же, как и раньше, несмотря на запрет курения, а 10% — даже чаще, и только 6% — реже. Среди курящих посетителей ресторанов намереваются сократить посещения только 10%, зато среди некурящих 17% будут ходить в кафе и рестораны чаще, чем сейчас. Таким образом, опасения за судьбу общепита кажутся малообоснованными, а запреты курения, очевидно, дадут положительный эффект — как для самих курильщиков, которые могут в результате сократить потребление табака, так и для окружающих (некурящих посетителей и персонала). По-разному реагируют на предлагаемую меру люди разного возраста и образования: молодые и образованные курильщики скорее не изменят своего поведения и будут продолжать посещать кафе и рестораны, где запретят курить.

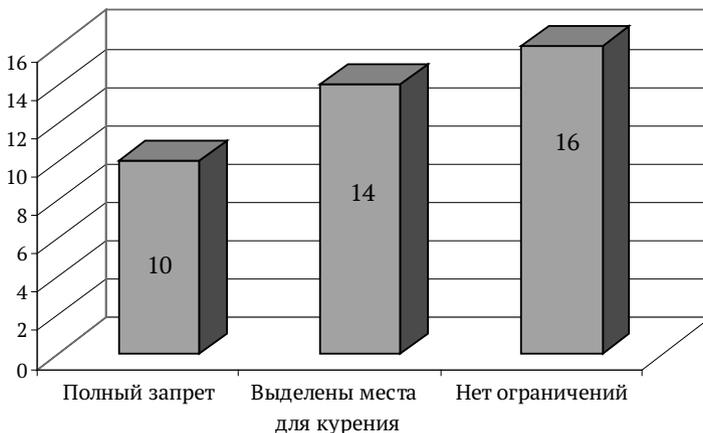


Рис. 2. Среднее число сигарет в расчете на одного курильщика, в зависимости от политики работодателя (штук в день)

Согласно полученным данным, более 50% работающего населения ежедневно подвергается воздействию пассивного курения на рабочем месте. Лишь 10% работающих курильщиков трудятся на предприятиях, где курение полностью запрещено, у 50% курильщиков на рабочих местах выделены специальные курительные помещения или места для курения, еще у 40% курильщиков в организациях нет никаких норм, запрещающих курение. Оказывается, что политика работодателя отражается не только на здоровье некурящей части персонала, но и на потреблении табака теми, кто подвержен вредной привычке: среднее число выкуриваемых за день сигарет больше всего там, где нет никаких ограничений, меньше там, где есть выделенные для курения места, и значительно меньше в случае полного запрета (рис. 2). По-видимому, подобный результат может оправдывать государственную политику, устанавливающую прямой запрет на курение на рабочих местах. Альтернативой может быть поощрение работодателей в форме льготного налогообложения (сокращение отчислений на социальное/медицинское страхование работников).

Респондентам также задавались вопросы об отношении к антиалкогольной политике. Все меры (как уже принятые сегодня, так и еще только обсуждаемые) однозначно положительно воспринимаются населением. Доли одобряющих различные меры антиалкогольной политики представлены в табл. 6. Важно отметить высокий уровень одобрения даже среди тех, кто сам употребляет алкогольные напитки.

Таблица 6. Доля одобряющих отдельные меры антиалкогольной политики (в %)

Меры	Употребляют алкогольные напитки	Не употребляют алкогольные напитки
Запрет на продажу пива после 21.00 часа	67,8	89,8
Запрет на продажу пива и алкогольных коктейлей в киосках и палатках	68,8	88,8
Ужесточение штрафов за распитие алкогольных напитков (включая пиво) в общественных местах: парках, дворах, на улицах, в общественном транспорте	81	91,6
Значительное сокращение торговых точек, имеющих право на продажу спиртных напитков	66,7	89,3
Запрет на продажу алкогольных напитков (включая пиво) на бензозаправочных станциях	83,9	92,5
Ужесточение наказания за вождение автомобиля в пьяном виде	95,2	96,4

В отношении всех предлагаемых мер наблюдается несколько более активное одобрение со стороны представителей старших групп населения и людей с высшим образованием и значительно более активное — у женщин по сравнению с мужчинами.

В целом, как показал опрос, население поддерживает меры политики ЗОЖ и позитивно реагирует на них, хотя реакция отдельных социально-демографических групп может различаться, и это необходимо учитывать при планировании политики. Целевыми группами программы формирования здорового образа жизни должны стать в первую очередь подростки и молодежь. С одной стороны, это возраст, когда формируются привычки, с другой стороны, молодежь — это будущая рабочая сила и будущие родители. Кроме того, помощь нужна людям, уже имеющим вредные привычки и не способным самостоятельно от них отказаться. Работа с этими группами населения не может эффективно проводиться в медицинских учреждениях (центрах здоровья), которые посещают уже больные люди, поскольку речь идет о здоровых. Нужны другие формы — клубы по месту жительства, школьные уроки и объединения, кружки и клубы по месту работы, обучающие программы, телереклама и т. п. Нужно расширять предложение специальных форм досуговой активности для молодежи, с тем чтобы замещать вредные привычки — увеличивать доступность спортивных сооружений, площадок во дворах, беговых и велосипедных дорожек и пр.

Для разработки и реализации программ здорового образа жизни необходима статистическая информация, которую в данный момент никто не собирает на регулярной основе. Необходимо регулярное статистическое наблюдение физической активности и стиля питания населения, включая потребление алкоголя и табака, на основе выборочных опросов, с тем чтобы можно было отслеживать динамику и результаты проводимых мер.

И, наконец, комплексность самого понятия «здоровый образ жизни» требует системного и вневедомственного подхода к разработке единой государственной политики. Не может быть в принципе одного ведомства, ответственного за здоровый образ жизни. В перспективе продуманная и комплексная политика здорового образа жизни не только даст эффект в форме увеличения трудовых ресурсов и экономической ак-

тивности, но и позволит сократить расходы на медицинскую помощь.

**Особенно высока в России смертность населения в трудоспособном возрасте.** Вероятность умереть в возрасте 15–60 лет в России почти в 2 раза выше, чем в среднем по Европе: 269 против 146 на 1000 чел. населения (2009 г). По оценке экспертов Всемирной Организации Здравоохранения, экономические потери только от смертности вследствие кардиологических заболеваний, инсульта и диабета достигли в России 1% ВВП в 2005 г. В других странах БРИК они составили менее 0,35% ВВП, а в таких развитых странах, как Великобритания и Канада — менее 0,1% ВВП.

**Высокие показатели смертности и заболеваемости населения — главный вызов российской системе охраны здоровья.** Показатели заболеваемости населения нашей страны продолжают расти, при этом темп прироста общей заболеваемости за 2005–2009 гг. составил 9,8% и превысил темп прироста первичной заболеваемости (число впервые выявленных случаев заболеваний), который составил 7,6%.

**По уровню финансирования здравоохранения Россия на много отстает от западноевропейских стран.** Доля общих расходов на здравоохранение в ВВП у нас почти в 1,7 раза меньше, чем в странах ЕС (5,2% против 9% в 2008 г.), а доля госрасходов на здравоохранение в ВВП — меньше в 2 раза (3,4% по сравнению с 6,9% в 2008 г.). В абсолютном выражении в расчете на человека российское государство тратит на здравоохранение в 3,9 раза меньше, чем в среднем страны ЕС (567 и 2203 долл. соответственно по паритету покупательной способности, 2008 г.).

В широко понимаемом комплексе охраны здоровья населения пока абсолютно преобладает лечебная деятельность медицинских учреждений. Между тем среди факторов, определяющих здоровье человека, первое место, по оценкам Всемирной Организации Здравоохранения, принадлежит здоровому образу жизни. В последние годы политика формирования здорового образа жизни в нашей стране заметно активизировалась: приняты важные программные документы, созданы центры здоровья, несколько повышены ставки акцизов на алкоголь и табак и т. д.

## РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ

# Средний класс: новая повестка

Новая модель роста предполагает ориентацию на **пост-индустриальную экономику** — экономику завтрашнего дня. В ее основе сервисные отрасли, ориентированные на развитие человеческого капитала: образование, медицина, информационные технологии, медиа, дизайн, «экономика впечатлений» и т. д. И в развитых, и в развивающихся странах возникает **креативный класс** — люди творческого труда, создающие инновации уже в ходе своей обычной работы. Именно они будут обеспечивать решающие конкурентные преимущества в соревновании экономик XXI в. Как показывает новейшая экономическая история, порождение инноваций креативным классом происходит относительно независимо от институциональной среды, в рамках организаций и сетей самого разного типа. Это требует качественно иного подхода ко всем отраслям, связанным с **развитием человеческого капитала**.

Россия имеет определенные преимущества над странами близкого уровня развития в области **формирования человеческого капитала**: национальные **системы образования и культуры** все еще находятся среди лидеров. Однако этот ресурс неосмотрительно растрачивается: устойчивая тенденция недофинансирования этих систем (как бюджетного, так и частного) и быстрая деградация фундаментальной науки, выступающей драйвером профессионального образования, могут привести Россию в рассматриваемом периоде к утрате этих преимуществ. Задача **восстановления и закрепления сравнительных преимуществ в области образования и культуры** является первоочередной для стратегии развития России как с позиции обеспечения экономического роста, так и для устойчивости социальной политики.



М. Э. ДМИТРИЕВ  
С. Г. МИСИХИНА

## Средний класс в Российской Федерации: подходы, оценки, характеристики, интересы

### Подходы и оценки среднего класса в России в 1990–2000-х гг.

Серьезные эмпирические исследования среднего класса в России немногочисленны. Среди них можно выделить исследование, проведенное на базе ИСЭПН РАН Е. М. Авраамовой, которая использовала в качестве критериев отнесения к среднему классу материальную обеспеченность, профессионально-квалификационный потенциал, адаптированность и способность к освоению инноваций, тип политического участия, стиль жизни, самоидентификацию. В 1998 г., по ее оценкам, около 12,5% семей в России могли быть отнесены к среднему классу согласно этим критериям<sup>1</sup>. На более поздних этапах исследования в конце 2000-х гг.

<sup>1</sup> *Авраамова Е. М.* Формирование среднего класса в России: определение, методология, количественные оценки // *Общественные науки и современность*. 2002. № 1.

Е. М. Авраамова относит к среднему классу уже каждую четвертую семью России<sup>1</sup>.

Согласно оценкам Л. А. Беляевой, в 1998 г. около 9,4% населения можно было идентифицировать как средний класс на основании таких критериев, как самоидентификация, материальная обеспеченность и образование (высшее и среднее профессиональное).<sup>2</sup>

В работе под ред. Т. Малевой «Средние классы в России: экономические и социальные стратегии»<sup>3</sup> были использованы следующие критерии выделения среднего класса как:

- материальная обеспеченность, включающая текущие денежные доходы, сбережения, движимое имущество, недвижимость, активы на селе (21,2% домашних хозяйств отнесены к среднему классу по этому критерию);
- социально-профессиональный критерий (высшее образование, регулярная занятость, нефизический характер труда, наличие управленческих функций, включая малых предпринимателей и исключая руководителей средних и крупных предприятий) привел к оценкам среднего класса на уровне 21,9% респондентов;
- критерий самоидентификации — среднее положение по различным шкалам социальной идентификации для домохозяйства и индивида — (39,5% домашних хозяйств отнесены к среднему классу на основании этого критерия).

<sup>1</sup> Авраамова Е. М. Средний класс эпохи Путина // *Общественные науки и современность*. 2008. № 1.

<sup>2</sup> Беляева Л. А. В поисках среднего класса в России // *Социологические исследования*. 1999. № 7.

<sup>3</sup> Средние классы в России: экономические и социальные стратегии / Под ред. Т. Малевой; Моск. Центр Карнеги. М.: Гендальф, 2003. В рамках исследования в ноябре 2000 г. было проведено социологическое обследование, охватившее 5 тыс. домохозяйств в 12 регионах, которое было построено на методологии, репрезентирующей население Российской Федерации.

Соответствие как минимум двум критериям позволило в 2000 г. отнести около 20% населения к среднему классу (всем трем критериям соответствовало 6,9% населения).

Исследование, использующее похожую методологию, было повторено в 2007 г. Его результаты позволили отнести к среднему классу около 20% населения по соответствию как минимум двум критериям (из них 4,6% — по трем критериям).<sup>1</sup>

В работах Л. М. Григорьева<sup>2</sup>, посвященных проблематике среднего класса, проводится как серьезный анализ литературы по данной проблеме, так и предлагаются подходы к формированию критериев отнесения к среднему классу, оценке его размеров, анализу его структуры и финансового поведения. Кроме того, выдвигается целый ряд гипотез для дальнейших исследований. Оценки размеров среднего класса у Л. М. Григорьева, как и в вышеупомянутых работах коллектива авторов под руководством Т. Малевой, близки во второй половине 2000-х гг. к 20% населения.

В 2009 г. было опубликовано исследование Н. Е. Тихоновой, С. В. Мареевой «Средний класс: теория и реальность»<sup>3</sup>. Данная работа представляет особый интерес, так как, в отличие от многих других исследований, здесь не только были выбраны критерии отнесения к среднему классу и произведены его оценки (26% населения России

<sup>1</sup> Малева Т. М., Овчарова Л. Н. и др. Российские средние классы накануне и на пике экономического роста. М.: Экон-Информ. 2008.

<sup>2</sup> Григорьев Л. Внутренние противоречия формирования среднего класса в России // Дискуссия о среднем классе. М.: ИНСОП, Научная книга, 2008; Григорьев Л. Интересы и проблемы во время мирового кризиса: ответственность элит, понимание среднего класса и терпение бедняков // Экономика переходных процессов. М., 2010. Т. 2. Гл. 3.11; Григорьев Л., Салмина А. Структура среднего класса в России: гипотезы и предварительный анализ // Российский средний класс: анализ структуры и финансового поведения. М.: ИНСОП, Экон-Информ, 2009; Григорьев Л., Салмина А. Структура среднего класса в России: предварительный анализ для будущих исследований // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2010. № 12; Григорьев Л. М. Элиты и средний класс // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2010. № 13.

<sup>3</sup> М.: АльфаМ, 2009.

в 2009 г.), но и проделана большая работа по выявлению ценностей отдельных слоев населения, включая и ценности среднего класса. Работа позволяет также определить группы модернистов и традиционалистов (как ядер, так и периферии) и показать, из каких социально-экономических слоев населения состоят группы людей, сформированные по признаку однородности их ценностей. Более того, в ней продемонстрировано, что модернисты в значительной степени формируются из представителей среднего класса, в то время как традиционалисты — из представителей других слоев населения.

В 2010 г. исследование, проведенное ЦСР и РАНХиГС<sup>1</sup>, показало, что около 29% населения может быть отнесено к среднему классу на основании таких критериев как:

- наличие дохода, достаточного для приобретения стандартной квартиры с помощью ипотечного кредита, выдаваемого на стандартных условиях<sup>2</sup>. Данные Росстата показали, что в целом по России около 20% населения имели во 2 квартале 2010 г. доход достаточный для приобретения квартиры с помощью ипотечного кредита;
- наличие в качестве второго жилья квартиры или комнаты при уровне доходов домохозяйства, недостаточном для ипотеки. Такое жилье является ликвидным активом, и это в значительной мере меняет материальное благо-

<sup>1</sup> Белановский С. А., Дмитриев М. Э., Мисихина С. Г. Средний класс в реноориентированной экономике: почему Москва перестала быть Россией? // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2010. № 13.

<sup>2</sup> Возможность приобретать жилье в Российской Федерации представляет собой уровень благосостояния, недоступный менее обеспеченным слоям населения, тем более что для приобретения жилья с помощью ипотечного кредита необходимо найти средства на первый взнос (около 30% стоимости жилья). В оценках использовались данные Института экономики города. <http://www.urbanecomics.ru>.

состояние домохозяйств, его имеющих.<sup>1</sup> Около 10% населения с более низким уровнем доходов имеет в качестве второго жилья квартиру или комнату в квартире.

Данный подход перекликается с подходом УриДадуша и Шимелсе Али (Uri Dadush and Shimelse Ali), о чем будет сказано далее.

В зарубежных исследованиях также уделяется внимание оценкам величины среднего класса в России в рамках более общих работ по оценке масштабов среднего класса в развивающихся странах. По оценкам экспертов Всемирного банка, к небедным в развивающихся странах может быть отнесено население с доходом выше 2 долл. в день по ППС<sup>2</sup>. Однако доходы на уровне 2–3 долл. по ППС не позволяют населению иметь доступ к тем активам и услугам, которые ассоциируются с потреблением среднего класса в развитых странах.

Поэтому М. Раваллион (M. Ravallion) предлагает выделять:

- «средний класс развивающегося мира» как группу населения, которая не является бедной по стандартам развивающихся стран, но остается бедной по стандартам развитых стран<sup>3</sup>; К такому населению он относит на-

<sup>1</sup> Обследования Росстата подтвердили гипотезу авторов: согласно данным Комплексного наблюдения условий жизни населения Росстата в сентябре 2011 г., около 9% домашних хозяйств сообщили, что имеют помимо собственного жилья отдельную квартиру, комнату (комнаты) или жилой (индивидуальный) дом (или его часть).

<sup>2</sup> См., например: *Chen Sh. and Ravallion M. The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful // The Fight Against Poverty. Policy Research Working Paper 4703. World Bank, 2010.*

<sup>3</sup> В США при расчете линии бедности используется эквивалентная шкала, а в развивающихся странах она используется редко, поэтому М. Ravallion использует линию бедности для семьи из 4 человек, деленную на 4. В 2010 г. значение линии бедности, рассчитанное авторами данным образом, составило около 15,5 долл. в день.

селение, доходы которого выше медианы национальных линий бедности в развивающихся странах (в 2005 г. она составляла около 2 долл. в день на душу населения по ППС), но ниже абсолютной линии бедности в США (которая в 2005 г. составляла около 13 долл. в день на душу населения);

- и «западный средний класс», к которому он относит население, чьи доходы выше линии бедности в США (15,5 долл. в день на душу населения по ППС в 2010 г.)<sup>1</sup>.

В 2010 г. к «среднему классу развивающегося мира» (т. е. к населению с доходом выше 2, но ниже 15,5 долл. в день по ППС 2010 г.) в России можно было отнести около 29% населения, к «западному среднему классу» (т. е. к населению с доходом выше 15,5 долл. в день на душу населения по ППС) — от 60 до 70% (табл. 1)<sup>2</sup>.

Интересен подход специалистов Фонда Карнеги за международный мир (Carnegie Endowment for International Peace) Ури Дадуша и Шимелсе Али.<sup>3</sup> Они предлагают рассматривать в качестве среднего класса то население, в потребление которого входят товары и услуги не первой необходимости (компьютеры, кондиционеры и т. п.). Именно такой тип потребления, по их мнению, показывает, что население преодолело грань бедности. В частности, они предлагают использовать индекс охвата населения личными пассажирскими машинами (число личных пассажирских машин, умноженное на средний размер домохозяйства). Они определяют численность среднего класса в России в 2010 г. в размере 104,4 млн человек, или 73,3% всего населения, тогда как, согласно методу Милановича и Ютжаки (Milanovic

<sup>1</sup> Ravallion M. The Developing World's Bulging (but Vulnerable) «Middle Class» // Policy Research Working Paper 4816. The World Bank Development Research Group. Director's Office. 2009. January.

<sup>2</sup> Расчеты авторов по данным Росстата, Бюро переписи США, МВФ.

<sup>3</sup> Dadush Uri and Shimelse Ali. In Search of the Global Middle Class: A New Index // The Carnegie Papers: International Economics. Carnegie Endowment for International Peace. 2012. July.

Таблица 1. Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов в России в 2010 г.

Интервал среднедушевого денежного дохода			Доля населения, %
Руб. в мес.	Долл. по ППС в день*		
	от	до	
0–3500,0	0	5,8	3,9
3500,1–5000,0	5,8	8,3	5,6
5000,1–7000,0	8,3	11,6	9,4
7000,1–10 000,0	11,6	16,5	14,7
10 000,1–15 000,0	16,5	24,8	20,2
15 000,1–25 000,0	24,8	41,3	23,5
25 000,1–35 000,0	41,3	57,8	10,8
Свыше 35 000,0	57,8	и выше	11,9

\* Используется паритет покупательной способности в 2010 г. по данным МВФ. [www.imf.org](http://www.imf.org).

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2011: Стат. сб. М.: Росстат, 2011; расчеты авторов по данным Росстата и МВФ.

и Yitzhaki)<sup>1</sup>, численность среднего класса составила бы 57 млн человек, или 40% населения.

Таким образом, ряд исследований, использующих различные подходы к оценке среднего класса, показал, что к концу 2000-х гг. в России к среднему классу могла быть отнесена значительная часть населения страны: от 20 до 30% и даже более населения.

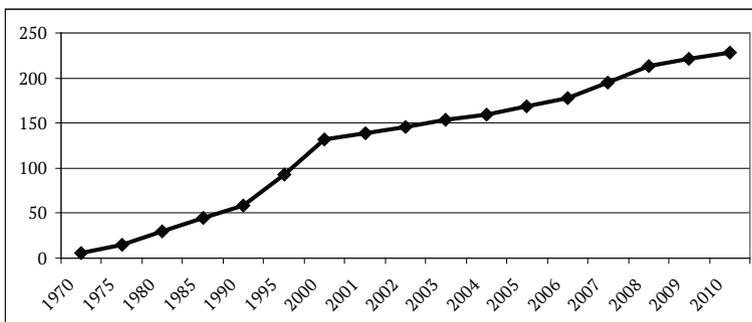
<sup>1</sup> Milanovic и Yitzhaki в 2002 г. предложили определять средний класс как население с доходом выше среднего дохода в Бразилии (4000 долл. по паритету покупательной способности), но ниже среднего дохода в Италии в 2000 г. (17 000 долл. по паритету покупательной способности). Milanovic B. and Yitzhaki Sh. Decomposing World Income Distribution: Does the World Have a Middle Class? Review of Income and Wealth. International Association for Research in Income and Wealth. 2002. Vol. 48 (2).

## ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СРЕДНЕГО КЛАССА В РОССИИ

Можно выделить по меньшей мере четыре этапа становления среднего класса в СССР и России начиная с 1970-х гг. и до настоящего времени.

*1 этап — становление основ общества массового потребления «советского типа» в 1970-1990 гг.* Основа массового среднего класса сформировалась еще в советское время — в период с 1970 по 1990 г., когда в нашей стране был заложен фундамент общества массового потребления. Одним из индикаторов этого процесса может служить удельное число легковых автомобилей. В течение указанного периода оно выросло в 10 раз — гораздо больше, чем в последующие два десятилетия (рис. 1.). Быстрыми темпами росла обеспеченность бытовой техникой и другими предметами длительного пользования. К 1990 г. как минимум треть жилого фонда находилась в личной собственности. В сочетании с распространением высшего образования это создавало предпосылки для формирования влиятельного среднего класса, который по своим социально-имущественным характеристикам постепенно сближался со средним классом стран Западной Европы периода 50-60х гг. прошлого века. Однако средний класс в этот период можно отнести скорее к среднему классу «советского типа», отличие которого от западного среднего класса определялось неразвитостью рыночных отношений в сфере недвижимости и финансов, что не позволяло среднему классу быть собственником земли, недвижимости и финансовых активов, а также иметь доступ к потребительским и ипотечным кредитам, как в западных странах. Такие ограничения обуславливали неустойчивость данной социальной группы, в том числе ее чрезмерную зависимость от колебаний текущего потока доходов.

*2 этап — деградация и частичный распад среднего класса «советского типа» в 1990-е гг.* Глубокий кризис 1990-х привел к сокращению численности среднего класса и ослаблению его социального влияния. На положении среднего класса не могло не сказаться ухудшение состояния отраслей бюд-



Источник: Российский статистический ежегодник: Стат. сб. М.: Росстат, 2001–2011.

Рис. 1. Наличие собственных легковых автомобилей на 1000 населения (на конец года, шт.)

жетной сферы и высокотехнологичных отраслей промышленности, включая машиностроение и ВПК. Хотя, по оценкам Н. Тихоновой (здесь и далее — ссылка на упоминавшуюся монографию 2009 г.), ядро советского среднего класса в основном сохранило принадлежность к среднему классу в указанный период, но вероятность удержания социальных позиций у примыкавших к нему слоев составляла около 50%.

Падение реальных доходов населения в 1992 г. по сравнению с их уровнем в 1990 г. и, особенно, в 1991 г. было настолько глубоким, что их уровень к началу кризиса 1998–1999 гг. не восстановился. Сокращение реального потребления населения, как показывает ряд исследований, также имело место, хотя его масштабы были меньше масштабов падения ВВП и доходов<sup>1</sup>. Качество среднего класса было очень невысоким: бюджетники со стабильными, но низкими и снижающимися

<sup>1</sup> См., например: Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах: докл. к XII Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 5–7 апр. 2011 г./Г.В. Андрущак, А.Я. Бурдяк, В.Е. Гимпельсон и др.; рук. авт. колл. Е.Г. Ясин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.

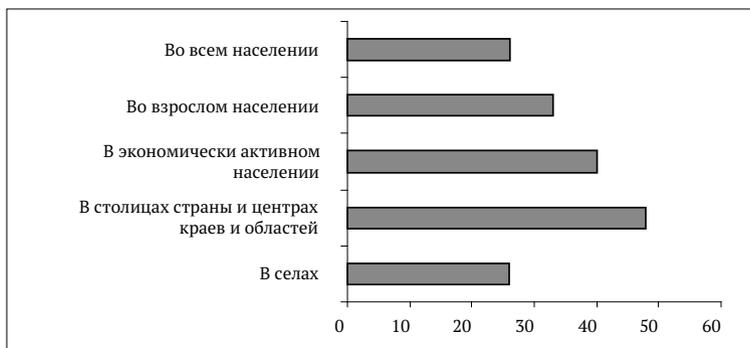
доходами и изнашивающимися активами и представители новых форм бизнеса, в том числе торгового и криминального, с относительно высокими, но нестабильными доходами в значительной мере отличались от традиционного среднего класса в развитых странах. Потребление среднего класса в 1990-е гг. характеризовалось рядом особенностей. Практически полное отсутствие супер-, гипермаркетов, торговых сетей приводило к тому, что средний класс покупал продукты питания и одежду на оптовых рынках, в палатках, киосках и т. п.<sup>1</sup> Отсутствие сетевых кафе и ресторанов с оптимальным для среднего класса соотношением «цена-качество» и необходимость экономить при не очень высоких и медленно растущих доходах приводили к нечастому посещению кафе и ресторанов: даже в 2000 г. представители среднего класса тратили на еду вне дома не более 2% потребительских расходов (по оценкам Росстата). Неразвитость системы услуг (финансовых, жилищных, туристических, развлекательных и т. д.), отсутствие возможности покупки услуг через Интернет приводили к относительно высоким ценам на них, что снижало потребление услуг средним классом.

К началу 2000-х гг. российский средний класс пришел в ослабленном состоянии. Его доля в населении, вероятно, не превышала 15%, а политическое влияние существенно ослабло по сравнению с периодом поздней перестройки.

*3 этап — быстрый рост массового среднего класса западного типа и превращение его в значимую социальную силу в 2000-е гг.* К концу 2000-х гг. благодаря быстрому росту уровня жизни, повышению образовательного уровня, изменениям в структуре занятости и другим социально-экономическим процессам, средний класс превратился в одну из наиболее массовых социальных групп (см. рис. 2.).

Эти цифры были получены Н. Тихоновой на основе методологии, подробно описанной в упомянутой выше монографии. Критериями для отнесения респондента к среднему классу являлись:

<sup>1</sup> См.: Unlocking Economic Growth in Russia. McKinsey Global Institute. 1999.



Источник: Тихонова Н. Е. Средний класс: теория и реальность. М.: АльфаМ, 2009.

Рис. 2. Доля среднего класса (в %)

- оценка социально-профессионального статуса — критерий нефизического характера труда;
- оценка человеческого капитала — критерий наличия по меньшей мере среднего специального образования;
- оценка экономического статуса — критерий среднемесячных душевых доходов не ниже их медианных значений для данного типа поселения или число наименований имеющихся товаров длительного пользования не ниже медианных значений по населению в целом;
- оценка самоидентификации своего статуса — критерий интегральной самооценки индивидом своего положения в обществе по 9-ти или 10-ти балльной шкале от 4 баллов и выше.

Средний класс конца 2000-х гг. разительно отличается от того, каким он был в 1990-е гг. Развитие сетевого общественного питания сделало обыденным явление питание в кафе и ресторанах. Сетевая торговля позволила повысить качество и снизить издержки покупки одежды, обуви, товаров длительного пользования. Развитие системы разнообразных услуг привело к более частому их приобретению. Так, например, за 2000-е гг., по данным Росстата, доля рас-

ходов на услуги по организации досуга (отдых, посещение культурных мероприятий) выросла в потребительских расходах среднего класса более чем в 6 раз. Возможности использования Интернета для приобретения товаров и услуг еще больше приблизили уровень потребления российского среднего класса к уровню потребления средних слоев в развитых странах.

*4 этап — формирование массового proto-среднего класса и его социальная конвергенция с представителями среднего класса, начиная с 2009 г.* Перераспределительная политика 2000-х гг. привела к снижению бедности и повышению благосостояния бедных в России. Особенно заметным влияние социальной политики на положение низкодоходных слоев населения было в конце 2000-х гг.: повышение пенсий, программы помощи безработным и другие меры привели к тому, что доходы и потребление бедных в ходе экономического кризиса не снизились, а общий уровень бедности продолжал сокращаться. В потребление бедных все больше включались товары и услуги не первой необходимости.

Потребление среднего класса также росло: но разрыв в уровне потребления среднего класса и более низкодоходных слоев населения начал сокращаться:

- если в 2005 г. разрыв по обеспеченности автомобилями между домохозяйствами 5–9 децилей населения и домохозяйствами 1–2 дециля превышал 2,5 раза, то в 2010 г. он снизился до 1,9 раза;
- разрыв в обеспеченности домашних хозяйств персональными компьютерами для тех же групп населения сократился с 3,3 в 2005 г. до 1,5 раза в 2010 г.

### **ХАРАКТЕРИСТИКИ И ИНТЕРЕСЫ СРЕДНЕГО КЛАССА В РОССИИ В 2000-х гг.**

Исследование Н. Тихоновой позволяет проследить особенности социального и имущественного положения среднего класса, которые отчетливо выделяют его на фоне других социальных групп.

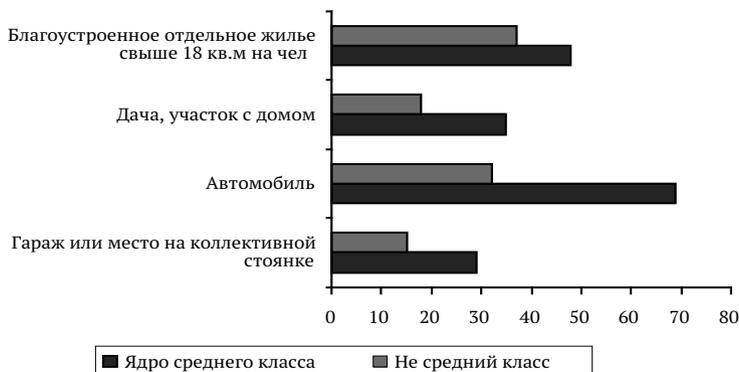


Рис. 3. Некоторые виды имущества, находящегося в собственности россиян, 2008 г. (в %)

В 2008 г. около 50% работающих представителей среднего класса было занято в госсекторе, 19% — на приватизированных предприятиях, 21% — на вновь созданных частных предприятиях, 11% — в кооперативах, общественных организациях и т. д. или являлись самозанятыми. В 2009 г. доля работающих представителей среднего класса в госсекторе сократилась до 46%, на приватизированных предприятиях — до 11%, на вновь созданных частных предприятиях — выросла до 23%.

Ядро среднего класса заметно превосходит население, не принадлежащее к среднему классу, не только по уровню доходов, но и по показателям обладания автомобилями (особенно иномарками) (к концу 2000-х гг. разрыв между числом автомобилей на 100 домашних хозяйств среднего класса в России сократился по сравнению со значением этого показателя в среднем по США до 1,9 раза), объектами недвижимости (рис. 3), а также многими видами товаров длительного пользования. Средний класс обладает значительно большей свободой расходования средств на текущее потребление и намного более активен в различных формах сберегательного поведения. Согласно фокус-группам, проводившимся Центром стратегических разработок с представителями среднего класса, основными формами долгосрочного сбере-

гательного поведения стала покупка недвижимости, в том числе за рубежом, а также — до кризиса — покупка ценных бумаг, включая и выпускаемые зарубежными эмитентами.

Оценки размеров доступа к активам и услугам не первой необходимости, которые западными исследователями предлагаются для выявления населения, относящегося к среднему классу, можно проследить как на официальных данных, так и на основе различных исследований.

Если еще в 2000 г. Россия по расходам на международный туризм не входила в десятку стран-лидеров по их объему (Россия тогда занимала 12 место), то в уже в 2002–2003 гг. она переместилась на 10 место,<sup>1</sup> а с 2005 г. — на девятое место в десятке стран-лидеров по расходам на международный туризм, которое и продолжает удерживать.

За 2000-е гг. расходы россиян на международный туризм выросли с 8,8 до 26,9 млрд долл., доля расходов россиян на международный туризм в общих мировых расходах на данные цели выросла в 1,6 раза — с 1,8% в 2000 г. до 2,9% в 2010 г.<sup>2</sup>

По данным ФСБ России (Пограничная служба)<sup>3</sup>, с 2004 по 2010 г. число поездок российских граждан в страны дальнего зарубежья увеличилось практически в 2 раза — с 13,1 млн до 25,5 млн. Данные выборочного обследования домашних хозяйств Российской Федерации показывают, что подавляющая часть расходов на туризм приходится именно на представителей среднего класса и, следовательно, именно они в основном путешествуют за границей<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Рассчитано по: UNWTO: World's Top Tourism Spenders. 2005–2011. [www.unwto.org](http://www.unwto.org).

<sup>2</sup> UNWTO: UNWTO Tourism Barometer. 2011. [www.unwto.org](http://www.unwto.org) и расчеты авторов.

<sup>3</sup> Данные ФСБ России (Пограничная служба). Социальное положение и уровень жизни населения России. 2010–2011: Стат. сб. М.: Росстат, 2010–2011. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

<sup>4</sup> Социальное положение и уровень жизни населения России. 2011: Стат. сб. М.: Росстат, 2011. [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

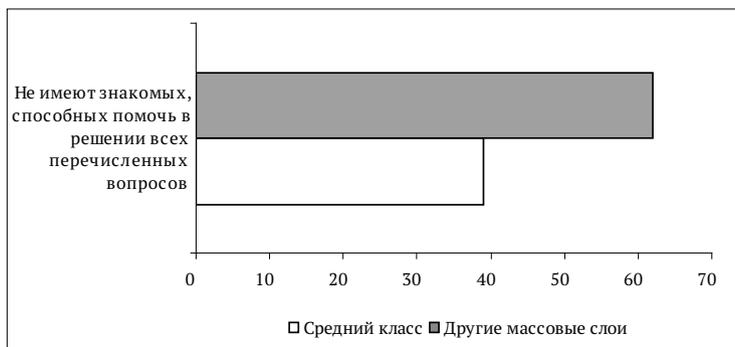


Рис. 4. Использование социальных связей (в %)

Представители среднего класса выезжают в другие страны не только с туристическими целями или для отдыха, они ездят туда и для получения медицинских или образовательных услуг как для самих себя, так и для членов своих семей, в деловых целях и т. д.

Средний класс не только более образован (критерий образования учитывался при включении респондентов в состав среднего класса), но происходит из более образованных семей, что в целом обеспечивает ему высокий культурный багаж. Кроме того, средний класс намного более активно занимается самообразованием по сравнению с другими группами населения.

Средний класс существенно превосходит другие слои по показателям социального капитала: меньшая доля его представителей не имеет связей, позволяющих помочь в устройстве на хорошую работу, поступлении в хороший вуз, устройстве детей в хорошую школу, продвижении по карьерной лестнице, решении жилищной проблемы, обращении к хорошим врачам или устройстве в хорошую больницу (рис. 4).

Средний класс отличается склонностью к более здоровому образу жизни и несравненно более высокая включенность в информационные технологии.

Отличаются предпочтения среднего класса и в духовной жизни. Гораздо больше времени, чем другие слои населе-

ния, он уделяет повышению уровня образования, Интернету и театру. Напротив, значительно меньше времени тратится на просмотр телесериалов. Но наиболее принципиальные в политическом плане особенности среднего класса проявляются в ценностных и мотивационных аспектах. Для среднего класса характерно доминирование достижительных мотиваций (рис. 5), ориентация на европейские ценности. Его представители в гораздо большей степени полагаются на собственные силы, ориентированы на творческие виды деятельности, хотят быть яркими индивидуальностями. В экономическом плане большинство из них категорически не заинтересовано в переделе собственности, отрицают идеи уравнительности доходов и отстаивают принцип равенства возможностей. По этим характеристикам они контрастируют с людьми, не относящимися к среднему классу (рис. 6).

В результате общий уровень модернизованности сознания и поведения среднего класса отличается от населения, к нему не относящегося (рис. 7).

В число индикаторов, характеризующих общий индекс модернизованности респондентов, в исследовании Н. Тихоновой вошли:

- ориентация на саморазвитие, свободу и достижения;
- особенности мотивации к труду;
- осознание плюрализма интересов индивидов и социальных групп и степень толерантности к этому плюрализму;
- представление о демократической организации общества как формы организации плюрализма интересов;
- преобладание рационально обусловленных действий, прежде всего в сфере экономических решений;
- личная ответственность индивида за свою судьбу и внутренний локус-контроль;
- развитие индивидуализма и неконформизма;
- приоритет интересов личности в дилемме личность-общество и формирование понятия прав человека.

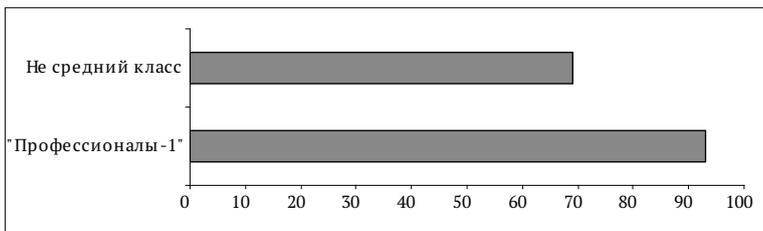


Рис. 5. Наличие достижительных мотиваций (в %)



Рис. 6. Ценности и мотивации (в %)

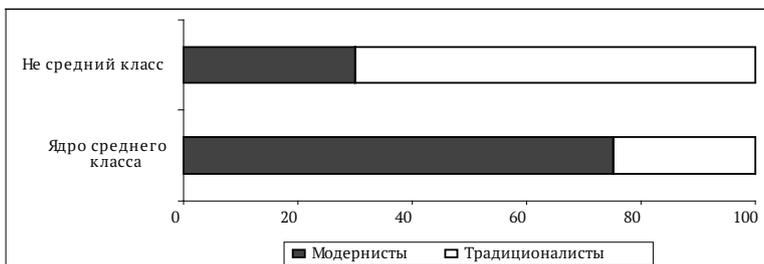


Рис. 7. Степень модернизированности сознания и поведения (в %)

При выделении в совокупной выборке «ядра модернистов» в нем в 2008 г. около половины составили представители ядра среднего класса, в то время как доля лиц, не относящихся к среднему классу, оказалась менее 20%. Примечательно, что в 2006 г. доля лиц в «ядре модернистов», не относящихся к среднему классу, была примерно в 2 раза выше. Это свидетельствует о росте социальной однородности модернистского полюса. В свою очередь в составе «ядра традиционалистов» доминируют представители групп, не относящихся к среднему классу и, в особенности, к его ядру.

Однако утверждать, что в настоящее время основные социально-экономические интересы среднего класса разительно отличаются от интересов групп населения, не относящихся к среднему классу, было бы неправомерно.

#### **ТРАНСФОРМАЦИЯ ОБЩЕСТВА В РЕЗУЛЬТАТЕ РОСТА ПРОТОСРЕДНЕГО КЛАССА**

Успешный рост 2000-х гг. привел к повышению реальных доходов населения в 2,5 раза при довольно незначительном росте неравенства (коэффициент Джини в 2011 г. составил 0,42 по сравнению с 0,4 в 2000 г.). В результате по российским критериям определения бедности ее уровень с конца 1990-х гг. сократился примерно в 2,5 раза<sup>1</sup>. Значительным — в 2,1 раза — было и ее сокращение, если применить критерий, используемый в США: с 64,4% в 1999 г. до 30,6% в 2010 г.<sup>2</sup>

Даже в условиях финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. бедность в России продолжала снижаться — отчасти благодаря резкому повышению пенсионных и других социальных трансфертов.

Похожие тенденции уже радикально изменили политическое поведение массовых групп населения в других странах, например, в Латинской Америке. В частности, в Бразилии возникли более устойчивые институты конкурентной

<sup>1</sup> Расчеты авторов по данным Росстата.

<sup>2</sup> Расчеты авторов по данным Росстата, Бюро переписи США, МВФ.

демократии. Такое изменение стало возможно не только потому, что вырос уровень потребления, причем у подавляющего большинства населения, но и потому, что изменились форматы этого потребления.

В России произошла ритэйлинговая революция. Доля торговли в российском ВВП сейчас выше, чем в большинстве развитых стран, что связано с очень быстрыми темпами развития современных сетевых торговых форматов и их распространения по территории страны. Такие форматы наблюдаются, как показали проведенные ЦСР фокус-группы, даже в отдаленных городах, например, в г. Новотроицке Оренбургской области, экономическая ситуация в котором разительно отличается от Москвы. Большинство россиян сейчас потребляет стандартный набор товаров и услуг, который стал в рамках единого экономического пространства доступен повсюду. Они проводят часть досуга в торгово-развлекательных центрах, смотрят одни и те же фильмы, пользуются телекоммуникациями. Интересным представляется, что в России число абонентов сотовой связи на 100 человек населения сейчас в полтора раза выше, чем во Франции, США и Японии, а это очень важно для формирования единого потребительского рынка в такой пространственно протяженной стране как Россия.

Современные форматы развития рынка глубоко затронули российское население. Финансовые услуги потребляет все большая часть населения: доля кредита в потреблении российского населения только за последний год увеличилась с 15 до 22%, число банкоматов на миллион человек скоро может приблизиться к уровню Бельгии. Быстро растет доля граждан, имеющих счета в банках: она уже превысила 70% населения и продолжала расти даже в кризис. Немаловажную роль в распространении современных форматов потребления играет и быстрое развитие международного туризма. Оно способствует более быстрому усвоению современной культуры потребления, а также облегчает конвергенцию запросов и ценностей населения России и других стран, имеющих массовый средний класс.

К началу 2010-х гг. эти изменения значительно трансформировали российское общество. В 1990-х гг. удовлет-

ворение базовых потребностей в еде, одежде и жилье, непосредственно связанных с физическим выживанием, доминировало в экономическом поведении большинства населения и предопределяло господство ценностей выживания, а также широкое распространение левопопулистских политических настроений. Результатом развития 2000-х годов стал резкий отход от этих тенденций. Сегодня большинство россиян имеет возможность удовлетворять не только базовые потребности, связанные с выживанием, но, хотя бы и в ограниченных масштабах, потребности второго порядка.

Агрегирование данных 19-го раунда Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения Российской Федерации, проходившего в 4 квартале 2010 г. — 1 квартале 2011 г., показало, что такие товары далеко не первой необходимости, как холодильники, не требующие разморозки («NO FROST»), телевизоры плоские (плазменные или жидкокристаллические), отечественные легковые автомобили, легковые автомобили иностранных моделей, все чаще приобретаются не только представителями среднего класса, но и формально бедными домохозяйствами (табл. 2).

Таблица 2. Доля домашних хозяйств, имеющих активы не первой необходимости (в %)

	Холодильники, не требующие разморозки	Телевизоры плоские (плазменные или жидкокристаллические)	Автомобили	В том числе	
				Отечественные	Иностранной модели
Все домашние хозяйства	44,2	24,1	38,6	24,7	15,9
В том числе					
Небедные	46,5	26,6	38,8	23,6	17,2
Бедные	35,1	14,5	37,9	28,7	10,7

Источник: расчеты авторов по данным 19-го раунда Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения Российской Федерации (4 кв. 2010 г. — 1 кв. 2011 г.).

В социальном плане это ведет к постепенному вытеснению на второй план ценностей выживания и усиление приоритетности ценностей, связанных с развитием.

В политике эти изменения привели к рационализации политических настроений, к усилению запроса на институты, связанные с развитием человеческого потенциала и к ослаблению запроса на перераспределительный популизм и радикальный национализм.

Для оценки политико-экономических аспектов этих изменений в марте, апреле и мае 2012 г. Центром стратегических разработок по заказу Комитета гражданских инициатив было проведено масштабное социологическое исследование, состоящее из двух этапов. Первый этап исследования включал в себя 32 фокус-группы в различных регионах России. В рамках второго этапа было проведено 28 фокус-групп в различных городах России. На этих фокус-группах, в том числе, выяснялся перечень наиболее важных проблем, волнующих население, оценивался запрос (либо отсутствие запроса) на политические и социально-экономические изменения в стране<sup>1</sup>.

Проведенные фокус-группы показали, что в настоящее время сформировался устойчивый и массовый запрос на серьезные изменения ситуации в России. Он объединяет практически все слои городского населения во всех наблюдавшихся регионах. Особенно важно, что перечень наиболее серьезных мотивирующих проблем, которые ассоциируются с необходимостью изменений, является коротким и мало меняется в зависимости от возраста, пола, социального положения и региона. В их число входят прежде всего проблемы здравоохранения, образования, ЖКХ, личной безопасности и эффективного правосудия. Отличительной особенностью территорий с повышенным уровнем загрязнения окружающей среды является выдвигание на первый план проблемы экологии, но во всех остальных

<sup>1</sup> См. подробнее: Общество и власть в условиях политического кризиса. Доклад экспертов ЦСР Комитету гражданских инициатив. ЦСР и РАНХиГС. 2012 г. Май. [www.csr.ru](http://www.csr.ru)

случаях она отходит на второй план, уступая место вышеупомянутым проблемам.

Дополнительными проблемами «второго эшелона» являются традиционные для населения темы плохих дорог, упадка промышленности и сельского хозяйства, а также тема национализации ресурсных отраслей, которая регулярно возникает в группах, не относящихся к среднему классу.

Вместо поляризации социально-экономических и политических запросов российского общества результаты фокус-групп обнаружили конвергенцию запросов среднего класса и других слоев населения, чего не наблюдалось в ходе проводившихся ранее исследований. В плане идентификации приоритетных проблем российское общество является сравнительно однородным и предъявляет в основном идеологически нейтральный, прагматичный и рациональный запрос на изменения. За исключением некоторых тем «второго эшелона», прежде всего темы национализации и форсированного развития промышленности и сельского хозяйства за счет помощи со стороны государства, основные проблемы обусловлены неэффективностью институтов и «провалами рынка». Их успешное решение в любом случае потребует вмешательства со стороны государства и активизации усилий гражданского общества. Это облегчает поиск массового консенсуса по ключевым вопросам экономической и социальной политики.

Различия в восприятии приоритетных проблем по линии «средний класс — прочие массовые слои» в основном не носят антагонистического характера. В значительной мере они связаны с расстановкой акцентов. Средний класс Москвы делает упор на тему правосудия и правового государства, а в других слоях чаще распространен запрос на расширение государственного вмешательства в реальном секторе экономики.

Отчасти эта конвергенция запросов объясняется тем, что у населения за пределами среднего класса, как это было в 1990-е гг., не просматривается безусловного стремления решать все существующие проблемы путем наращивания го-

сударственных расходов. Более того, представители прочих массовых слоев, подобно представителям среднего класса, стали чаще высказывать повышенную заинтересованность в укреплении правового государства и в решении проблем образования, здравоохранения и ЖКХ не путем механического наращивания государственных расходов, а путем улучшения работы институтов в соответствующих сферах. Другим проявлением сближения запросов является то, что представители как среднего класса, так и других массовых слоев в равной мере поддерживают необходимость дальнейшего увеличения расходов на повышение пенсий и оборону. Наконец, практически не различаются взгляды этих социальных групп в вопросах международной политики и восприимчивости к внешним угрозам.

Важным индикатором происходящих изменений послужил перелом устойчивой зависимости, наблюдавшейся с начала 1990-х гг. Эта зависимость была выявлена профессором Калифорнийского университета Дэниелом Трейзманом, который представил ее в своей статье в 2011 г.<sup>1</sup> Ее суть сводится к тому, что на протяжении последних 20 лет, начиная с 1991 г., рейтинги одобрения российских президентов, определяемые по стандартному вопросу ВЦИОМом, который задается респондентам еженедельно примерно по одной и той же выборке, объясняются более чем на 95% с лагом 6–9 месяцев усредненным еженедельным показателем экономических настроений, состоящим из трех вопросов, характеризующих экономические настроения населения. Это — вопросы, отражающие изменения положения семей в предыдущем периоде, их текущее состояние, и оценка его изменения на перспективу. Указанная зависимость действовала вплоть до января 2011 г. В марте 2011 г., накануне опубликования первого и наиболее успешного политического прогноза ЦСР, мы встречались с Д. Трейзманом. Из социологических данных, поступивших в распоряжение ЦСР, следовало, что рейтинги одобрения президента,

<sup>1</sup> *Treisman D. Presidential Popularity in a Hybrid Regime: Russia under Yeltsin and Putin // American Journal of Political Science. 2011.*

премьера и «Единой России» в ближайшее время должны упасть. Именно это и произошло: падение рейтингов началось через 2 недели после опубликования доклада. Но Д. Трейзман тогда сказал, что такое падение не следует из сложившихся зависимостей, потому что экономические настроения к тому времени улучшились и вышли на устойчивое плато. Но когда мы снова встретились с Д. Трейзманом в начале июня 2012 г., то оказалось, что именно в начале 2011 г. и произошел беспрецедентный перелом эконометрической зависимости, которая устойчиво поддерживалась в течение 20 лет. Причины этого могут быть связаны с тем, что до недавнего времени ценности выживания оказывали доминирующее воздействие на политические установки россиян. Но массовый выход населения из бедности в конце концов создал предпосылки для усиления новых, ранее малосущественных факторов, среди которых немалое место начинает занимать спрос на эффективные институты, обеспечивающие потребление значимых общественных благ (образование, здравоохранение, правопорядок и ЖКХ).

Между населением крупных городов, где в том числе мы выделяли представителей среднего класса, и населением отдаленной провинции, где мы сконцентрировались прежде всего на других массовых слоях, различий по этим четырем приоритетам нет. Именно эти вопросы люди в основном называют как наиболее важные для них и чаще всего указывают, что именно в этих сферах в первую очередь нужны изменения к лучшему в России.

Различия между средним и не средним классом существуют по второстепенным проблемам. Например, средний класс больший акцент делает на вопросах самореализации и развитии институтов. Среди российской глубинки по-прежнему распространены идеи о национализации ресурсных отраслей и усилении экономической роли государства в различных сферах. Но эти темы редко называют первоочередными.

Первоначально мы ожидали, что обострение политической ситуации приведет к усилению спроса на левый по-

пулизм и национализм, а также обострит интерес к борьбе с коррупцией в упрощенно-популистской трактовке по примеру политики братьев Качинских в Польше. На деле обледование ЦСР выявило, что мотивирующая роль борьбы с коррупцией слабее, чем ожидалось. Например, реакция фокус-групп на антикоррупционные фрагменты выступлений А. Навального была довольно скептической, за исключением эпизода, когда Навальный приводил конкретный пример фонда Роспил, который помог сэкономить бюджету 40 млрд руб. на отмененных незаконно заключенных государственных контрактах.

Что касается запроса на перераспределительный популизм, то довольно неожиданной оказалась позитивная реакция на выступления А. Кудрина, призывавшие планировать бюджетные расходы не по потребностям, а в соответствии с реальными финансовыми возможностями государства. На фокус-группах даже убежденные сторонники коммунистов нередко отмечали, что Кудрин — хороший специалист в области государственных финансов и экономики прежде всего благодаря умению поддерживать стабильность государственных финансов. И это напрямую отождествлялось большинством респондентов со стабильностью и предсказуемостью личного экономического положения. В отношении к здравоохранению, образованию и ЖКХ у населения гораздо слабее, чем в прошлом проявлялось мнение, что проблемы решаются прежде всего расходом бюджетных денег. В конце 1990-х гг. большинство населения даже в крупных городах полагало, что увеличение государственных расходов на здравоохранение, образование и ЖКХ — это ключ к решению проблем в этих сферах. Сейчас многие респонденты указывают, что, даже доплачивая из собственных средств, они не в состоянии получить качественные услуги образования, здравоохранения и ЖКХ. Есть понимание того, что они имеют дело с масштабными системными сбоями. Респонденты не используют слово «институты», но явно прослеживается запрос на институциональное развитие, в котором Россия за годы правления Путина добилась наименьших успехов.

И сейчас проблемы институтов превращаются в первоочередной приоритет.

Ситуация с полицией широко цитировалась как пример провальной реформы, где все свелось к смене вывески и перестановке кадров без серьезных улучшений реальной ситуации с правопорядком и безопасностью. Это вызывает разочарование в политике властей.

По нашим наблюдениям, заметно ослабел запрос на политику националистического характера. В частности, после показа записи с программным заявлением одного из лидеров националистов Константина Крылова респонденты не оказали ему поддержки при условных голосованиях на пост президента, губернатора и мэра. Некоторое число респондентов было готово поддержать его как лидера политической партии, но партийная деятельность пока слабо ассоциируется с практической реализацией политики. Респонденты явно опасались претворения в жизнь на практике лозунга «Россия для русских».

Кроме того, при тестировании на фокус-группах политиков второго эшелона обнаружился целый ряд дополнительных мотивов выбора. Во-первых, респондентов отталкивала агрессивность и нестандартное поведение. Политик, который позволял себе агрессивные высказывания в адрес кого бы то ни было, тут же терял поддержку. Например, нулевые результаты при условных голосованиях у И. Пономарева могли быть связаны с тем, что в ролике, который мы демонстрировали, он достаточно жестко критиковал Путина. Негативная реакция на это высказывание, скорее всего, была связана не с тем, что респонденты хорошо относились к Путину, а с тем, что они не одобряли проявление агрессии к оппонентам. Это мы увидели и на примере выборов мэра Тольятти. Кампанию против победившего на выборах С. Андреева его соперник от партии власти построил на личной компрометации, в то время как сам С. Андреев в войне компроматов участвовать отказался. Наши респонденты в Тольятти позитивно отзывались о поведении С. Андреева и негативно — о действиях его оппонента.

Из других существенных характеристик для респондентов было важно, чтобы политик умел четко и ясно изложить свою программу. Причем эта программа оценивалась с точки зрения практической реализации, а неконкретные, расплывчатые формулировки людей не устраивали. Другими словами, у избирателей возрос прагматизм и склонность к логическому осмыслению политической риторики. Раньше в таких масштабах на фокус-группах этого не наблюдалось.

Наши респонденты испытывали внутреннюю борьбу между поиском лидеров новой формации и тягой к устойчивости и опыту. Когда мы сравнивали лидировавшего среди политиков второго эшелона А. Навального с политиками, на тот момент более известными — М. Прохоровым, Д. Рогозиным и А. Кудриным, то Навальный заметно уступал им в поддержке. В таких комбинациях респонденты неохотно соглашались рассматривать его в качестве кандидата на пост губернатора и президента и, в лучшем случае, соглашались поддержать его на пост мэра города. Преимущество получали политики с практическим опытом успешного государственного или коммерческого управления, потому что большой опыт государственного управления ценился превыше всего.

Такие политические настроения свидетельствуют о возросшей готовности к более ответственному и рациональному политическому выбору. И в крупных городах, и за их пределами массовые группы избирателей, в том числе не относящиеся к среднему классу, стали политически более зрелыми. При этом они заметно устали от политиков старой формации, но поиск населением нового формата политического поведения и риторики еще далек от завершения. В результате такого развития однородность российского электората возросла. Различия в политических предпочтениях между средним классом и другими слоями городского населения не являются существенными. По своим политическим настроениям прочие массовые слои заметно приблизились к среднему классу. Такой электорат с недоверием воспринимает политических популистов и националистов, но с ним стало гораздо

легче работать ответственным политикам, с конструктивной и продуманной повесткой, нацеленной на развитие страны.

Наблюдаемая социальная трансформация российского общества не является необратимой. Сценарий новой волны экономического кризиса может привести к архаизации политических настроений и сделает потенциально более актуальными проблемы популизма, национализма и менее ответственного поведения избирателей, поскольку значительная часть протосреднего класса находится вблизи черты бедности и легко может скатиться обратно на траекторию выживания в случае даже сравнительно умеренного сокращения потребления.

Но пока население России развивается в направлении более рациональной социально-экономической парадигмы, которая сближает средний класс и прочие массовые слои как по образу жизни, так и по политическим ожиданиям. Это население в меньшей степени склонно к леворадикальному перераспределительному популизму, к национализму и к другим популистским политическим решениям типа борьбы с коррупцией любой ценой. Оно пытается найти рациональные решения проблем, стоящих перед обществом, и придает возросшее значение развитию институтов. Возросшая однородность политических запросов позволяет говорить о том, что потенциально существует возможность сформировать новую партию большинства на принципиально иной политической платформе, чем платформа «Единой России» середины прошлого десятилетия. Большинство населения объединяют однородные приоритеты, под которые может быть сформулирована и реализована внятная политическая программа. Вопросы, которые волнуют основную часть населения, могут решаться путем развития институтов и повышением доступности и качества публичных благ в соответствующих секторах.

Основное различие между сравнительно узким социальным слоем участников уличных протестов в крупных городах и основной частью населения, включая подавляющую массу среднего класса, состоит в степени приоритетности запро-

са на политическую демократизацию. Ярко выраженного запроса на демократизацию и на политические изменения как артикулированного приоритета у большинства российского населения не имеется. Напротив, сравнительно немногочисленная прослойка участников политических акций протеста рассматривает демократизацию в качестве первоочередного приоритета.

## **ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ**

Экономический рост истекшего десятилетия ускорил формирование массового среднего класса. Анализ доходов, имущественного статуса, поведенческих норм, ценностей и политических ожиданий свидетельствует о высокой степени однородности среднего класса. Социологические данные показывают, что другие массовые группы населения менее однородны, но находятся в стадии социальной конвергенции со средним классом. Нарастания поляризации в обществе не наблюдается, а процессы конвергенции затрагивают как образ жизни, так и интересы среднего класса и массовых слоев населения, не относящихся к среднему классу. И представители среднего класса, и представители других массовых слоев населения среди главных проблем, по которым должны быть найдены решения на политическом уровне, называют проблемы здравоохранения, образования, ЖКХ, личной безопасности и эффективного правосудия. Общество, сформировавшееся к настоящему времени, имеет большой запас социального капитала и является более зрелыми и сплоченным. Его объединяют общие интересы, более глубокое понимание того, какими способами эти интересы могут быть реализованы, а также возросший реализм и более ответственное политическое поведение. Это создает благоприятные условия для формирования дееспособной конкурентной политической системы.

Е. М. АВРААМОВА

## Российский средний класс: ресурсы и возможности развития

Модернизация экономики, общества и политической системы не сходит с российской повестки дня. Напротив, все эти вопросы стали острее в период выборов, с началом нового политического цикла. Их актуальность связана с тупиковым, по мнению многих экспертов, сырьевым типом экономического развития, отсутствием условий честной экономической и политической конкуренции, затрудненным движением социальных лифтов. Причина этих явлений многим видится в скованной, сжатой институциональной системе, не пропускающей воздух, и этот недостаток кислорода и есть причина экономического и социального торможения. По существу, «модернизация» — термин, имеющий емкое теоретическое содержание, стал эвфемизмом перемен, с одной стороны, необходимых, а с другой, еще недостаточно продуманных и оформленных, что стало ясно из анализа альтернативных программ, представленных политическими лидерами.

При том что необходимость модернизации не отрицается большинством ключевых субъектов социально-политического процесса, признаков ее наступления немного, и они носят то, что

называется, очаговый характер и локализируются либо структурно (например, нанотехнологии), либо территориально (например, Сколково). Из этого можно заключить, что субъект, реально заинтересованный в модернизации, или отсутствует, или слишком слаб, чтобы отстаивать и продвигать свои экономические и политические интересы, или заинтересованности в реальной модернизации.

Все это напрямую касается развития российского среднего класса, если под ним понимать не только слой, располагающий относительно высокими доходами, а социальную группу, по своему уровню образования, профессионально-квалификационной структуре, ключевым социально-экономическим компетенциям способную играть в экономике и обществе роль агента модернизации.

За время экономического роста расширился социальный слой, располагающий относительно высокими доходами. Чем же является материальное благополучие данного слоя — фактором, повышающим удовлетворенность текущей ситуацией и, значит, тормозящим формирование модернизационных ориентаций, или, напротив, фактором, стимулирующим модернизационные ориентации?

Статистические данные<sup>1</sup> показывают, что среднедушевые месячные денежные доходы населения выросли с 2002 по 2010 г. с 3947 руб. до 18 722 руб., т. е. примерно в 6 раз. Оценки специалистов скромнее. По данным, которые приводит Н. В. Зубаревич<sup>2</sup>, за период 2008–2011 гг. *реальные* доходы выросли лишь на 6%, причем рост отмечался преимущественно в Москве, Санкт-Петербурге и крупнейших городах, а также территориях повышенного внимания власти (республиках Северного Кавказа, Приморском крае). Тем не менее субъективные данные, представленные результатами опроса населения (табл. 1)<sup>3</sup> также свидетельствуют о росте общей удовлетворенности и улучшении ситуации.

<sup>1</sup> Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Росстат, 2010.

<sup>2</sup> Новая газета. 4.03.2012.

<sup>3</sup> Общественное мнение. 2011. М.: Левада-Центр, 2012.

ТАБЛИЦА 1. Как Вам кажется, лично Вы, Ваша семья выиграли или проиграли от перемен, которые происходят в стране в последние годы?

	1999 декабрь	2006 декабрь	2007 декабрь	2009 декабрь	2010 октябрь	2011 октябрь
Выиграли	10	22	29	23	19	29
Проиграли	74	57	41	50	51	50
Затруднились ответить	16	21	30	27	30	22

Из данных таблицы видно, что доля населения, относящая себя к выигравшим от перемен, происходивших в последние годы в стране, растет. Падение данного показателя, связанное с последствием мирового финансового кризиса, преодолено, и к настоящему времени эта доля приближается к 30%.

Вместе с тем выигрыш, как следует из данных табл. 2, не столь велик. Во многом он связан с расширением группы, чей уровень материальной обеспеченности определяется следующими характеристиками: хватает на еду и одежду, но приобретение товаров длительного пользования представляет собой проблему. А размер группы, характеризующей свое материальное положение как «хватает на еду, одежду и предметы длительного пользования, но приобретение дорогих вещей является проблемой», — вдвое увеличился в период с 2001 по 2007 г., но затем замер на уровне 15%.

Из приведенных данных следует, что в предшествующее десятилетие должен был отмечаться, с одной стороны, рост потребления товаров длительного пользования, а с другой — рост частных сбережений. Что касается роста потребления, то, как видно из анализа статистических данных<sup>1</sup>, он имел место, причем основная позитивная динамика коснулась именно приобретения непродовольственных товаров (табл. 3.).

<sup>1</sup> Региональные особенности уровня и качества жизни/Под ред. Н. Римашевской. М.: ИСЭПН РАН, 2012. С. 87.

Таблица 2. К какой группе Вы отнесли бы свою семью?

	2001 ноябрь	2007 ноябрь	2009 декабрь	2010 декабрь	2011 декабрь
Денег не хватает даже на продукты	22	14	11	9	9
На продукты хватает, но покупка одежды вызывает затруднения	44	33	35	31	30
Хватает на продукты и одежду, но приобретение товаров длительного пользования является проблемой	27	37	41	45	46
Доступно все, кроме действительно дорогих вещей	7	15	13	15	15
Можем позволить себе все	0	1	1	1	1

Таблица 3. Потребительские расходы домашних хозяйств в среднем на члена домохозяйства в год (в руб.)

2000	2005	2009
Покупка продовольственных товаров		
6863	16 875	31 812
Приобретение непродовольственных товаров		
4766	19 636	39 399
Оплата услуг		
1909	11 936	27 950

Что же касается сбережений, то данные официальной статистики дают некоторое представление о тенденциях их формирования. Так, из табл. 4 видно, что растут депозиты физических лиц. Рост за период с начала 2007 г. до начала 2008 г. составил 1349,5 млрд руб., с начала 2008 г. по начало 2009 г. — 747,8 млрд руб., а с начала 2009 г. о начало 2010 г. — 1578 млрд руб. Таким образом, сформировавшаяся тенденция роста организованных сбережений, ослабевшая в период острой фазы финансово-экономического кризиса, через короткое время укрепилась и даже усилилась. Вместе с тем обнаружилась высокая гибкость финансового поведения населения (быстрый отток, затем приток сбережений, изменение форм их хранения).

Таблица 4. Вклады физических лиц, привлеченные кредитными организациями (на начало года)

	2007	2008	2009	2010
	В кредитных организациях*)			
Всего, млрд руб.	3809,7	5159,2	5907,0	7485,0
В том числе:				
на рублевых счетах	3179,8	4492,9	4332,7	5511,1
на валютных счетах	629,9	666,3	1574,3	1973,9
	Из них в Сбербанке России**)			
Всего, млрд руб.	2028,6	2656,5	3089,4	3741,9
В том числе:				
на рублевых счетах	1771,0	2391,9	2571,8	3135,2
на валютных счетах	257,6	264,6	517,6	606,7
Средний размер вклада (депозита), руб.				
на рублевых счетах	6373	8221	8469	9901
на валютных счетах	73 832	75 541	125 942	138 149
Объем вкладов (депозитов) на душу населения, руб.				
на рублевых счетах	12 452	16 841	18 123	22 092
на валютных счетах	1811	1863	3648	4275

\* По данным Банка России.

\*\* По оперативным данным Сбербанка России.

Источник: Цены в России — 2010. [http://www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_17/IssWWW.exe/Stg/01-05.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_17/IssWWW.exe/Stg/01-05.htm).

Об этом же говорят данные социологических исследований. Так, измеряющийся на протяжении ряда лет индекс потребительских ожиданий<sup>1</sup> продемонстрировал те же тенденции: рост склонности к сбережениям (одновременно с ростом склонности к потреблению) с провалом соответствующих индексов в активной фазе кризиса (рис. 1)

Проведенное в 2010 г. Независимым институтом социальной политики исследование<sup>2</sup> показало, что к сберегателям можно отнести 40% домохозяйств. Интересно то, что

<sup>1</sup> [http://www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_01/IssWWW.exe/Stg/d09/3-1-4.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_01/IssWWW.exe/Stg/d09/3-1-4.htm).

<sup>2</sup> Исследование АНО НИСП «Влияние кризиса 2008–2009 гг. на изменение экономического положения, сберегательного и кредитного поведения населения» в ходе которого в 2010 г. было опрошено 3140 российских домохозяйств.



Рис. 1. Оценка текущих условий для крупных покупок и сбережений

подобное соотношение (40% сберегателей и 60% несберегателей) фиксируется, начиная с 1996 г., когда ИСЭПН РАН предпринял масштабное исследование сберегательного поведения населения<sup>1</sup>. Выход страны из глубокого экономического кризиса, переход к экономическому росту и сопутствующий рост доходов не поколебали это соотношение, что может свидетельствовать как о сохраняющейся достаточно высокой социально-экономической дифференциации населения, так и о высокой потребительской активности населения в «тучные годы», отвлекающей средства от сбережений.

О том, что сбережения играют роль «подушки безопасности», свидетельствуют данные об изменении экономического положения в связи с кризисом 2008 г. (табл. 5). Об улучшении материального положения сообщили в ходе упомянутого исследования 32% имеющих сбережения и только 18% — их не имеющих. Напротив, об ухудшении ситуации сказали 17% имеющих сбережения и 29% — не имеющих.

<sup>1</sup> Аврамова Е. М., Овчарова Л. Н. Сбережения населения: перспективы частного инвестирования // Социологические исследования. 1997. № 8.

ТАБЛИЦА 5. Изменения материального положения в результате кризиса в зависимости от наличия сбережений

Изменение материального положения в результате кризиса	Число респондентов, %		
	Вся выборка	Имеющие сбережения	Не имеющие сбережения
Улучшилось	23,5	31,6	18,4
Не изменилось	51,7	50,7	52,1
Ухудшилось	24,8	17,7	29,5
Всего	100	100	100

В целом можно заключить, что в двух столицах и крупнейших городах расширился слой населения, чьи доходы выросли, несмотря на кризис 2008 г. Рост доходов сопровождался высокой потребительской активностью, причем в основном это касалось приобретения товаров длительного пользования. Таким образом, социальная группа, которая по своим материальным характеристикам может быть отнесена к среднему классу, выросла.

За счет каких ресурсов стал возможен рост материальной обеспеченности и становится ли соответствующий рост условием развития среднего класса? Один ответ на этот вопрос уже найден — это проживание в Москве, Санкт-Петербурге, в крайнем случае — областных столицах.

Второй ответ — за счет создания и наращивания образовательного потенциала. Из данных статистики следует, что образовательный потенциал российского населения неуклонно растет<sup>1</sup> и преимущественно за счет роста численности обучающихся в высших учебных заведениях. Так, если соответствующую численность в 2000 г. взять за 100%, в 2008 г. высшее профессиональное образование получали 158,5%, а среднее профессиональное образование — 95,1%. Отношение численности приема в высшие учебные заведения к численности возрастной когорты

<sup>1</sup> Индикаторы образования: 2010: Стат. сб. М., 2010.

17-летних в 2010 г. достигло 90%<sup>1</sup>. Авторы Итогового доклада, посвященного обновлению Стратегии-2020, утверждают, что высшее образование стало обязательным условием *любой* трудовой карьеры. Вместе с тем они же считают, что современные выпускники высших учебных заведений — это люди с развитыми социальными навыками и большими запросами, но низким профессиональным уровнем. Эти выпускники предъявляют высокие требования к уровню ожидаемого вознаграждения и качеству рабочего места, где отсутствует ручной и монотонный труд, но присутствует высокая доля коммуникаций и гибкий график. Поскольку численность подобных рабочих мест ограничена, высшее образование, которое, как показывают социологические данные, фиксирующие ситуацию с середины 1990-х гг., хотя и дает преимущества для вхождения в сегменты рынка труда, гарантирующие более высокий уровень оплаты труда, чем в среднем по экономике, является необходимым, но не достаточным конкурентным преимуществом. Исследования показывают, что сам по себе диплом о высшем образовании недостаточен для решения задачи эффективного трудоустройства и последующей восходящей вертикальной мобильности и должен быть подтвержден определенным социальным ресурсом<sup>2</sup>. Таким ресурсом оказывается накопление социального капитала, выражающееся в умении и возможности оказаться «в нужное время в нужном месте».

В последнее время социальному капиталу придается все большее значение, причем и с положительной, и с отрицательной конотациями. Так, на встрече В.В.Путина с ведущими экономистами, последовавшей за Давосским форумом 2012 г., велась дискуссия о необходимости развития национального со-

<sup>1</sup> Итоговый доклад экспертной группы по обновлению Стратегии-2020. <http://2020strategy.ru>.

<sup>2</sup> Аврамова Е.М. Образование как фактор повышение качества жизни // Социально-демографическая безопасность России / Под ред. В. А. Черешнева, А. И. Татаркина. Екатеринбург, 2008; Аврамова Е.М. Тенденции и перспективы наращивания образовательного потенциала // Народонаселение. 2010. № 3.

циального капитала как неременного условия экономического роста. И хотя присутствовавшие на встрече не расшифровывали содержание этого понятия, можно было понять, что речь идет о двух вещах. Во-первых, о росте институционального доверия, а во-вторых, о росте социальной сплоченности. И то, и другое, безусловно, имеет ключевое значение и прямо влияет на скорость и качество экономического роста. Институциональное доверие — поскольку только в ситуации доверия граждан к основным государственным институтам, начиная с полиции и судебной системы и кончая финансовыми институтами, возможно формирование долгосрочных социально-экономических стратегий, имманентных устойчивому развитию и добросовестной конкуренции, а социальная сплоченность — поскольку является базовой характеристикой гражданского общества, важнейшей функцией которого становится гражданский контроль над означенными институтами. В этом состоит признанное позитивное значение социального капитала.

Вместе с тем рядом специалистов установлена его противоречивая роль. По нашему мнению, важен не только масштаб доверия (простирается ли оно вплоть до базовых государственных институтов или ограничивается друзьями и родственниками) (по Ф. Фукуяме), но и то, является ли социальный капитал «прямым ресурсом», когда индивид действует как член сплоченного гражданского общества на основании институционального доверия, или «замещающим ресурсом», когда, напротив, индивид действует, используя наработанные социальные связи, замещающие или компенсирующие дефицит прямых ресурсов — образования, квалификации и пр. (по Дж. Коулману).

О данном противоречии напоминает Н. М. Плискевич<sup>1</sup>, когда приводит критику П. Флоридой<sup>2</sup> Р. Патнэма<sup>3</sup> и разра-

<sup>1</sup> Плискевич Н. М. Человеческий капитал в трансформирующейся России. М.: ИЭ РАН. 2012.

<sup>2</sup> Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее. М.: ИД «Классика — XXI», 2005.

<sup>3</sup> Putnam R. D. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. N. Y.: Simon and Schuster, 2000.

ботанного им «индекса креативности». Флорида приходит к заключению, что выделенные Патнэмом города с высоким уровнем социального капитала имеют низкие уровни креативности. Наиболее высокий рейтинг социального капитала у Патнэма проявился в небольших американских городах, охваченных стагнацией, в нижней же части этого рейтинга оказалась Кремниевая долина. Ослабленные социальные связи в таких креативных центрах являются, по мнению Флориды, важнейшим механизмом для мобилизации иных социальных ресурсов, а также идей и информации как при поиске людьми работы, так и при принятии решений относительно различных проблем, запуске новых видов продукции и организации предприятий. В стагнирующих же точках социальный капитал играет именно компенсирующую роль.

Определенное прояснение этого противоречия можно найти у Р. Инглхарта и К. Вельцеля<sup>1</sup>, с точки зрения которых на этапе перехода от индустриального к постиндустриальному обществу изменяется характер связей, образующих социальный капитал. Инглхарт и Вельцель выделяют «скрепляющие» связи, свойственные индустриальному этапу социально-экономического развития с более низким уровнем жизни и соответствующим этому состоянию общества превалированию ценностей выживания, и связи, «наводящие мосты» между представителями разных групп, присущие более высокому уровню социально-экономического развития и господству ценностей самовыражения. «Социальный капитал, — пишут они, — в постиндустриальных странах не слабеет, а просто принимает иную форму»<sup>2</sup>.

Таким образом, можно заключить, что в период модернизации слабеет «скрепляющая» функция социального капитала, соответствующая «его традиционному, спяянному, замкнутому, конформистскому типу», и возрастает функция социального капитала, «наводящего мосты». Другими слова-

<sup>1</sup> *Инглхарт Р., Вельцель К.* Модернизация, культурные изменения и демократия. М.: Новое издательство, 2011.

<sup>2</sup> Там же. С. 211.

ми, в постиндустриальных странах меняется характер социального капитала. Растущая индивидуализация придает людям все большую социальную независимость: социальные контакты, которые они завязывают, становятся результатом их самостоятельного выбора, а не следования навязываемым извне групповым нормам. Этот тип социального капитала в гораздо большей степени способствует развитию тех форм сотрудничества, которые играют центральную роль в условиях «общества знаний»<sup>1</sup>.

Что же происходит с накоплением социального капитала в современной России и какова его природа?

Поскольку, как следует из приведенных теоретических положений, основными категориями, характеризующими социальный капитал, являются *доверие* и *сплоченность*, постараемся выяснить, что происходит именно с ними<sup>2</sup>.

Таблица 6. В какой мере Вы согласны или не согласны со следующим суждением: «Доверять сегодня нельзя никому, разве что самым близким людям»?

	1994 ноябрь	2001 январь	2008 июнь
Совершенно согласен	38	41	33
Скорее согласен	36	37	40
Скорее не согласен	14	16	19
Совершенно не согласен	4	4	3
Затруднились ответить	7	3	5
Число опрошенных	3000	1600	1600

Из табл. 6 следует, что уровень доверия на протяжении всего постсоветского периода находится на критически низком уровне, поскольку около трех четвертей респондентов придерживаются мнения (с разной степенью категоричности),

<sup>1</sup> Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия. С. 427.

<sup>2</sup> Общественное мнение — 2008. М.: Левада-Центр. Десятый выпуск. Ежегодник, 2008.

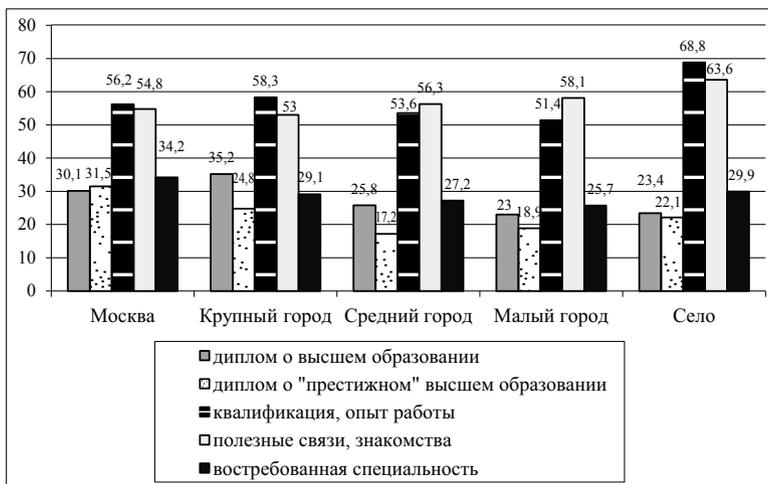
что никому не следует доверять, кроме самых близких людей. В России нет государственного или общественного института, которому бы доверяла хотя бы половина населения страны. Особенно катастрофично обстоит дело с доверием мета-институтам, тем, которые по своим функциям должны обеспечивать уровень справедливости, имманентный задачам сохранения социальной безопасности — полиции и судебной системе. По данным Левада-Центра<sup>1</sup>, полиции полностью доверяют 3% российского населения, судебной системе — 4%.

Другая ситуация с формированием социальной сплоченности. Она, как можно предположить, тем выше, чем ниже уровень институционального доверия. Но это специфическая сплоченность, выступающая в виде достаточно замкнутых социальных связей, что мы попробуем показать на примере результатов исследований, касающихся проблем трудоустройства и трудовой карьеры.

Впервые вопрос о том, какие конкурентные преимущества являются самыми важными при трудоустройстве, мы поставили перед респондентами в 2003 г. (данные приведены на рис. 2). Такой вопрос мы задавали в разных исследованиях, посвященных трудоустройству и трудовой мобильности, на протяжении двухтысячных годов, и доля тех, кто трудоустроивался, благодаря социальным связям, колебалась в интервале 55–65%, но всегда превышала половину опрошенных. Важно отметить, что социальные связи оказывались значимыми не только для столичных жителей, но и в практически равной степени для провинциалов, т. е. такой социальный ресурс «работает» как один из основных на всей территории страны.

Данные табл. 7 показывают, насколько социальные связи как ресурс карьерных продвижений преобладают над профессиональной квалификацией, а следовательно, насколько *замещающий* ресурс важнее *прямого*.

<sup>1</sup> Общественное мнение — 2008. М.: Левада-Центр. Десятый выпуск, Ежегодник, 2008.



Источник: данные опроса старшекурсников российских ВУЗов. Выборка 950 чел. Исследование «Доступность образования и перспективы вертикальной мобильности» реализовано ИСЭПН РАН (Грант Фонда Форда). Опубликовано: Доступность высшего образования в России. М.: НИСП, 2004.

Рис. 2. Ресурсы успешного трудоустройства

Таблица 7. Распределение ответов на вопрос: «Каковы механизмы карьерного роста на Вашем предприятии?»

Механизмы карьерного роста	Число респондентов, %
Продвигаются самые квалифицированные работники	22,8
Продвигаются те, кто умеет ладить с начальством	46,8
Продвигаются те, кто имеет какие-либо полезные для начальства связи	30,1
Всего	100

Источник: данные опроса работников 97 предприятий различных отраслей (всего опрошено 245 респондентов – специалистов и руководителей среднего звена), 2011. (См.: Аврамова Е. М., Гурков И. Б. Российские компании в поисках выхода на траекторию устойчивого развития // Вопросы экономики. 2011. № 6.)

Исходя из сказанного, можно заключить, что в сложившихся институциональных условиях дефицит институционального доверия компенсируется групповой анклавной сплоченностью, устанавливающей скорее «связи выживания», чем «связи-мосты» (в терминах Инглхарта и Вельцеля). И эти связи выживания, включающие родственников и друзей, оказываются весьма действенными, поскольку достаточно эффективно используются в действительно важных сферах — трудоустройстве, решении разного рода семейных проблем. Но постепенно строятся и «связи-мосты», правда, преимущественно в on-line пространстве через распространение социальных сетей в Интернете: по данным Левада-Центра<sup>1</sup>, различными социальными сетями охвачены 50% пользователей Интернета. Численность же пользователей Интернета в России, согласно данным ВЦИОМ<sup>2</sup>, в 2011 г. достигла 53% населения, хотя только годом раньше насчитывала 39%. Такой охват социальными сетями, конечно, шаг вперед в установлении общественной сплоченности.

Еще один фактор развития среднего класса — устойчивая трудовая позиция в успешно развивающихся сферах экономической деятельности. На протяжении всех двухтысячных годов и по настоящее время к таким видам деятельности относятся финансовая сфера, торговля и госуправление.

Статистика<sup>3</sup> свидетельствует о постоянном сокращении объемов высококвалифицированного производительного труда. Численность трудовых кадров в обрабатывающих производствах продолжает уменьшаться — с 2000 по 2010 г. она сократилась на 2 млн 5 тыс. человек. В свою очередь получают развитие виды деятельности, не ориентированные на производство высокотехнологичного продукта. Интенсивно наращивается численность занятых в торговле. За указанный период число занятых этим видом деятельности вышло на первое место в экономике, увеличившись с 8 млн 806 тыс.

<sup>1</sup> Общественное мнение — 2011. М.: Левада-Центр, 2012.

<sup>2</sup> [www.eurosmi.ru](http://www.eurosmi.ru).

<sup>3</sup> Российский статистический ежегодник 2011: Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2011.

до 12 млн 57 тыс., и доля занятых торговлей в России (17,8%) превысила аналогичные показатели всех развитых стран, где она не поднимается выше 13–14%<sup>1</sup>. Численность занятых в финансовой сфере выросла за данный период на 465 тыс., в сфере госуправления на 807 тыс. человек<sup>2</sup>.

Структурная деформация отечественной экономики в сторону непроеизводственных видов занятости сопровождается соответствующим изменением системы оценки труда. Согласно показателям соотношения начисленной заработной платы работников организаций к среднероссийскому уровню (2000–2010 гг.), в экономике страны наиболее высоко оцениваются только те виды деятельности, которые имеют отношение к сырьевым и финансовым ресурсам. Среди них особо выделяется финансовая деятельность (239% от средней зарплаты по стране), деятельность, связанная с добычей топливно-энергетических ископаемых (221%) и производством кокса и нефтепродуктов (198%). Второе место в системе приоритетов государства, согласно размерам начисленной заработной платы, занимают виды деятельности, главным образом относящиеся к развитию сферы услуг. В их числе государственное управление и обеспечение военной безопасности (120% от средней по стране), операции с недвижимым имуществом (122%), транспорт и связь (122%). Третье место в соответствии с размерами заработной платы, имеющей показатели ниже средних по экономике, разделяют виды деятельности в обрабатывающих производствах (91% от средней по стране), здравоохранении (75%), а также образовании (67%). Наконец, аутсайдером отечественной экономики по уровню оплаты труда является сельское хозяйство (51% от средней по стране)<sup>3</sup>.

Поскольку образовательные стратегии молодежи обуславливаются ее трудовыми мотивациями, среди которых явным образом превалирует прагматическая, наибольшее число специалистов молодых возрастов, имеющих диплом о высшем

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник 2011.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Труд и занятость в России. 2011: Стат. сб. М.: Госкомстат России., 2011.

образовании, сосредоточено не столько в образовании, науке и высокотехнологичной промышленности, сколько в сфере перераспределения. В этом смысле накапливаемый образовательный капитал не претворяется ни в источник экономического роста, ни в ресурс модернизации. Часто приводимые цифры о широком распространении информационной и мобильной техники, особенно среди молодежи, занятой в обозначенных привилегированных сферах деятельности, что выдается за симптомы модернизации, лишь затемняет дело, поскольку труд, в сфере операций на сырьевых и финансовых рынках, а также в сфере управления сырьевой экономикой, хотя бы и осуществляемый с помощью многочисленных гаджетов, вряд ли окажется полезным для модернизационного прорыва.

Какие возможности открываются в связи с ростом материальной обеспеченности? Частично на этот вопрос ответ получен — рост товарного потребления. Раскрытие других возможностей связано с проблемами, и прежде всего это касается сферы труда. По нашим данным<sup>1</sup>, для 68% занятых работа — лишь источник заработка, она не приносит ни удовлетворения, ни пользы. Неудивительно, что лишь 14% удовлетворены в целом своей работой<sup>2</sup>. При этом, для того чтобы оказаться в относительно благополучном сегменте рынка труда, до 60% выпускникам российских вузов пришлось сменить специальность и переучиться. Переток специалистов происходит постоянно и имеет одно направление — из производительной в распределительную экономику<sup>3</sup>. Этот процесс, который многие эксперты считают совершенно нормальным и связанным со структурными изменениями в экономике, развитием сферы услуг и «экономики знаний», по нашему мнению, таковым не является. И в силу трудоемкости, а не наукоемкости отечественного сервиса, и в силу заимствова-

<sup>1</sup> Аврамова Е. М. Реализация образовательного капитала на современном рынке труда // Модернизация и экономическая безопасность России. М.: Нестор-История, 2011.

<sup>2</sup> Общественное мнение — 2011. М.: Левада-Центр, 2012.

<sup>3</sup> Аврамова Е. М. Рынок труда и система образования: трудности перевода сигналов // Общественные науки и современность. 2011. № 3.

ния, а не создания новых технологий. Нежелание менять специальность (уходить в «менеджеры») выталкивает людей с достаточно высоко развитым человеческим потенциалом сначала из провинции с узким рынком труда в столицы, а затем — за рубеж. Те же, кому удалось благодаря обладанию нужными ресурсами занять рабочие места на торговых и финансовых рынках и в сфере управления, объективно мало заинтересованы в инициировании или тем более участии в каких-либо модернизационных прорывах. Пока свою общую неудовлетворенность они компенсируют расширившимися возможностями потребления и проведения досуга, который также часто происходит в форме потребления.

Достаточно ограничены и возможности проявления гражданской активности, что следует из узких масштабов институционального доверия и пока преимущественно виртуальных форм общественной сплоченности. А значит, и возможности как-либо повлиять на изменение ситуации в сторону ее модернизации невелики.

Как можно заключить из вышесказанного, рост, пусть и небольшой, материального благосостояния не симметричен расширению социально-экономических возможностей. При подобном дисбалансе вряд ли можно говорить о том, что современная социально-экономическая ситуация характеризуется стабильностью — она латентно нестабильна и не имеет явного общественного стимула к модернизации. А относительно высоко обеспеченный социальный слой населения никак не может превратиться в полноценный средний класс.

Необходимый вклад государства в формирование класса креативных профессионалов — **конкурентоспособная оплата труда в бюджетном секторе**. Надо довести до конца движение к «эффективному контракту», начавшееся в 2004–2010 гг. с государственных служащих и распространившееся в 2011 г. на школьных учителей. Задача 2012–2016 гг. — эффективный контракт с врачами, преподавателями вузов, работниками культуры.

В. А. МАУ

## Москва для креативного класса

Кризис — это всегда время стратегии. Не обязательно явной, выходящей под таким названием. Но это всегда время поиска новых горизонтов, приоритетов и предпочтений. Это касается как стран, так и отдельных регионов.

Москва не исключение. Правда, здесь постановка вопроса о стратегии связана не столько со структурными вызовами глобального кризиса, сколько с внутренней логикой политического развития этого крупнейшего мегаполиса. На протяжении двадцати лет серьезное обсуждение проблем Москвы было почти невозможно. Двадцатилетнее пребывание руководителя у власти не способствует критическому осмыслению накопленного опыта, даже если у этого опыта есть и очевидные достижения.

Сейчас стратегия востребована. Она обсуждается и в правительстве Москвы, и в экспертном сообществе. Ее задача состоит в осмыслении контуров и развилок сбалансированного развития региона, определении приоритетов этого развития. В предлагаемой статье хотелось бы

обозначить несколько проблем, которые представляются приоритетными для развития Москвы, ведь проблемы и решения в столице во многом задают тон социально-экономическому развитию России.

Последний тезис особенно важен — как с политической, так и с методологической точек зрения. Его часто отказываются принимать или, если и не опровергают, видят в нем порочность современной социально-экономической модели. Между тем ключевая роль Москвы — это реальность, которую надо принять как основу для дальнейшей работы над стратегией. Даже если относиться к «москвоцентризму» неодобрительно, все равно изменить такую ситуацию в обозримой перспективе невозможно, да и не нужно. В мирном, поступательном социально-экономическом развитии страны Москва всегда будет задавать тон и ориентиры для развития всей России. Именно поэтому в качестве первого тезиса стратегии я бы предложил следующее: то, что хорошо для Москвы, хорошо и для России.

Конечно, этот тезис не следует трактовать примитивно. В конце концов, инвестиционные, бюджетные и человеческие ресурсы ограничены — и в рамках каждого ограниченного временного интервала регионы будут конкурировать между собой за привлечение ресурсов. Однако в стратегической перспективе пирог не является конечным, он сам растет, и Москва должна выступать важнейшим драйвером этого роста. И только при этом условии сможет реализовать свои лидирующие позиции и оправдывать этот самый принцип — что хорошо для Москвы, хорошо и для России. Иными словами, справедливость этого принципа не абсолютна, не вытекает однозначно из столичного положения Москвы, но она должна постоянно подтверждаться и доказываться в конкурентной борьбе за лидерство.

Что надо сделать для того, чтобы Москва выступала драйвером национального роста? По сути, именно в поиске ответа на этот вопрос состоит главная задача и смысл стратегии.

Способность быть лидером предполагает способность формулировать ключевые задачи своего времени и находить адекватные инструменты для их решения. Эти задачи

не являются универсальными во времени и пространстве — они всегда конкретны для данной страны и для данной эпохи. В настоящее время существует две основные, системные проблемы, которые стоят перед страной и ответ на которые может и должна найти Москва.

Я имею в виду формирование современной институциональной среды для развития человека и предпринимательства. Это две взаимосвязанные, но разные задачи.

Вторая (предпринимательство, инвестиционный климат) является специфически российской. Страна находится на удручающих позициях в рейтингах инвестиционной привлекательности, национальной конкурентоспособности и проч. Позиции во второй сотне никак не могут устраивать и являются существенным барьером на пути экономического развития.

Первая проблема (человеческий капитал) является общей для всех развитых стран. Известные и хорошо зарекомендовавшие себя модели образования и здравоохранения были разработаны применительно к реалиям индустриализации и очень плохо адаптируются к постиндустриальному миру. Они работали тогда, когда образование давалось один раз в жизни, лечились только больные. Сейчас, когда люди учатся и лечатся на протяжении всей жизни, а спрос их на эти услуги все более индивидуализируется, необходимы принципиально новые подходы к организации этих отраслей. Недаром отрасли человеческого капитала в развитых странах являются в последнее десятилетие предметом интенсивных интеллектуальных поисков и острых политических дискуссий. Россия не является здесь исключением. Более того, как замечал когда-то Егор Гайдар, та страна, которая сможет найти эффективные институциональные решения в сферах образования и здравоохранения, получит мощный импульс в экономическом развитии и фору по отношению к другим странам.

Отсюда второй стратегический тезис: в основу стратегии Москвы должен быть положен принцип институционального лидерства — в отношении как делового (инвестиционного) климата, так и развития человеческого капитала.

Исходя из существующих оценок, основными институциональными барьерами развития (не только экономического) являются состояние судебной системы, правоохрана, а также монополизация (преимущественно административная) строительного рынка. Москва сделала бы колоссальный рывок вперед (и одновременно оказала бы неоценимую услугу всей стране), обеспечив заметное продвижение в этих секторах и задав тем самым современные стандарты качества их функционирования.

Здесь можно услышать возражения двоякого рода. По ряду позиций это компетенция не московского руководства, а федеральных структур. Кроме того, трудно построить коммунизм в отдельно взятом колхозе, т. е. существенно улучшить качество институтов в отдельном субъекте Федерации.

Эти аргументы, хотя и справедливы, никак не являются абсолютными — ни с политической, ни с практической точек зрения. С одной стороны, столичное руководство по понятным причинам всегда принадлежало к высшему уровню политической власти — первый секретарь Московского обкома всегда был членом Политбюро ЦК КПСС. Ситуация не изменилась и сейчас. И именно московскому руководству под силу решать многие задачи федерального уровня.

С другой стороны, целый ряд институциональных решений удается именно на региональном уровне — или в порядке эксперимента, или как результат конкуренции региональных властей. Меня всегда удивляло, каким путем Александру II удалось осуществить свою судебную реформу, создав систему некоррупцированных судов не просто на пустом месте (это было бы проще), а взамен системы, которая была крайне коррумпированной даже по невысоким стандартам российской бюрократии. Простого ответа здесь не существует, однако одним из значимых факторов успеха стало то, что первоначально современные суды были созданы только в Московском и Санкт-Петербургском округах и лишь потом, постепенно, по мере подготовки новых кадров в университетах система распространялась на другие регионы.

Современная Москва и по своим ресурсам, и по своему фактическому статусу может взять на себя инициативу по ко-

ренному совершенствованию институциональной системы страны, особенно в сфере правоприменения. Москва должна поставить перед собой задачу формирования самых некоррупцированных судов и полиции — и решить ее в политически приемлемые сроки. То же можно сказать и о политике конкуренции, и об упрощении доступа в строительный бизнес.

Разумеется, решение этих задач не будет простым, но оно вполне реалистично. И главное, продвижение в указанном направлении действительно ключевой вызов, достойный стратегии мегаполиса.

### **СТАВКА НА ГЛОБАЛЬНО ЛУЧШЕЕ**

Развитие человеческого капитала является неременным разделом всех стратегий, которые разрабатывались после достижения макроэкономической стабилизации, т. е. начиная с «программы Грефа» 2000 г. Это естественное следствие признания постиндустриального вектора нашей трансформации — в отличие от времени индустриализации с его приоритетами в области материального производства (уголь, сталь, нефть, машиностроение и т. п.) в современном мире государство прежде всего должно обеспечить прогресс в образовании, здравоохранении и науке, на основе чего уже происходит модернизация отраслей материального производства.

Однако речь здесь не сводится к тому, чтобы в столице было хорошее и доступное образование и здравоохранение. Проблема, с которой мы столкнулись в последнее десятилетие, гораздо более сложна. В современном глобальном мире формируется глобальный рынок, в том числе и отраслей человеческого капитала. И наиболее продвинутая и динамичная часть граждан легко может обращаться к лучшим университетам и клиникам, расположенным в разных странах. Тем самым спрос на качественные институты образования и здравоохранения концентрируется в других странах. А без качественного платежеспособного спроса на клиники и университеты не будет и качественных клиник и университетов.

У этой проблемы есть и другая сторона, демографическая. Вот уже на протяжении двух десятилетий страна живет в условиях демографического кризиса, т. е. сокращения численности населения. Смягчение этого кризиса связывается с проведением адекватной миграционной политики, привлекающей иностранную рабочую силу для компенсации выбывающей отечественной. Однако проблема состоит в том, что миграционный процесс у нас двухканальный. С одной стороны, рабочая сила притекает в страну, причем в основном это неквалифицированная и политически неразвитая (далекая от современных стандартов демократии) рабочая сила. С другой стороны, налицо отток людей, в основном с хорошим образованием и высокими запросами на состояние предпринимательской, политической и интеллектуальной среды.

Москва находится в центре этого процесса. Сюда едут люди из регионов и стран, жить в которых хуже, чем в Москве. И отсюда уезжают те, кто стремится к принципиально новым стандартам. По сути, последние являют собой креативный класс — тех, кто обеспечивает прогресс в современном мире. Удержать креативный класс в России — еще одна ключевая стратегическая задача Москвы. И более того, уверен: что хорошо для креативного класса, хорошо для всех москвичей.

Решение этой задачи не будет простым. Результатом общественного прогресса последних десятилетий стала исключительно высокая мобильность людей вообще и креативного класса в особенности. Зажиточные и образованные люди, которых по мере нашего экономического роста становится в России все больше, могут легко передвигаться по миру, оседая там, где условия жизни им более подходят. Еще четверть века назад, если человека что-то не устраивало в собственной стране, он должен был бороться за ее переустройство. Теперь ему гораздо проще просто изменить место своего пребывания — не только город, но и страну.

Аргументы, что в России можно больше заработать, даже если они в некоторых случаях справедливы, не срабатывают: в «плоском мире» вполне можно жить в одной стране, а ве-

сти бизнес в другой. Тем более что далеко не все готовы отказаться от качественных условий жизни ради более высокого дохода.

Удержание креативного класса — непростая задача. Она непростая хотя бы потому, что не имеет прецедентов в мировой истории: раньше эти проблемы были не столь масштабны (транзакционные издержки отъезда были высоки) и решались полицейскими методами. Сейчас это невозможно, и необходимо искать другие методы убеждения.

И здесь мы опять должны обратиться к проблемам образования и здравоохранения. Одним из немногих надежных способов закрепления здесь креативного класса является возможность обеспечить его качественными услугами образования и здравоохранения, а также в дальнейшем и качественной средой обитания (экологией). Это значит, что Москва должна обеспечивать не просто хороший общий уровень медицины, школ и университетов. Необходимы клиники и учебные заведения, конкурирующие в глобальном масштабе. Это сложная задача, решение которой потребует денег и времени, однако без ее решения Москва рискует стать лишь перевалочным пунктом движения элиты вовне.

Формируя программы развития учреждений образования и здравоохранения, мы должны в показатели их успешности включать и количество иностранцев (из развитых стран), приезжающих в них учиться или лечиться, и количество профессоров и врачей мирового уровня, готовых в них работать. Было бы самообманом сводить задачу построения федерального университета или высокотехнологического медицинского центра к обеспечению их новейшим технологическим или диагностическим оборудованием. Нужна достаточно внятная и конкретная программа развития соответствующих центров, по сути являющихся центрами превосходства — мировыми лидерами образования и здравоохранения.

Понимаю, что этот подход может быть обвинен в элитизме. Однако креативный класс — не элита в традиционном

смысле слова, а та часть общества, которая благодаря своим достижениям вытягивает всю страну на новый уровень ее развития.

Стратегия Москвы не может обойтись и без раздела инновационной политики. Однако было бы очень важно уйти от упрощенного (если угодно, индустриального) понимания инноваций как каких-то исследований или изобретений, которые надо поддерживать бюджетными деньгами (или налогами), а потом экономическими или административными методами навязывать их внедрение в производство и быт.

Инновационная политика Москвы должна быть прежде всего политикой спроса на инновации. Надо не поддерживать какие-то разработки, которые могут дать эффект в будущем, а реализовывать программы, требующие внедрения новейших технологических достижений.

Несомненным фактором инновационного развития города могло бы быть формирование «электронной Москвы», включая «электронную мэрию». Необходимо разработать программу максимального внедрения информационно-коммуникативных технологий в быт москвича, ориентированную на бесконтактное общение со всеми уровнями государственной власти и муниципального управления. За пример здесь можно взять опыт Эстонии, решившей в значительной мере задачу информатизации жизни страны. Москва, конечно, существенно больше Эстонии, однако компактность городского хозяйства делает эту задачу вполне выполнимой.

К этой же проблеме примыкает и задача информационного обеспечения здравоохранения. Переход к универсальной электронной карте, доступной каждому желающему ее иметь москвичу, означал бы качественный рывок в повышении качества медицинских услуг. Универсальная карта должна стать фактором подстегивания конкуренции в здравоохранении, давая пациенту возможность участвовать в контроле за своим здоровьем и верифицировать ход лечения, обращаясь к другим консультантам.

Наконец, существенным фактором инновационного развития могла бы быть закупочная политика города. Москва может позволить себе в своей закупочной политике сделать ставку только на «глобально лучшее» — лучшие информационные системы, лучший асфальт или дорожную плитку, лучшее оборудование для муниципального здравоохранения. Такая установка, конечно, противоречит требованию покупать отечественное (и тем более покупать московское), но дала бы мощный импульс повышению качества жизни в городе — а тем самым и привлечению в него субъектов инновационной активности (того же креативного класса).

Разумеется, изложенные вопросы не исчерпывают тематику стратегии Москвы. Необходимо обсуждать и проблемы транспорта, ключевые для выживания москвичей, и пресловутое ЖКХ, и перспективы приватизации, и многое другое. Отдельная тема — о какой Москве идет речь? Понятно, что проблемы Москвы требуют обсуждения вопроса о границах агломерации, которая отнюдь не ограничивается не только «приращенной Москвой», но и границами Московской области. Все это должно стать предметом отдельных статей и докладов.

*Источник: Ведомости. 27.04.2012.*

Отставание России от развитых и ряда развивающихся стран в области **организации среды** и систем, поддерживающих человеческий капитал (урбанистика, экология, транспорт, информационное пространство, медицина, социальная помощь, ЖКХ), значительно превышает отставание в сфере материального производства и промышленных технологий. Например, урбанистическое планирование в России застряло в середине XX в., тогда как необходимо быстрое изменение подходов к организации, планированию и изменению городской среды («города, удобные для жизни»).

Н. В. ЗУБАРЕВИЧ

## Интеграция социальной и региональной политики

Российское пространство всегда было и остается барьером для модернизации: страна имеет огромную территорию, слабо развитую инфраструктуру, многоукладную экономику, сильные территориальные и поселенческие различия в уровне и образе жизни. Многочисленные реформы, пытавшиеся «опередить время», чаще всего «увязали в пространстве». В современной России, помимо объективных барьеров пространственного развития, сильны и институциональные: региональная политика неэффективна и напоминает советское «размещение производительных сил», а социальная политика крайне унифицирована и не учитывает территориальных различий, хотя реализуется в основном в регионах. Можно ли сделать более эффективными и интегрированными эти два направления политики и что для этого нужно сделать? Прежде всего — определить приоритеты.

### ЧТО ТАКОЕ МОДЕРНИЗАЦИЯ В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАКУРСЕ?

В «новой экономической географии» выделяются две группы факторов, стимулирующих пространственное развитие<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Krugman, P.R.* First nature, second nature, and metropolitan location // *Journal of Regional Science*. 1993. Vol. 33. P. 129–144.

1. *Факторы «первой природы»*: высокая обеспеченность природными ресурсами (минеральными, земельными), выгодное географическое положение в пределах крупных агломераций или на путях глобальной торговли, снижающее транспортные издержки.

2. *Факторы «второй природы»*:

- агломерационный эффект, т. е. территориальная концентрация населения и экономики в крупных городах, дающая экономию на масштабе и повышающая разнообразие;
- высокий человеческий капитал (образование, здоровье, трудовые мотивации, мобильность и адаптивность населения);
- эффективные институты, способствующие улучшению предпринимательского климата, распространению инноваций, росту территориальной мобильности населения;
- развитая транспортная инфраструктура, сокращающая экономическое расстояние.

Чем более развита страна или регион, тем выше вклад факторов «второй природы». Следовательно, модернизация пространства обеспечивается развитием крупных агломераций, человеческого капитала, инфраструктуры и улучшением институтов. Направления понятны, но каковы условия для их реализации?

### **ОБЪЕКТИВНЫЕ ФАКТОРЫ И БАРЬЕРЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ**

В 2010-х гг. российское пространство будет развиваться в «коридоре возможностей», обусловленном объективными преимуществами и барьерами развития, важнейшие из которых:

- локализация востребованных глобальным рынком минеральных ресурсов в относительно небольшом числе регионов;

- внутриматериковое географическое положение, повышающее транспортные издержки, малочисленность приграничных регионов, расположенных на путях глобальной торговли;
- слаборазвитая инфраструктура (транспортная, производственная, социальная), особенно в периферийных территориях;
- малочисленность крупных агломераций (из 1090 городов страны только 74 имеют население более 250 тыс. чел.), редкая сеть городов и низкая плотность населения, что замедляет распространение инноваций в пространстве;
- пространственная поляризация: обезлюдение периферий, занимающих большую часть территории страны, и многолетний процесс стягивания населения из периферий к крупным центрам;
- устойчивая депопуляция в  $\frac{2}{3}$  регионов, которая будет усиливаться в 2010-х гг.;
- концентрация более высокого человеческого капитала в крупных городах, особенно в центрах высшей школы;
- низкая мобильность домохозяйств из-за множества барьеров (низких доходов, неразвитого рынка жилья и кредитов); преобладание временной трудовой миграции «на заработки» и миграций молодежи на учебу;
- неблагоприятный предпринимательский климат во всей стране; при этом в слаборазвитых регионах барьеры плохих институтов максимальны.

По уровню развития стабильно лидируют регионы и города, обладающие конкурентными преимуществами в виде агломерационного эффекта и столичного статуса, высокой обеспеченности нефтью и газом. Более  $\frac{2}{3}$  регионов страны не имеют явных конкурентных преимуществ и занимают «срединное» положение по уровню развития, часть из них сохраняет черты депрессивности. Аутсайдеры — группа слаборазвитых регионов (республик Северного Кавказа и юга Сибири) с проблемным рынком труда, высокой долей теневой экономики, острыми институциональными проблемами.

Сильная инерционность трендов развития российского пространства позволяет сделать очевидный прогноз:

- страна и дальше будет развиваться в условиях сильной социально-экономической асимметрии пространства;
- продолжится сжатие обитаемого и экономического пространства вследствие устойчивой депопуляции и пространственной локализации конкурентных преимуществ;
- «коридор возможностей» пространственного развития сформируется в первую очередь объективными факторами.

Даже при очень жестких объективных ограничениях политика государства может, во-первых, *стимулировать развитие*, снижая барьеры для использования конкурентных преимуществ, и, во-вторых, *смягчать территориальное неравенство*. Насколько это получается?

### **РЕГИОНАЛЬНОЕ НЕРАВЕНСТВО: СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ВАЖНЕЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ**

В России доминирует представление, что большие региональные различия в уровне социально-экономического развития недопустимы, нужно в первую очередь поддерживать периферийные и слаборазвитые территории, чтобы сократить неравенство. Однако такой приоритет чрезвычайно затратен из-за низкой конкурентоспособности и объективных барьеров развития периферийных территорий. Политическая чувствительность темы мешает рационально определить, какие неравенства неизбежны, а какие необходимо смягчать.

Сначала нужно оценить, что происходит с неравенством в разных сферах (рис. 1)<sup>1</sup>. Экономическое неравенство регио-

<sup>1</sup> Зубаревич Н. В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010.

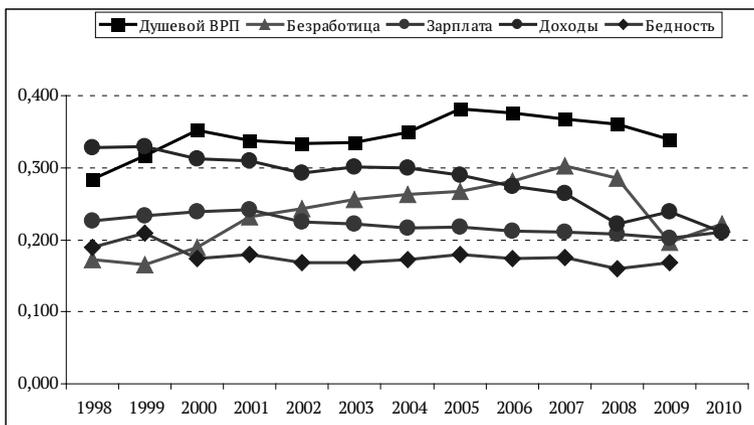


Рис. 1. Коэффициент Джини для регионального неравенства в России

нов России по душевому ВРП, измеряемое индексом Джини<sup>1</sup>, длительное время росло и только с середины 2000-х гг. начало сокращаться вследствие бума нефтяных доходов и возросших масштабов перераспределения средств федерального бюджета, что обеспечило рост ВРП за счет нерыночных услуг в менее развитых регионах. Различия регионов по уровню безработицы усиливались весь период экономического роста, кризис 2009 г. их лишь временно смягчил. Только межрегиональные различия в доходах населения имели явный тренд выравнивания, особенно в последние докризисные годы благодаря усилившейся перераспределительной политике. Удалось смягчить и региональное неравенство по уровню бедности. Таким образом, социальное неравенство регионов сокращалось более устойчиво, рынки труда поляризовались из-за концентрации рабочих мест в более конкурентоспособных регионах, а объективный рост экономического неравенства остановило только масштабное перераспределение нефтяной сверхренты, эффективность которого очень низка.

<sup>1</sup> Рассчитан для основных показателей регионов (с учетом численности их населения) по аналогии с индексом, применяемым Росстатом для измерения неравенства населения по доходу.

Как показывают исследования Всемирного банка<sup>1</sup>, экономический рост всегда сопровождается ростом межрегиональных экономических различий, так как в первую очередь выигрывают более развитые регионы с конкурентными преимуществами. Это объективный тренд, которому бессмысленно противодействовать. Смягчать нужно социальное неравенство, чтобы не возникали чрезмерные напряжения в развитии страны. Международный опыт показывает, что для перелома тренда к смягчению социального неравенства регионов нужны два условия. Первое — достаточно высокий уровень экономического развития страны, обеспечивающий финансовые ресурсы для перераспределения. Второе — эффективная социальная политика, направленная на рост человеческого капитала и на поддержку уязвимых групп населения. Именно сильная социальная, а не региональная политика позволяет смягчить социальное неравенство регионов.

В Докладе Всемирного банка также показано, что региональные различия доходов населения развитых стран Европы начали смягчаться при душевом ВВП более 10 тыс. долл. по паритету покупательной способности (ППС). Душевой ВВП России в конце 2000-х достиг 20 тыс. долл. ППС, что позволило проводить масштабную выравнивающую социальную политику. Это могут делать и регионы на своей территории: в 2009 г. в 60% регионов душевой валовой региональный продукт (ВРП) превысил 10 тыс. долл. ППС<sup>2</sup>. Хотя следует учитывать, что низкая плотность населения, слабо развитая инфраструктура и разреженная сеть городов-центров увеличивают расходы государства на социальные услуги, поэтому душевого ВРП в 10 тыс. долл. ППС, скорее всего, недостаточно. Еще один барьер — сильнейшая поляризации населения по доходу, снижающая доступность социальных услуг для значительной части россиян. Тем не менее в России и примерно в трети ее регионов есть необходимые

<sup>1</sup> World Development Report — 2009. Reshaping economic geography. World Bank, 2009.

<sup>2</sup> Без дооценки на нераспределяемую часть ВВП.

экономические ресурсы для смягчения социального неравенства.

Социальная поддержка населения уже масштабна: доля расходов на социальную политику во всех расходах консолидированных бюджетов регионов выросла за 2000–2010 гг. с 7 до 18%, уступая только расходам на образование. Но эффективной эта политика не является из-за сильных институциональных барьеров. Прежде всего это барьер сверхзатратных механизмов — неадресного характера социальных трансфертов и, в целом, неэффективного расходования бюджетных средств. Смягчению пространственных социальных различий препятствуют также некомплексность и невнятные цели социальной политики, попытки решать с ее помощью конъюнктурно-политические задачи, что характерно и для федеральных, и для региональных властей. Если институциональные барьеры в виде конъюнктурных целей и неэффективных механизмов не будут преодолены, а нефтяные сверхдоходы бюджета снизятся вследствие изменения мировой конъюнктуры, это приведет к сокращению перераспределяемых финансовых ресурсов и неизбежному росту социального неравенства регионов и муниципалитетов под давлением сильных объективных барьеров пространства.

## ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ В РЕГИОНАХ

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) включает три компонента: экономическое развитие, измеряемое душевым ВРП, образование (охват образованием детей и молодежи)<sup>1</sup>, состояние здоровья, измеряемое ожидаемой продолжительностью жизни. Этот индекс также показывает сильную и устойчивую дифференциацию регионов в течение 2000-х годов (рис. 2). При общем росте индекса максимальные темпы имели регионы с конкурентными преимуществами и динамично растущей экономикой. В их числе новые регионы добычи нефти и газа (Сахалинская область и Ненец-

<sup>1</sup> Индекс для регионов России рассчитан по старой методике, с 2010 г. ПРООН изменила методику расчета ИРЧП.

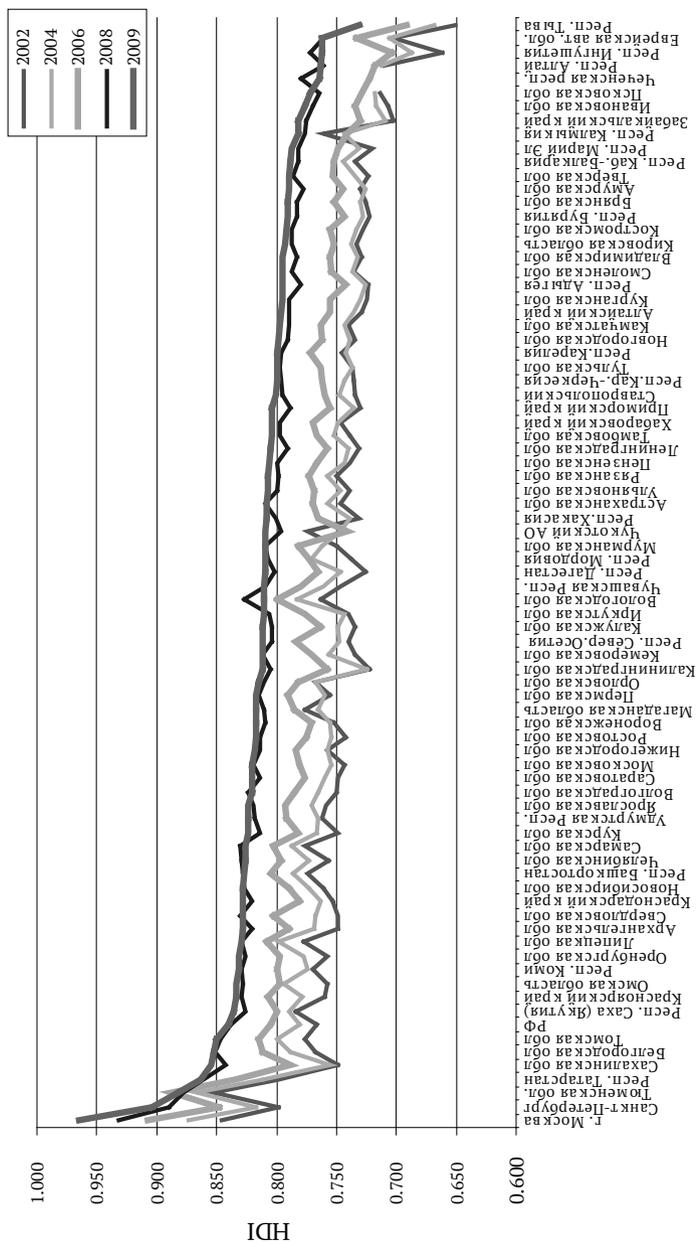


Рис. 2. Индекс развития человеческого потенциала регионов России

кий АО), федеральные города (особенно Санкт-Петербург), регионы новой индустриализации (Калининградская область). Слаборазвитые республики (Дагестан и Ингушетия) и некоторые депрессивные регионы также оказались лидерами по темпам роста ИРЧП, но это следствие увеличения помощи из федерального бюджета, т. е. выравнивающей политики.

Если сравнивать распределение населения страны по регионам с разным ИРЧП, то динамика сверхпозитивна: за 2002–2009 гг. выросла доля населения, проживающего в регионах с высоким ИРЧП, и резко сократилась доля живущих в регионах с низкими показателями, в этой группе осталась только республика Тыва. Особенно ускорился позитивный сдвиг во второй половине 2000-х: в 2005 г. в регионах с высоким ИРЧП (более 0,800) проживало 17% населения страны, а в 2009 г. — 85%; в 2005 г. в регионах с низким ИРЧП (менее 0,700) проживало 19% населения страны, в 2009 г. таковых не осталось. Основной вклад также внес рост экономики и возросшие масштабы перераспределения бюджетных средств. Только в кризисном 2009 г. социальный компонент оказался более значимым. Несмотря на спад ВРП в большинстве регионов, ИРЧП немного вырос (с 0,838 до 0,840) благодаря росту ожидаемой продолжительности жизни.

Среди трех компонентов ИРЧП — доходов, образования и здоровья — самым проблемным остается здоровье. Только с 2006 г. начался рост показателя ожидаемой продолжительности жизни. Этому способствовало увеличение расходов государства на здравоохранение, в том числе финансирование национального проекта «Здоровье». Показатели долголетия быстрее росли в проблемных регионах с низким долголетием (рис. 3), т. е. социальная политика оказала выравнивающее воздействие на региональное развитие. Но вновь возникает вопрос о «цене» позитивных изменений. Расходы только по нацпроекту «Здоровье» составили за 2006–2008 гг. 350 млрд руб., при этом ожидаемая продолжительность жизни выросла за 2006–2009 гг. на два года. В 2011 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на здравоохранение увеличились на 500 млрд руб. (на 72%



Рис. 3. Перцентили ожидаемой продолжительности жизни (значения индикаторов, отделяющие 5% крайних регионов, взвешены на численность населения)

по сравнению с 2010 г.). При этом младенческая смертность в стране за 2011 г. почти не сократилась, а в первой половине 2012 г. даже выросла (с 7,1 до 8,5 на 1000 родившихся), причем негативная динамика отмечалась в 85% регионов. Увеличение финансирования социальной политики и перераспределения средств федерального бюджета дает все меньший и социальный, и выравнивающий эффект.

### РАЗВИТИЕ АГЛОМЕРАЦИЙ: КАК СНИЗИТЬ БАРЬЕРЫ?

Развитие крупных городов и их агломераций крайне важно и для социальной, и для территориальной модернизации. Именно в них быстрее формируется средний класс и выше его доля в населении. Распространение инноваций в пространстве также идет по иерархической системе городов — от крупнейших к менее крупным, а также в пригородные зоны. Но крупных городов в России мало, рост их населения ограничивает депопуляция в большинстве регионов.

Федеральные города развиваются не только благодаря агломерационному эффекту, но и особым институциональ-

ным преимуществам. Столичный статус Москвы при сверхцентрализованной системе управления страной обеспечил концентрацию в городе штаб-квартир крупнейших российских компаний, огромный приток налоговых доходов в бюджет города, большое число высокооплачиваемых рабочих мест и значительно более высокие доходы населения. Москва концентрирует 24% суммарного ВРП регионов, 20% доходов всех россиян, такую же долю доходов бюджетов всех субъектов РФ, а вместе с Подмосковьем — почти четверть оборота розничной торговли страны, шестую часть жилищного строительства, более половины чистой миграции в России. Развитие Московской области ускорилось в 2000-е гг. благодаря агломерационным преимуществам и перетоку капитала из столицы. В Санкт-Петербурге агломерационный эффект слабее, но федеральные власти стимулировали развитие города особыми институциональными мерами, переводя туда штаб-квартиры части крупных компаний для повышения доходов бюджета города и создания высокооплачиваемых рабочих мест. Хотя Санкт-Петербург существенно отстает от столицы, он намного опережает любой из остальных городов-миллионников (рис. 4).

В период экономического роста быстрее развивались крупные региональные центры с населением свыше полу-миллиона человек. Лучшими социально-экономическими показателями (душевой объем розничной торговли, ввод жилья и др.) выделялись Краснодар и Тюмень, из миллионников — Екатеринбург и Казань. За 2000-е гг. доля городов-миллионников (без федеральных) выросла в розничной торговле страны и в жилищном строительстве, хотя кризис 2009 г. несколько ее снизил. В этих городах также действует агломерационный эффект, дополняемый преимуществом статуса региональной столицы. Однако притягивать значительные инвестиции им пока не удастся, мешают институциональные барьеры. Как следствие, медленно растет число качественных высокооплачиваемых рабочих мест. Кроме того, региональные центры являются муниципалитетами по статусу и имеют небольшие доходы бюджета по сравнению с Москвой и Санкт-Петербургом, которые по статусу являются

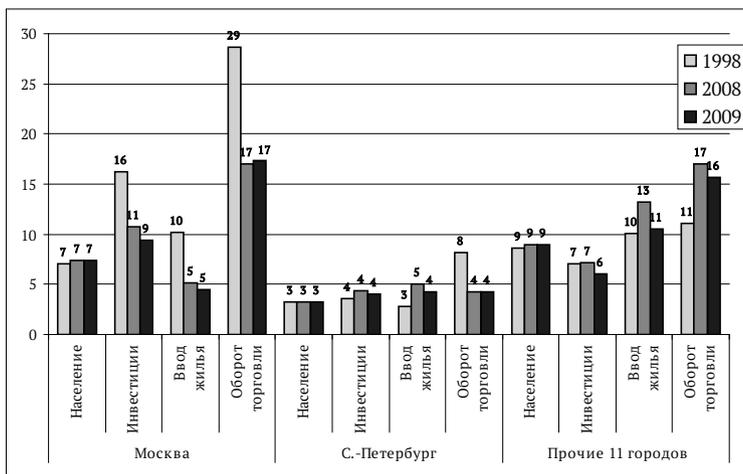


Рис. 4. Доля крупнейших городов (в % от России в целом) (прочие 11 городов — с численностью населения более миллиона человек на 2002 г.)

субъектами Российской Федерации. Поэтому региональные центры не могут вкладывать необходимые ресурсы в развитие городской среды. Этому препятствуют также монополизм и коррумпированность рынков земли, строительства, барьеры для развития малого предпринимательства и миграций. При снижении институциональных барьеров модернизация крупных региональных центров ускорится, они будут более притягательными для мигрантов из других регионов, вырастет их способность транслировать инновации в менее крупные города. Кроме того, именно в этих городах будет быстрее формироваться активный средний класс, который пока составляет значительную долю населения только в Москве<sup>1</sup> и, в меньшей степени, в Санкт-Петербурге.

Что может стимулировать модернизацию институциональной среды регионов и городов? Во-первых, децентрализация управления и дерегулирование, изменение пропорций распределения налоговых поступлений в пользу регионов,

<sup>1</sup> По данным НИСП, в Москве доля «средних классов» приближается к 40% населения.

а внутри них — в пользу муниципалитетов, от чего крупные города выигрывают. Во-вторых, конкуренция крупных городов за человеческие и инвестиционные ресурсы, которая будет усиливаться в условиях депопуляции и сокращения численности трудоспособного населения. Конкуренция должна дополняться развитием горизонтальных связей регионов и муниципалитетов, входящих в агломерацию, для решения общих инфраструктурных задач. Для активизации этих механизмов нужна эффективная региональная политика, прежде всего в сфере межбюджетных отношений, а также поддержки и распространения лучших практик муниципального управления.

#### «УПРАВЛЯЕМОЕ СЖАТИЕ» ПРОСТРАНСТВА

Крупные города имеют значительный потенциал развития, а что делать с огромными периферийными территориями? Картина удручающая: 13% из 156 тыс. сельских населенных пунктов России не имеют населения, в 24% живет менее 10 человек, и только 33% имеют более 100 жителей. По данным переписи 2010 г., 27% всего сельского населения страны проживает в двух федеральных округах — Южном и Северо-Кавказском. Село Нечерноземья, Севера, Урала и востока страны деградирует, за исключением пригородных зон агломераций, как и многие малые города. Развилка очевидна:

- либо ориентация на сохранение сложившейся пространственной структуры, консервация системы расселения даже в сильно депопулирующих регионах, противодействие, насколько это возможно, объективным тенденциям в данной сфере;
- либо стимулирование давно идущих процессов стягивания населения в крупные города, концентрация ресурсов в первую очередь в центрах развития.

Экономически рационален второй вариант, но выбор людей далек от рационального. С этим нужно считаться

и снижать издержки «сжатия» системы расселения для жителей периферийных территорий. Задача «управляемого сжатия» пространства — помочь тем, кто готов переехать в более жизнеспособные города и пригородные территории, и обеспечить доступность базовых услуг для тех, кто никуда ехать не хочет. Для решения этой задачи особенно важна оптимальная интеграция региональной и социальной политики.

*Региональная политика* решает две главные задачи:

- стимулирование мобильности населения периферий, в первую очередь молодежи и семей с детьми;
- поддержка городов — местных центров как центров услуг для окружающих территорий с помощью инвестиций в инфраструктуру и институциональных мер, улучшающих предпринимательский климат для малого и среднего бизнеса.

Для периферий особенно сильным барьером является низкая мобильность населения, обусловленная не только экономическими, но и социальными причинами. Большинство россиян хотят создания новых рабочих мест там, где они проживают, вне зависимости от того, насколько конкурентоспособна территория. Но при этом большинство семей поддерживает миграцию своих выросших детей в крупные города на учебу и поиск более высокооплачиваемой работы. Растут и трудовые миграции (маятниковые, сезонная работа, вахтовая занятость и т. д.). Эти формы миграций не требуют затрат на переезд всей семьи и снижают напряженность на рынках труда слаборазвитых и депрессивных территорий, моногородов.

Учебные и трудовые миграции нуждаются в дополнительной поддержке государства, так как условия для роста миграций домохозяйств пока не созданы и вряд ли появятся в ближайшие годы. Подтверждением стал фактический провал программы переселений, реализуемой Рострудом в рамках антикризисной политики на рынке труда. Необходим более высокий уровень доходов населения, лик-

видация института регистрации, развитые рынки жилья с низкими барьерами «входа», гибкая система жилищного кредитования, создание новых качественных рабочих мест в крупных городах. На ближайшие годы оптимальным приоритетом поддержки более жизнеспособных форм трудовой миграции и постепенное снижение барьеров для переселения домохозяйств из депрессивных периферийных территорий.

*Социальная политика* решает две другие задачи:

- воспроизводство человеческого капитала периферийных территорий и оптимизация системы образования и здравоохранения (укрупнение учреждений, дистанционные, мобильные формы) в условиях депопуляции. Решения должны быть адаптированы к конкретным условиям расселения, поэтому реформировать сеть социальных услуг должны сами регионы, имея для этого полномочия. Результаты будут разными — от жесткой оптимизации сети до консервации всей социальной инфраструктуры. Оценивать эффективность этих решений должны получатели услуг — население, что позволит постепенно найти оптимум. Проводимая сверху, из федерального центра, «оптимизация» даст худшие социальные результаты;
- переход к более эффективным адресным формам социальной защиты, который также будет идти с разной скоростью в регионах. Особенно медленно — в регионах с высокой долей теневых доходов населения.

Международный опыт показывает<sup>1</sup>, что смягчение социального неравенства более эффективно обеспечивается путем приоритетной социальной поддержки *населения*, а не регионов или муниципалитетов. Следовательно, для периферийных территорий социальная политика играет ведущую роль, а региональная ее дополняет.

<sup>1</sup> *Martin P. The Geography of Inequalities in Europe // Swedish Economic Policy Review. 2005. № 12. P. 83–108.*

## **Что делать: приоритетные направления и механизмы региональной и социальной политики**

Социальная и региональная политики взаимосвязаны, хотя первая в большей мере нацелена на выравнивание, а вторая — на стимулирование развития. Для их интеграции нужно:

- децентрализация принятия решений и усиление финансовой самостоятельности регионов и городов;
- избираемые и подотчетные населению местное самоуправление и региональная власть;
- стимулирование конкуренции регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал; при этом конкуренция за инвестиции государства способствует улучшению региональных институтов только в том случае, если государство выделяет эти средства по прозрачным критериям;
- размещение объектов федеральной инфраструктуры в пределах основного каркаса расселения с ориентацией на повышение значимости макрорегиональных экономических центров (крупнейших городов);
- рост мобильности населения, поддержка всех форм миграций, включая трудовые миграции и учебные миграции молодежи в крупные города как наиболее эффективные способы снижения давления на периферийных рынках труда в условиях ограниченных финансовых ресурсов;
- повышение качества жизни в городах и развитие городских агломераций, в том числе с помощью выделения средств федерального бюджета на конкурсной основе;
- городское планирование и горизонтальная координация развития территорий в составе агломераций;
- снижение коррупционных барьеров для бизнеса при выделении земли и выдаче разрешений на строительство в городах;

- «управляемое сжатие» периферийных территорий с повышением эффективности и сохранением доступности социальных услуг; стимулирование мобильности населения, поддержка миграций в «точки роста»;
- повышение эффективности и транспарентности финансового выравнивания на межрегиональном и внутрирегиональном уровнях.

Перечень вышеперечисленных направлений и механизмов не удивит оригинальностью, но от этого они не становятся менее актуальными. Раньше или позже придется это делать.

В конечном счете целью государственной социально-экономической политики является повышение благосостояния, т. е. **содействие увеличению продолжительности не обремененной болезнями социально благополучной жизни, росту удовлетворенности граждан жизнью**. Франция, несколько развивающихся стран, а совсем недавно — и Великобритания пытаются инкорпорировать показатели удовлетворенности жизнью в основные механизмы экономической политики, в критерии оценки работы государственного аппарата и т. д. Предстоит это в будущем сделать и России. Но сначала необходимо выстроить конкурентоспособный регулятивный режим для бизнеса; конкурентоспособную диверсифицированную образовательную систему, допускающую индивидуальные траектории; здравоохранение, нацеленное на предупреждение заболеваний, а не только на их лечение, и т. д.

С. В. МАРЕЕВА

## Средний класс и новые задачи социальной политики

В материалах Доклада о социально-экономическом развитии России до 2020 г. («Стратегии-2020»), подготовленных экспертами в областях экономики, социологии и политологии, рассматривается очень широкий круг проблем, включающий в себя, в том числе, и вопросы социальной политики. В этой связи особенно удивительно, что тематика среднего класса оказалась практически не затронута в итоговом тексте этого документа и разработанных в нем рекомендациях. Хотя в предисловии к «Стратегии-2020» идет речь о том, что новая модель экономического роста подразумевает новую социальную политику, которая должна учитывать интересы тех слоев, которые способны реализовать потенциал инновационного развития — т. е. прежде всего среднего класса — в дальнейшем анализе вопросы о том, какие же механизмы социальной политики необходимы для усиления позиций этого социального субъекта и реализации его потенциала, не рассматриваются.

Возможно, это связано с распространенностью в России мнения о том, что средний класс не должен являться объектом социальной политики, так как в силу своей большей автономности и более высокого уровня ресурсообеспеченности,

чем, скажем, у бедного населения, он может самостоятельно решать свои проблемы. В связи с этим при обсуждении задач социальной политики основной акцент делается обычно на остро стоящих в России проблемах бедности и неравенства. Однако решение и этих проблем тесно связано с проблематикой среднего класса. Расширение среднего класса способно привести к уменьшению доли населения, находящегося в условиях риска бедности, а стабилизация положения его периферийных групп — предотвратить их «сползание» в малообеспеченность. Это будет способствовать также смягчению социальной напряженности, связанной с избыточным неравенством, существующим в настоящий момент в России. Последнему может способствовать и налаживание работы «социальных лифтов», позволяющих выходцам из других социальных слоев при соответствующем образовании и квалификации занимать структурные позиции, характерные для среднего класса. Наконец, решение проблемы среднего класса может обеспечить России долгосрочные стратегические преимущества, связанные с повышением качества человеческого капитала работников, занятых на ключевых для определения ее места в глобальной экономике направлениях.

Таким образом, практически невозможно говорить о новой социальной политике, не затрагивая в этой связи те ее задачи, которые связаны со средним классом. Однако для того, чтобы сформулировать их хотя бы в самой общей форме, необходимо сначала разобраться, как сейчас обстоит дело со средним классом в России, какую долю в населении он составляет и кто входит в его состав, что препятствует его расширению и, наконец, какие именно механизмы социальной политики могут быть направлены на его поддержку, способствовать повышению качества человеческого капитала его представителей и, в конечном счете, содействовать устойчивому развитию страны.

Существует несколько подходов к выделению среднего класса, но наиболее распространенным как в России, так и в мире является подход, основанный на комплексном применении одновременно нескольких критериев (в их число

обычно входят определенные характеристики социально-профессионального статуса, образование, имущественные и доходные характеристики, самоидентификация и т. п.). Однако среди исследователей нет единого мнения о том, какая именно профессиональная деятельность или какой уровень образования могут служить критериями принадлежности к данному классу. Кроме того, в рамках этого подхода список критериев выделения среднего класса по отношению к базовой концепции зачастую расширяется, поэтому оценки его численности в России значительно разнятся. Так, доля представителей среднего класса в России (в зависимости от используемого подхода и конкретных критериев) оценивается в последние годы на уровне от 2–3% до половины населения, однако чаще оценки сходятся на уровне от пятой части до трети населения (исследования ИС РАН, ИФ РАН, ИСЭПН РАН).

Однако при любом подходе ключевыми факторами при выделении среднего класса, как и любого другого класса общества, должны являться особенности тех структурных позиций, которые занимают в производственных отношениях его представители. Поэтому основными критериями при выделении среднего класса становятся профессиональные позиции и уровень образования, который позволяет их занимать.

Что же можно сказать о численности среднего класса, выделенного в соответствии с этими критериями в современной России? Если обратиться к статистическим данным, то, согласно Росстату, доля всех работников нефизического труда в 2012 г. составляла 59% всех занятых (эта доля достаточно устойчива в течение последних лет)<sup>1</sup>. При этом доля тех, кто имеет хотя бы среднее профессиональное образование, т. е., согласно концепции «нового» среднего класса<sup>2</sup>, хотя бы теоретически может получать доходы на свой человеческий капитал, составляла, по данным

<sup>1</sup> ФСГС, Обследование населения по проблемам занятости — 2012 год. [http://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_30/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_30/Main.htm)

<sup>2</sup> Средний класс традиционно разделяется на «старый» средний класс — мелких предпринимателей, самозанятых, и «новый» средний класс, представители которого получают доход на свой чело-

Росстата, в 2012 г. не более 56% всех занятых, и далеко не все они были заняты нефизическим трудом<sup>1</sup>. Очевидно, что без серьезных изменений структуры экономики численность среднего класса не сможет превысить половину экономически активного населения, а для всего населения эта доля будет еще ниже<sup>2</sup>.

Кроме того, в настоящее время в силу существования в России значительных отраслевых, региональных и поселенческих «перекосов» в системе оплаты труда, отнюдь не все представители социально-профессиональных групп, характеризующихся нефизическим характером труда и образованием не ниже среднего профессионального<sup>3</sup>, оказываются в составе среднего класса. Это связано с тем, что уровень их дохода недостаточен для поддержания ими качества своего человеческого капитала, что в итоге приводит к их устойчивому «сползанию» в состав низшего класса. В то же время именно представители потенциальной зоны расширения среднего класса наиболее чувствительны к улучшению ситуации в стране и на рынке труда, так как многим из них есть что на нем предложить — при наличии соответствующих структурных позиций, открытых для них.

Самостоятельной проблемой выступает рост барьеров вхождения в средний класс для молодежи. Ниши с относительно благоприятными структурными позициями, которые появились благодаря переходу к рыночной экономике, уже заняты молодежью 2000-х гг., которая в ближайшем времени не освободит эти рабочие места. В зоне роста оказыва-

веческий капитал — специалисты с высшим образованием, управленцы и т. п.

<sup>1</sup> ФСГС, Обследование населения по проблемам занятости — 2012 год. [http://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_30/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_30/Main.htm)

<sup>2</sup> В данном случае мы отвлекаемся от проблемы пенсионеров, входящих в состав среднего класса (этот аспект см.: *Тихонова Н. Е., Мареева С. В.* Средний класс: теория и реальность. М.: Альфа-М, 2009).

<sup>3</sup> Именно этот образовательный уровень является в российских условиях достаточным для занятия, согласно квалификационным требованиям, ряда рабочих мест профессионалов, полупрофессионалов и руководителей среднего и даже высшего звена.

ются преимущественно позиции, связанные с неквалифицированным (как физическим, так и нефизическим) трудом, а запроса со стороны экономики на новые рабочие места, требующие развитого человеческого капитала и способные обеспечить занимающим их возможность войти в состав среднего класса, практически не наблюдается, несмотря на высокую долю молодежи, получающей высшее образование. Этот дисбаланс будет генерировать рост социальной напряженности.

К сожалению, статистические данные, позволяя оценить максимально возможные границы расширения среднего класса в России, не дают возможности использовать многомерные методики выделения реального среднего класса. Обратимся поэтому к данным социологических исследований 2003–2012 гг.<sup>1</sup>

Для выделения среднего класса нами были использованы следующие критерии: 1) критерий нефизического характера труда; 2) наличие как минимум среднего профессионального образования; 3) показатели среднемесячных душевых доходов не ниже их медианных значений для данного типа поселения или количество имеющихся товаров длительного пользования не ниже медианного значения по населению в целом; 4) интегральная самооценка индивидом своего по-

<sup>1</sup> Эмпирической базой для дальнейшего анализа послужили данные общероссийских социологических исследований Института комплексных социальных исследований РАН и Института социологии РАН: «Богатые и бедные в современной России» (март 2003 г., n = 2106); «Малообеспеченные в современной России: кто они? Как живут? К чему стремятся?» (март 2008 г., n = 1751); «Российская повседневность в условиях кризиса: взгляд социологов» (февраль 2009 г., n = 1749), «Двадцать лет реформ глазами россиян» (март 2011 г., n = 1741), «О чем мечтают жители России?» (март 2012 г., n = 1751). Выборка всех этих исследований репрезентировала население страны в целом по региону проживания, а внутри каждого региона — по типу поселения, полу и возрасту (за исключением данных 2012 г. — выборка этого исследования охватывала россиян не старше 55 лет).

ложения в обществе по десятибалльной шкале не ниже 4 баллов включительно<sup>1</sup>.

Применение этих критериев показывает, что в настоящий момент общая численность среднего класса в России составляет чуть более трети от всех россиян не старше 55 лет. Однако средний класс при этом неоднороден и состоит из нескольких подгрупп. Наиболее устойчивая часть среднего класса, составляющая его *ядро* (17% населения не старше 55 лет), — это профессионалы, занимающие позиции, связанные с умственным не рутинным трудом и имеющие высокий уровень образования и квалификации (руководители, управляющие, менеджеры, специалисты с высшим образованием и т. п.). Они характеризуются наиболее высокими уровнями ресурсообеспеченности и устойчивыми позициями на рынке труда, влияют на решения в рамках своего подразделения и предприятия, повышают свою квалификацию как формально, так и с помощью самообразования, и могут быть конкурентоспособны в новой, информационной<sup>2</sup> экономике. Менее устойчивая часть среднего класса, которая занимает относительно нестабильные позиции на рынке труда и легко «выпадает» из среднего класса при неблагоприятных экономических условиях (17% населения не старше 55 лет, составляющие *ближнюю периферию* ядра среднего класса), — это работники рутинного нефизического труда (технический и линейный персонал офисов и т. п.). Мелкие предприниматели — традиционные представители «старого» среднего класса — в российских условиях часто оказываются среди менее устойчивых его подгрупп и не могут служить драйвером его развития. Это не удивительно, учитывая как институциональные сложности для

<sup>1</sup> См. обоснование выбора этих критериев: Тихонова Н. Е., Мареева С. В. Средний класс: теория и реальность.

<sup>2</sup> Информационная экономика — экономика, конкурентоспособность агентов в которой зависит в первую очередь от их способности генерировать, обрабатывать и эффективно использовать информацию, основанную на знаниях (см.: Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура. М.: ГУ-ВШЭ, 2000).

развития малого бизнеса в России, так и основную сферу деятельности последнего: так, большинство индивидуальных предпринимателей, согласно официальной статистике, заняты в сферах оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств и т. п. Экономическая активность в этих сферах деятельности в России даже в большей степени, чем в других странах, зависит от общей экономической ситуации в стране.

Кроме того, в социальной структуре российского общества можно выделить также *дальнюю периферию* ядра среднего класса (не входящую в его состав, но частично перетекающую в него при благоприятных внешних экономических условиях — в нее были отнесены те россияне, кто не проходил в состав среднего класса по уровню образования, благосостояния или самоидентификации, но чей профессиональный статус соответствовал характерным для него типам занятости) и *остальное население*, которое практически ни при каких условиях не может войти в состав среднего класса (неквалифицированные рабочие и рабочие со средним уровнем квалификации, россияне с уровнем образования не выше общего среднего и т. п.). Численность этих групп среди россиян не старше 55 лет, согласно социологическим данным 2012 г., составила 23 и 43% соответственно.

Динамика численности разных социальных групп показывает, что хотя, как отмечалось выше, при благоприятных экономических условиях часть дальней периферии оказывается в составе среднего класса, однако в случае резких изменений на рынке труда (что было характерно, например, для 2009 г.) ближняя периферия ядра среднего класса сокращается, и ее представители, наоборот, выпадают из состава среднего класса (рис. 1). Одной из задач социальной политики с учетом этого должна являться стабилизация положения периферийных групп среднего класса за счет создания предпосылок для укрепления их позиций на рынках труда, стимулирования их сберегательной активности и активности на рынке страхования, а также системы их ситуативной поддержки в случае краткосрочного ухудшения их положения.



ПРИМЕЧАНИЕ. Для целей сопоставимости, здесь и далее данные по всем массивам представлены для россиян в возрасте не старше 55 лет.

Рис. 1. Динамика численности различных социальных групп в России в 2003–2012 гг. (в %)

Важной особенностью среднего класса в российских условиях выступает принадлежность значительной доли его представителей к бюджетному сектору. Приватизированные или вновь созданные частные предприятия предоставляют меньше возможностей для занятия структурных позиций, обеспечивающих принадлежность к данному классу, а основную массу его структурных позиций в России обеспечивают рабочие места профессионалов и полупрофессионалов, сосредоточенные в системе управления и отраслях социальной сферы, что характерно именно для госсектора. Такая диспропорция в распределении между секторами экономики, с одной стороны, ограничивает потенциальный рост среднего класса, а с другой — делает российский средний класс особо чувствительным к политике государства (рис. 2).

Еще одна особенность российского среднего класса связана с отсутствием в масштабах страны единого рынка труда. В этих условиях положение среднего класса сильно зависит от ситуации на локальных (региональных) рынках. Там, где растущие рынки предъявляют спрос на соответствующие активы (прежде всего культурный капитал и квалификационный ресурс, выступающие основными активами среднего класса), его представители получают на них соот-

## СРЕДНИЙ КЛАСС И НОВЫЕ ЗАДАЧИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ



Рис. 2. Тип предприятия, от работы на котором представители различных социальных групп получают основной доход, 2012 г. (в % от работающих)

ветствующий доход. Там же, где экономика не предъявляет спроса на высококвалифицированных специалистов, доходы представителей среднего класса часто оказываются недостаточными — что в среднесрочной перспективе, как уже отмечалось, приводит к их выпадению из состава среднего класса. В этих условиях для расширения и укрепления позиций среднего класса необходимы меры, смягчающие подобные диспропорции и смещающие приоритетность различных факторов неравенства с «внешних» (отрасли, региона, типа предприятия) на «внутренние» (образование, квалификация). А для этого необходимы прежде всего меры по созданию единого рынка труда в масштабе всей страны и формирование системы мероприятий по облегчению межрегиональной миграции.

Выше уже говорилось о важности наличия массового среднего класса вкупе с работающими «социальными лифтами» для смягчения проблемы неравенства. Данные показывают, что современный российский средний класс пока еще обеспечивает возможности попадания в него представителей других групп населения. Притоку из других групп способствует ряд причин, в том числе характерное для среднего класса суженное демографическое воспроизводство. И хотя ядро среднего класса формируется прежде всего за счет выходцев из семей с высоким образовательным уровнем, од-

### РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. СРЕДНИЙ КЛАСС: НОВАЯ ПОВЕСТКА



Рис. 3. Уровень образования родителей в различных социальных группах населения, 2012 г. (в %)

нако доля потомственных горожан с высшим образованием у обоих родителей составляет даже в ядре среднего класса только половину (рис. 3). Таким образом, до последнего времени социальные лифты еще работали, однако с каждым годом в этой области все больше и больше проблем.

Важной характеристикой среднего класса (в том числе и с точки зрения оценки перспектив страны в целом) выступает также то, что представители его ядра расширенно потребляют услуги по производству и воспроизводству человеческого капитала и потенциала (образовательные, медицинские, рекреационные и т. п.), которые практически невозможно в массовом масштабе заменить импортом (см. таблицу). Это превращает их в основных потребителей в том сегменте экономики, развитие которого препятствует консервации исключительно сырьевой и индустриальной направленности экономики России. Активность среднего класса в потреблении высококвалифицированных услуг приводит к созданию новых рабочих мест в этих секторах (причем мест, характерных как раз для среднего класса) и способствует развитию экономики в целом.

Как видно из таблицы, представители ядра среднего класса чаще других инвестируют как в себя, так и в своих детей. Стоит отметить, что в 2000-е гг. ближняя периферия заметно опережала в потреблении подобных социальных услуг дальнюю периферию, но за последние два года ситуация изменилась, и дальняя периферия оказалась очень близка к ближней по этому параметру. По всей видимости, некоторое улучшение

Таблица. Использование некоторых платных услуг за последние три года перед опросом 2012 г. в различных социальных группах (в %)\*

Платные услуги	Ядро среднего класса	Ближняя периферия	Дальняя периферия	Остальное население
Медицинские услуги	67	54	55	48
Образовательные услуги для взрослых	23	24	28	15
Оздоровительные услуги для взрослых	21	14	10	8
Оздоровительные услуги для детей	20	14	17	12
Образовательные услуги для детей	38	24	34	24
Туристические или образовательные поездки за рубеж	35	19	14	7
Не пользовались ничем из перечисленного	14	31	24	39

\* Доли использовавших оздоровительные и образовательные услуги для детей здесь и далее приведены в процентах от численности групп, имеющих несовершеннолетних детей.

ние материального положения представителей дальней периферии — по сути дела тех же представителей среднего класса, только работающих на рабочих местах с очень низким уровнем заработной платы или имеющих высокую иждивенческую нагрузку, — привело к росту потребления рассматриваемых услуг в этой социальной группе. Однако и ядро среднего класса, и его периферийные группы продолжают значительно отличаться по использованию платных услуг от остального населения, для которых рост благосостояния не означал повышения интереса к инвестициям в человеческий капитал — как свой, так и детей. Это еще раз свидетельствует о том, что, хотя часть различий в использовании платных социальных услуг для взрослых средним классом и другими слоями населения объясняется различиями их уровня благосостояния, однако свою роль играет не только доход, но и сформировавшиеся

в разных слоях поведенческие практики, влияющие на выбираемые способы расходования денежных средств.

Отметим также, что нацеленность среднего класса на инвестиции в человеческий капитал обычно проявляется комплексно, т. е. инвестиции в свой человеческий капитал обычно сопровождаются и практиками инвестирования в детей: среди тех представителей среднего класса, кто на момент опроса 2012 г. имел несовершеннолетних детей и использовал одну из услуг для себя, 33% использовали при этом и платные услуги для детей; среди тех, кто использовал две или три услуги для себя, услуги для детей использовали уже 55%. В этой связи особое беспокойство вызывает сокращение в последние 10 лет потребления платных социальных услуг для детей и образовательных услуг для себя среди представителей среднего класса (рис. 4).

Объяснения такой динамики могут быть различными: от расширения спектра бесплатных услуг хорошего качества и распространения практик предоставления подобных услуг работодателями до все большего удорожания медицинских услуг, которое приводит к тому, что средств на другие услуги уже не остается. В любом случае можно констатировать, что сейчас в современной российской экономике сложилась ситуация, когда даже представители ядра среднего класса считают для себя более рациональным перераспределить средства от дополнительных инвестиций в себя и детей на товары длительного пользования, туристические поездки и т. п. (об этом, в частности, свидетельствует опережающий средние показатели рост имущественной обеспеченности представителей ядра среднего класса в этот же период времени). Однако для перспектив качества человеческого капитала среднего класса и конкурентоспособности страны на мировой арене эта ситуация очень тревожна.

Для стимулирования инвестиций среднего класса в человеческий капитал необходимо учитывать два аспекта: стоимость подобных инвестиций и отдачу от них. Как видно из данных, средний класс готов предъявлять платежеспособный спрос на высококвалифицированные услуги, при этом их качество должно быть достаточно высоким, а стоимость —

## СРЕДНИЙ КЛАСС И НОВЫЕ ЗАДАЧИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

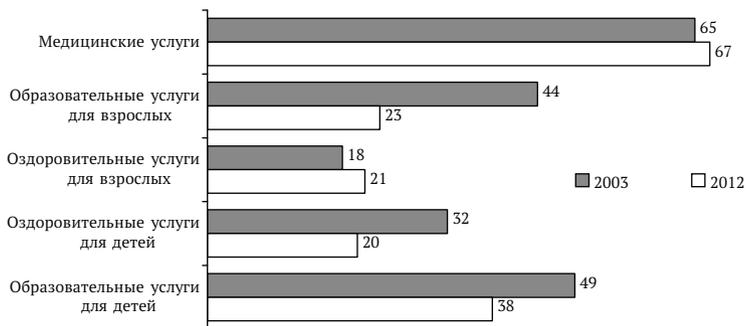


Рис. 4. Динамика использования некоторых платных услуг представителями ядра среднего класса, 2003–2012 гг. (в %)

адекватной качеству. Следовательно, речь идет о создании рынков образовательных и медицинских услуг определенного стандарта, а также возможностей для представителей среднего класса выбора конкретных способов получения этих услуг и разработки гибких схем их оплаты (в том числе развитии рынка медицинских и образовательных кредитов, различных механизмов субсидирования, страхования и т. д., возможно — с гарантиями или частичным участием государства, например, субсидирование части процентных ставок по определенным типам кредитов для определенных категорий населения и т. п.). Второй аспект — отдача от инвестиций в человеческий капитал — связан со структурными особенностями экономической системы. Повышению отдачи от инвестиций могут способствовать механизмы усиления дифференциации зарплаты с учетом квалификации.

Подведем итоги. Создание предпосылок для расширения среднего класса за счет прежде всего стабилизации положения его периферийных групп, а также повышение качества человеческого капитала его представителей и его активизация на рынках социальных услуг могли бы стать новыми задачами государственной социальной политики. Их решение позволило бы смягчить проблему неравенства, способствовать социальной мобильности, повысить платежеспособный спрос на рынках высококвалифицированных услуг, сокра-

тить социальную напряженность. В отличие от социальной политики, направленной исключительно на борьбу с бедностью, такое расширение ее задач могло бы обеспечить России стратегическое преимущество на фоне других развивающихся стран, связанное с качеством ее человеческого капитала на ключевых направлениях развития. Однако на пути расширения среднего класса существует несколько значимых барьеров, ключевой из которых — сложившаяся социально-профессиональная структура, отражающая отраслевую структуру российской экономики, для изменения которой России необходимо прежде всего слезть с «нефтяной иглы».

Если формирование среднего класса все-таки рассматривается в качестве одной из приоритетных целей государственной социально-экономической, и прежде всего — социальной политики, то конкретные ее механизмы должны быть направлены на:

- рост эффективной занятости в информационной экономике, сервисной экономике и высокотехнологичных отраслях промышленности;
- рост ресурсного потенциала населения за счет стимулирования инвестиций в него и повышения отдачи от инвестиций в человеческий капитал (новые налоговые льготы для инвестиций в собственное образование и образование детей, государственное софинансирование процентов по ипотечным, образовательным и медицинским кредитам для определенных групп населения; более глубокая дифференциация зарплаты в зависимости от уровня образования и квалификации и т. п.);
- создание институциональных условий для самостоятельного решения представителями среднего класса своих проблем: развитие и контроль со стороны государства и профессиональных сообществ рынков платных социальных услуг высокого качества, прежде всего — образования и здравоохранения, развитие возможностей совмещения бюджетного и дополнительного финансирования (возможность использования средств обязательного медицинского страхования для

лечения в частных клиниках при готовности к доплатам со стороны пациента, бюджетная поддержка частных образовательных учреждений при условии спроса на их услуги со стороны населения и т. д.;

- учет интересов среднего класса при разработке систем страхования вкладов и инвестиций, стимулирование среднего класса к эффективным сбережениям (индексация сумм, попадающих под систему государственного страхования вкладов с учетом инфляции и т. п.).

Таким образом, превращение среднего класса в объект социальной политики предполагает фокусирование внимания научной общественности и специалистов в сфере государственного управления на необходимости разработки мер, связанных с созданием предпосылок устойчивого развития среднего класса и групп, которые потенциально могут в него войти, и учитывающих готовность среднего класса инвестировать в человеческий капитал, а также повышающих эффективность подобных инвестиций — пока же такая постановка вопроса остается для России нехарактерной. При этом ключевым параметром является не столько определенная численность среднего класса в стране, сколько качество его человеческого капитала. И именно к необходимости постановки такой задачи мы и стремились привлечь внимание в данной статье.

Успешное развитие человеческого капитала несовместимо с унификацией и уравнительностью. Оно требует **дифференциации мер и конкуренции подходов**. Невозможно решать проблемы местных сообществ из центра, поэтому требуется усиление самостоятельности региональных и особенно муниципальных властей в области социальной политики. **Оказание услуг, связанных с развитием человеческого капитала, должно перестать быть государственной квазимонополией** (когда допуск частных и некоммерческих операторов на рынок социальных услуг возможен только с разрешения госорганов). Экономические механизмы социальной сферы должны быть настроены на поддержку конкуренции в интересах потребителей услуг, а не на дискриминацию добровольчества и негосударственных организаций.



## РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ

# Бедность как барьер для развития

Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума снижается, но неравенство и острота его восприятия растут, не снижается субъективная бедность, особенно в крупных городах. Растет доля экономически неактивного населения трудоспособного возраста, началось межпоколенное воспроизводство бедности. В структуре бедных повышается доля семей с детьми и работающими. Это чревато снижением человеческого потенциала страны.

Высокое неравенство не стимулирует рост внутренних инвестиций, но закупоривает лифты восходящей социальной мобильности. Образование, квалификация и трудовая мобильность слабо работают как источники роста благосостояния. Средний класс за период экономического роста не увеличился, хотя стал богаче.

Наращивание расходов по традиционным направлениям социальной политики не позволяет снизить социальные напряжения в силу выделения помощи по категориальному принципу, а не на основе определения нуждаемости. Адресные программы для бедных должны стать приоритетными в системе социальной защиты. Помимо поддержки семей они выполняют функцию социального развития и контроля.



Н. Е. ТИХОНОВА

## Бедность в современной России: ключевые проблемы

Россия — богатая страна с бедным населением. Это верно сегодня так же, как и сто или десять лет назад. Но это не значит, что ситуация с бедностью в России не меняется. Сегодня эта проблема стоит в России совсем не так, как это было еще десять лет назад, не говоря уже про более длительные исторические рамки. Заметно отличается ситуация с бедностью в России и от ситуации с ней в странах Запада. Именно эти отличия, особенно на уровне рекомендаций, явно недостаточно учтены, к сожалению, в итоговом тексте раздела «Стратегии-2020», посвященном данной проблеме.

Рассмотрим ситуацию с бедностью в тех ее аспектах, которые в недостаточной степени нашли отражение в тексте «Стратегии-2020», где в фокусе внимания находятся прежде всего экстремальная бедность и бедность семей с детьми. В то же время бедность неконкурентоспособных на рынке труда жителей крупных городов (прежде всего — работников предпенсионного возраста, с плохим здоровьем и т. д.) и представителей «плавающей» бедности, а также проблемы активно идущего сегодня в Рос-

сии процессов формирования андеркласса представлены в «Стратегии-2020» явно недостаточно или отсутствуют во все. Вне поля зрения авторов остались и вопросы о «легитимной» и «нелегитимной» для граждан нашей страны бедности, а также о причинах бедности нынешних российских бедных — а ведь именно эти вопросы имеют огромное значение не только для повышения эффективности политики в этой области, но и для сохранения социально-политической стабильности в обществе. При этом в предложениях по борьбе с бедностью, изложенных в «Стратегии-2020», как бы «забывается», что практически во всех развитых странах мира решение этих вопросов отнюдь не сводится только к социальной помощи и социальному обеспечению, как это произошло в данном документе. Они органично входят и в миграционную (через снижение ведущего к понижению заработных плат и росту числа «работающих бедных» давления на рынок труда со стороны мигрантов), и в налоговую (налоговые льготы не только для самих бедных, но и для находящихся в зоне риска бедности граждан), и в инвестиционную (поддержка экономического развития бедных регионов вместо дотаций им) политику, а также в политику занятости (прежде всего — через установление уровня минимальной почасовой заработной платы, а иногда даже — минимальной заработной платы для определенных категорий граждан) и в другие направления государственной политики. Эти вопросы ставились и обсуждались в процессе подготовки раздела по бедности «Стратегии-2020», но в итоговый документ не вошли, что, как представляется, не позволит эффективно решать указанные проблемы, обеспечивая не только «лечение» уже состоявшейся бедности, но и «профилактику» тех слоев населения, которые находятся в зоне риска.

Конечно, в рамках одной статьи все эти вопросы осветить невозможно, а без этого нельзя говорить и о выдвигании соответствующих рекомендаций для структур государственного управления. Однако часть из них будет освещена ниже.

## РОССИЙСКАЯ БЕДНОСТЬ: УЛУЧШЕНИЕ ИЛИ УХУДШЕНИЕ СИТУАЦИИ?

Ключевой вопрос для оценки остроты ситуации с бедностью и необходимости уделять ей внимание при разработке социально-экономической политики — это вопрос о масштабах и динамике численности бедных в России. В этой связи надо сказать, что и с точки зрения статистиков, и с точки зрения социологов ситуация с бедностью в России в последние годы, на первый взгляд, значительно улучшилась. К этому выводу приводит анализ динамики данных о доле бедных в составе населения страны. Во всяком случае, с 2000 по 2010 г. число бедных сократилось, по данным статистической службы России, с 42,3 до 17,9 млн человек, доля бедных в составе населения страны упала с 29,0 до 12,6% (см. таблицу)<sup>1</sup>, а дефицит их денежного дохода сократился более чем в 4 раза (с 5,0 до 1,2% от общего объема денежных доходов населения)<sup>2</sup>.

Таблица. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Млн человек	42,3	40,0	35,6	29,3	25,2	25,2	21,5
% населения	29,0	27,5	24,6	20,3	17,6	17,7	15,2
	2007	2008	2009	2010	2011	1 кв. 2012	
Млн человек	18,7	18,8	18,2	17,9	18,1	19,1	
% населения	13,3	13,4	13,0	12,6	12,8	13,5	

<sup>1</sup> Данные ФСГС РФ: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_51g.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51g.htm). По социологическим данным доля бедных также сократилась за эти годы в разы (см.: Тихонова Н.Е., Слободенюк Е.Д. Эвристические возможности абсолютного и относительного подходов к бедности в российских условиях // Социология: методология, методы, математическое моделирование. 2011. № 33).

<sup>2</sup> См: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_51g.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51g.htm)

В то же время, если использовать социологические данные и даже выводы некоторых экономистов<sup>1</sup>, то доля бедных в России оказывается заметно выше, чем если опираться только на статистические данные. Основываясь на материалах ряда социологических исследований последних лет и учитывая не только текущие доходы, но и уровень жизни и ресурсобеспеченность различных групп населения, можно оценить долю россиян, находящихся за чертой бедности или настолько близко к этой черте, что они постоянно то спускаются ниже нее, то вновь чуть поднимаются над ней («плавающая бедность»), *примерно в треть населения страны*. Для сравнительно небольшой части (чуть больше четверти) всей этой группы такое положение определяется особенностями их семейной ситуации. Однако основная часть ее членов находится в бедности не просто из-за вызванных случайными причинами недостатка текущих доходов, а в силу особенностей занимаемых ими структурных позиций — ведь российская экономика с характерной для нее огромной долей низкоквалифицированного и низкооплачиваемого труда, а priori предполагает достаточно масштабный низший класс<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Шевяков А. Ю. Мифы и реалии социальной политики // Вестник Института социологии. 2010. № 1.

<sup>2</sup> Под низшим классом я имею в виду группу людей, которые в силу специфики располагаемых ресурсов либо вообще не представляют для экономики интереса как работники, либо могут найти в ней себе работу лишь на вторичном рынке труда (теневая, временная и т. п. занятость), что отражается на размере и стабильности их доходов, а также на том объеме социальных гарантий, который оказывается для них доступен. Те, кто *устойчиво* занимают эти неблагоприятные структурные позиции, выступают носителями особого типа культуры. В случае, если это состояние передается из поколения в поколение, они проходят первичную социализацию уже в рамках этой культуры, что дополнительно затрудняет для них выход из состояния бедности. В России структура низшего класса выглядят следующим образом. В самом низу стратификационной пирамиды находится формирующийся андеркласс (его численность на данный момент составляет 3–4% трудоспособного населения страны). Над ним расположена не входящая пока в андеркласс,

*Методами социальной политики сократить численность низшего класса невозможно — его существование и масштаб вытекают из определенной модели экономики, и вывести его представителей в массовом порядке из бедности за счет пособий по нуждаемости задача нереальная даже для очень богатых стран.* Невозможно за счет мер социальной поддержки скомпенсировать то, что около 30% россиян получают заработную плату менее 1,5 прожиточных минимумов (ПМ)<sup>1</sup> и что как минимум каждый шестой работающий россиянин получает заработную плату даже ниже ПМ<sup>2</sup>. При этом есть целая социально-профессиональная группа, средняя зарплата по которой не превышает 1,5 ПМ, — это неквалифицированные рабочие<sup>3</sup>, во всех странах составляющие костяк низшего класса.

О связи доли бедных в составе населения и численности низшего класса в России говорить не принято — ведь когда речь идет о бедных, каждый из которых беден «сам по себе», вопрос о структурных предпосылках бедности, требующий

но в перспективе составляющая ресурс его расширения уже в ближайшее время группа примерно такой же численности. Еще выше находится «верхний» слой низшего класса численностью примерно в 7–8% трудоспособного населения страны. На этом границы современного низшего класса заканчиваются и начинается зона его потенциального расширения, насчитывающая еще порядка 7–8% трудоспособного населения страны. Подробнее см.: *Тихонова Н.Е.* Низший класс в социальной структуре российского общества // Социологические исследования. 2011. № 5. [http://www.isras.ru/socis\\_2011\\_05.html](http://www.isras.ru/socis_2011_05.html)

<sup>1</sup> Рассчитано по: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/wages/#>

<sup>2</sup> Точную их долю из-за регионального характера показателей прожиточного минимума и отсутствия данных по заработной плате в регионально-поселенческом разрезе оценить невозможно. Однако поскольку концентрация трудоспособного населения относительно выше в тех регионах и типах поселений, где прожиточный минимум относительно высок, то при более корректных расчетах доля работников с заработной платой, не обеспечивающей прожиточный минимум даже для них самих, еще более возрастет.

<sup>3</sup> Данные ФСГС РФ: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/wages/#>

серьезных экономико-политических решений, оказывается как бы «за кадром». Это намного удобнее в существующем политическом контексте. Соответственно при такой постановке вопроса обсуждается в основном помощь самим бедным, которые при этом выступают в роли «галчат», в открытые рты которых должна забрасываться помощь, приобретающая характер благотворения. Однако такая постановка вопроса естественна для филантропических организаций, но не для государственной политики. И не случайно в странах, которые принято называть развитыми, уже по крайней мере полвека идет планомерная борьба за устранение структурных предпосылок бедности, а не только за совершенствование способов оказания помощи малоимущим. Если не бороться со структурными предпосылками бедности, то она становится застойной и шансы вырваться из нее приобретают для большинства бедных, несмотря на получаемую ими помощь, призрачный характер.

Именно так и выглядит ситуация в современной России. И не случайно, как показывают данные панельных исследований, половина бедных «образца 2005 г.» с 2005 по 2010 г. так и не вышла из состояния бедности<sup>1</sup>. С другой стороны, бедные «по доходам»<sup>2</sup> в 2010 г. почти на 60% (58,7%) входив-

<sup>1</sup> Данные расчетов Е. Д. Слободенюк (НИУ ВШЭ) на панельных данных массивов 2005–2010 гг. Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ или RLMS). Получить полную информацию о выборке исследования, а также доступ к самим статистическим базам можно на его официальном сайте: <http://www.cpc.unc.edu/rlms/>.

<sup>2</sup> В мировой социологии сложились два основных подхода к изучению бедности. Один из них был привнесен в социологию экономистами и основывается на сравнении среднедушевых доходов с показателями прожиточного минимума. Этот подход принято называть «абсолютным». На основании именно этого подхода, официально используемого в нашей стране как теоретико-методологическая основа измерения бедности, статистика определяет число тех людей, которые рассматриваются как бедные, и именно этот подход используется в России для нужд социальной политики. Второй подход («относительный») более социологичен. Он начал активно разрабатываться в 1970-х гг. и исходит из того, что бедность — это

ли в число бедных «по доходам» и в 2005 г. Это позволяет утверждать, что, *несмотря на все предпринимаемые в рамках социальной политики меры, в России идет консервация бедности*, что гораздо хуже по своим последствиям для общества, чем пусть бóльшая, чем ныне существующая, доля бедных, но с «плавающей» или ситуационной, а не хронической многолетней бедностью. Опасность последней заключается в том, что для хронической бедности характерно не только накопление дефицита доходов, затрудняющее выведение домохозяйства из бедности в силу чисто экономических причин, но, главное, формирование у бедных после 5–7 лет пребывания в бедности специфического образа жизни с утратой надежды на изменение сложившейся ситуации, прекращением попыток что-то изменить в ней, ростом аномии и агрессивности, изменением круга общения, моделей брачности и т. д. В среде бедных в этом случае нарастает люмпенизация и маргинализация, формируются и распространяются разного рода асоциальные поведенческие практики, алкоголизм, наркомания и т. д.<sup>1</sup> Именно в случае межпоколенного закрепления этих практик можно говорить о формировании устойчивого андеркласса (а не просто бедных и даже низшего класса), с которым, в отличие от ситуации с ситуационной

не просто отсутствие денег, а, в первую очередь, невозможность поддерживать приемлемый и понимаемый как «нормальный» в данном сообществе образ жизни. Бедность, следуя логике этого подхода, — это проблема не недостатка денег, а исключенности из «мэйнстрима», сопровождающейся различными формами депривации. Соответственно в рамках этого подхода бедные обычно выделяются либо на основе испытываемых ими лишений (невозможность обеспечить нормальное по объему и приемлемое по качеству питание, в частности невозможность покупать мясо, рыбу, фрукты и т. д.; невозможность приобретать по мере необходимости даже самую дешевую новую одежду и обувь, нужные лекарства, поддерживать предметную среду своего обитания и т. д.), либо на основе задания некоей денежной планки (обычно 50–60% медианного дохода), доходы ниже которой заведомо не позволяют поддерживать принятый как минимальная норма в данном сообществе образ и уровень жизни.

<sup>1</sup> Тихонова Н. Е. Феномен городской бедности. М.: Летний сад, 2003.

бедностью, ничего нельзя сделать чисто экономическими мерами даже при неограниченных финансовых «вливаниях».

Итак, попытки решать проблему низшего класса в России не методами социально-экономической политики, предполагающими прежде всего изменения в структуре экономики и на рынке труда, а через «адресную помощь беднейшим» не могут сколько-нибудь серьезно повлиять на сформировавшиеся негативные тенденции, в числе которых прежде всего *появление массового низшего класса, в том числе и значительного по масштабам андеркласса, в крупных городах; ускоренное формирование на базе многих малых поселений не просто составляющего очень весомую долю их населения низшего класса, но и геттоизация значительной части «малой России» с распространением в ней характерного для андеркласса типа культуры; межпоколенное воспроизводство бедности*<sup>1</sup>. Все эти тенденции, четко фиксируемые на социологических данных, в принципе отсутствовали в советское время, и поэтому в обществе пока не выработаны механизмы их нивелирования и адаптации к ним. В этих условиях оказать противодействие их распространению может только целенаправленная государственная политика, в рамках которой соответствующие задачи пока и не ставились.

При этом, даже если абстрагироваться от качественного изменения в последние 10 лет самой бедности и попытаться оценить динамику ситуации с ней только на основе данных Росстата, то и последние, при более внимательном рассмотрении, говорят о неблагополучии в этой сфере. Не случайно сокращение доли бедных в последние годы приостановилось — и в благополучном в экономическом отношении 2011 г., и в первом квартале 2012 г. их доля даже выросла по отношению к 2010 г., причем значительно — более чем

<sup>1</sup> Тихонова Н.Е. Низшие классы в России (Теоретические и методологические предпосылки анализа) // *Общественные науки и современность*. 2010. № 4; Тихонова Н.Е. Особенности российского низшего класса // *Общественные науки и современность*. 2010. № 5; Тихонова Н.Е. Низший класс в социальной структуре российского общества // *Социологические исследования*. 2011. № 5.

на 1 млн человек. Уже одно это свидетельствует о том, что *ситуация с бедностью в России отнюдь не так благополучна, как кажется на первый взгляд*. Более того — это значит, что *риски попадания в бедность не только сохраняются, но даже возрастают для россиян, не входивших ранее в состав бедных, и что бедные в сегодняшней России — это группа, ставшая уже невосприимчивой как к улучшению ситуации в экономике (характеризовавшей период с 2010 г. по 2012 г.<sup>1</sup>), так и к мерам социальной политики, реализовывавшимся в этот период (повышение пенсий, совершенствование системы разного рода пособий и льгот для малоимущих и т. д.)*. Последнее же, в свою очередь, означает, что либо бедные характеризуются определенными особенностями их поведения, которые не позволяют им в полной мере использовать возможности, предоставляемые улучшением экономической ситуации в России (и соответственно именно эти особенности определяют на микроуровне их попадание на объективно существующие в обществе неблагоприятные структурные позиции), либо реализуемая социальная политика использует неадекватный сложившейся ситуации набор мер, в результате чего при определенных обстоятельствах даже вполне благополучные домохозяйства попадают в состав бедных, либо верно и то, и другое объяснение сложившейся ситуации.

### **БОРЬБА С БЕДНОСТЬЮ: АДРЕСНЫЙ ПОДХОД — КАТЕГОРИАЛЬНЫЙ**

Судя по социологическим данным, сложившаяся сегодня в России с бедностью ситуация является результатом совокупного действия как объективных, так и субъектив-

<sup>1</sup> Раньше бедность гораздо отзывчивее реагировала на изменения (а в 2000-х гг. это было повышение внимания власти ко многим находящимся в ситуации риска бедности и в самой бедности людям). Сейчас же Росстат меряет фактически уже только низший класс, который ни на что не отзывается, поэтому численность бедных и перестала сокращаться.

ных факторов. О том, что *проблема не только в самих людях, в частности — особенностях их поведенческих практик, но и в просчетах реализуемой социально-экономической политики*, говорит, в частности, тот факт, что в 2010 г. больше 20% (20,6% от респондентов РМЭЗ), т. е. каждый пятый россиянин, не относившийся в 2005 г. к числу бедных, попал в их состав. При этом две трети этих «новых» бедных (14,9%) оказались в числе бедных «по доходам», и еще 5,7% — бедных «по депривации»<sup>1</sup>. Это очень высокий показатель, свидетельствующий о *сохранении значительных рисков бедности для населения страны* — ведь доля бедных в его составе сократилась за период 2005–2010 гг. в полтора раза. Строго говоря, уже один этот факт свидетельствует о том, что *борьба с бедностью должна вестись комплексно и не только включать в себя помощь самим бедным, но и предусматривать меры сокращения риска «сползания в бедность» для той весьма значительной части россиян, кто живет «у» или «на» черте бедности.*

Кто же те люди, для которых выше обычного риски попадания в бедность<sup>2</sup>? С одной стороны, это, как справедливо указывается и в «Стратегии-2020», *семьи с несовершеннолетними детьми*. Социологические данные также подтверждают тенденцию роста доли семей с детьми в составе бедных слоев населения. Однако это не единственная группа, находящаяся в зоне риска. Хотя доля лиц старше трудоспособного возраста среди бедных по статистическим данным за 2005–2010 гг. заметно сократилась (в 1,26 раза<sup>3</sup>), однако, по данным РМЭЗ, доля лиц старше 60 лет (т. е. в возрастных группах, в которых уменьшается доля лиц, одновременно получающих и пенсии, и заработные платы) в составе бедных за этот же период вы-

<sup>1</sup> Данные расчетов Е. Д. Слободенюк (НИУ ВШЭ) на панельных данных массивов РМЭЗ 2005–2010 гг.

<sup>2</sup> Домохозяйства, имеющие в своем составе трудоспособных неработающих, я в данном случае не рассматриваю — с ними ситуация итак ясна.

<sup>3</sup> Данные ФСГС РФ: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_53.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_53.htm)

росла, и тоже достаточно заметно (в 1,3 раза). О том, что пенсии и другие социальные трансферты, несмотря на индексации, не успевают компенсировать рост стоимости жизни, особенно в городах, свидетельствует и рост (в 1,35 раза) за эти годы доли в составе бедных тех, чьи доходы более чем на треть состоят из государственных трансфертов (прежде всего — пенсий и стипендий).

*Особенно плачевно положение пожилого населения крупных городов, где для расчета различных видов социальной помощи действует установленный для соответствующего региона в целом показатель прожиточного минимума, в то время как стоимость жизни в них заметно выше региональной.* В этих городах многие люди, даже имеющие доходы, формально находящиеся выше уровня прожиточного минимума, особенно из небольших (1–2 человека) домохозяйств, испытывают более глубокие и многочисленные лишения, чем проживающие в сельской местности представители многопоколенных домохозяйств, попадающие согласно официальной методике в состав бедного населения. Наряду с недоучетом разницы стоимости жизни в разных типах поселений на данной ситуации сказывается и чисто технический просчет действующей методики расчета бедности, связанный с недооценкой специфики расходов домохозяйств в зависимости от числа их членов (на необходимость скорейшего исправления этого просчета справедливо указывается в «Стратегии-2020»).

Население (как бедное, так и небедное) видит и осознает проблему бедности пожилого населения и по-прежнему считает необходимой и приоритетной его целевую поддержку. Сказывается на этой позиции и характерное для россиян независимо от их возраста представление о том, что если люди честно работали всю жизнь, то в старости они должны жить достойно, без постоянного страха оказаться в нищете. Однако это не означает для россиян уравниловки — *они склонны поддерживать не столько общую индексацию пенсий, сколько большую их дифференциацию с учетом особенностей трудовой биографии человека.* Так, в общероссийских исследованиях Института социологии РАН, и в 2006 г.,

и в 2012 г.<sup>1</sup>, по 43% респондентов в возрасте 16–55 лет соглашались с тем, что справедливо, когда те, у кого зарплата больше, и пенсию будут получать тоже больше (27% затруднились с ответом на данный вопрос, а остальные были не согласны с существенной дифференциацией пенсий). Кажется россиянам справедливой и связь размера пенсии с трудовым стажем.

Вряд ли в этих условиях можно согласиться с тезисом «Стратегии-2020» о том, что «наращивание расходов по традиционным направлениям социальной политики не позволяет снизить социальные напряжения в силу выделения помощи по категориальному принципу, а не на основе определения нуждаемости. Адресные программы для бедных должны стать приоритетными в системе социальной защиты»<sup>2</sup>. В этом тезисе, являющемся своего рода квинтэссенцией идеологии раздела по бедности данного документа (хотя он и противоречит позиции большинства экспертов, входивших в соответствующую рабочую группу) *калькируются нормы неolibерального подхода к данному вопросу и совершенно не учитываются характерные для российской национальной культуры традиции*. По мнению россиян, есть категории населения, которые заслуживают помощи даже если находятся близко к черте бедности или на ней, а не ниже нее, а есть и такие, наращивать помощь которым вообще не нужно, хотя их доходы ниже прожиточного минимума. Тем самым, учет особенностей взглядов россиян по данному вопросу отнюдь не предполагает заведомого увеличения госрасходов на эти цели, требуя лишь более глубокой и дифференцированной проработки вопроса об объектах помощи.

<sup>1</sup> Речь идет о данных общероссийских исследований «Социальная политика и социальные неравенства» (2006 г.) и «О чем мечтают россияне?» (2012 г.). Выборка исследований составила 1750 и 1751 человек соответственно и репрезентировала население страны по регионам проживания, а внутри них — по типам поселения, полу и возрасту.

<sup>2</sup> Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. М., 2012. С. 317. <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/litog.pdf>.

Абсурдной выглядит и апелляция в данном контексте в «Стратегии-2020» к проблеме снижения социальной напряженности, поскольку отказ от категориальной помощи и переход к адресной помощи «по нуждаемости» не только не поможет снизить социальные напряжения, но даже усилит их. Во-первых, как раз наиболее бедные и в массе своей уже люмпенизированные слои населения не способны ни к какому социальному протесту — в отличие от тех россиян, кто рискует сползти в бедность, находясь пока несколько выше ее черты. А во-вторых, отказ от категориальной помощи противоречит представлениям подавляющего большинства россиян о справедливости<sup>1</sup>. Противоречит он и их убеждению, что далеко не все, даже находящиеся в очень бедственном положении, их сограждане нуждаются в дополнительной помощи. Не случайно среди россиян трудоспособного возраста, за счет которых, собственно, и предполагается видоизменять направленность и масштабы социальной помощи, вообще доминирует (52,8%) убеждение, что «материальных успехов люди должны добиваться сами, а те, кто этого не хочет, пусть живут бедно — это справедливо». Относительно менее популярна среди них точка зрения, что «надо проявлять гуманность, и те, кто материально преуспел, должны помогать и заботиться о тех, кто не преуспел» (47,2%)<sup>2</sup>. *Ключевой вопрос для решения вопроса о помощи среди россиян — «по своей» или «не по своей» вине люди оказались в бедности, а не то, насколько глубока их бедность*, как это предлагается в «Стратегии-2020». Впрочем, подчеркнем — это не значит, что оказавшиеся «по своей» вине люди не нуждаются, с их точки зрения, вообще ни в какой помощи — хотя идея при-

<sup>1</sup> Подробнее см. об этих представлениях: Тихонова Н.Е. Что думают россияне о справедливых и несправедливых социальных неравенствах // Социальные неравенства и социальная политика в современной России/Отв. ред. М.К.Горшков, Н.Е.Тихонова. М.: Наука, 2008; Марева С.В. Идея справедливости в портрете общества, о котором мечтают жители России // О чем мечтают россияне?/Отв. ред. М.К.Горшков, Н.Е.Тихонова. М.: Весь мир, 2012.

<sup>2</sup> Данные исследования ИС РАН «О чем мечтают россияне?» (2012 г.).

оритетности адресной помощи по нуждаемости, а не категориальной «по заслугам», отнюдь не встречает у них поддержки, более двух третей россиян все же убеждены, что государство должно обеспечить всем возможность «не умереть с голоду». Однако, как показывают данные ряда исследований, тот прожиточный минимум, который население страны определяет как индикатор необходимости адресной, а не категориальной помощи, даже ниже, чем прожиточный минимум Росстата, о заниженности которого говорят многие специалисты.

Стоит отметить в этой связи и то обстоятельство, что в «Стратегии-2020» решать проблемы распространенности асоциальных форм поведения, в результате которых бедные утрачивают право на помощь, предлагается методами социального контракта и более жесткого социального контроля. Представляется, что это по меньшей мере наивно. Социальный контракт будет успешно работать только применительно к оказавшимся в бедности в силу внезапных проблем в семейной жизни (смерть или тяжелая болезнь кормильца семьи, рождение двойни с резким ростом иждивенческой нагрузки, заболевание члена семьи, требующее постоянного ухода кого-то из трудоспособных членов домохозяйства, и т. д.) представителям ранее относительно благополучных и функционально грамотных слоев населения, а не к находящимся в хронической бедности представителям низшего класса, характеризующимся определенным типом занятости (неквалифицированный труд, нестабильная и «неофициальная»/теневая занятость и т. п.) с соответствующим ей типом сознания и поведенческих практик. В то же время оставить их просто вне поля государственной социальной политики нельзя даже в том случае, если в их домохозяйствах нет несовершеннолетних детей — такое решение чревато лишь дополнительными расходами в рамках правоохранительной и пенитенциарной систем. Очевидно, наиболее целесообразны для них были бы определенные типы общественных работ — но далеко не любые и с комбинированием денежных и натуральных форм оплаты.

## Причины бедности в восприятии россиян: тенденции изменений

Как изменяется во времени роль в попадании в бедность просчетов государственной социальной политики, с одной стороны, и особенностей поведения тех, кто входит в число бедных слоев населения? Отвечая на этот вопрос, целесообразно использовать оценки россиянами причин бедности людей, которых они близко знают, — своих родственников, друзей, соседей, коллег по работе<sup>1</sup>. Выступая в этом вопросе в роли экспертов, хорошо знающих предмет обсуждения, население страны выделило *две группы причин, одна из которых включала в себя причины макро-, а другая — микроуровня*. Среди первых были: невыплата зарплаты на предприятии, задержка пенсий, проживание в бедном регионе (районе, городе, местности), недостаточность государственных пособий по социальному обеспечению и т. п. Среди вторых — семейные несчастья, болезнь или инвалидность, алкоголизм или наркомания, лень, неприспособленность к жизни и т. п. При этом наиболее распространенными причинами бедности в России, по мнению населения, сегодня являются: алкоголизм или наркомания, лень и неприспособленность к жизни, длительная безработица, болезнь или инвалидность, а также семейные неурядицы или несчастья — например, смерть кормильца семьи.

При факторном анализе (метод Варимакс) выделились шесть<sup>2</sup> укрупненных факторов бедности. **Первый** отражает *вину самого человека* в своей бедности и объединяет такие ее причины как алкоголизм или наркомания (их указали 45,7% всех, кто имел бедных в своем ближайшем окружении), лень и неприспособленность к жизни (34,6%) и нежелание менять привычный образ жизни (23,7%). **Второй** включает причины, связанные с *отсутствием стабильного дохода* в силу различных экономических причин — длительной безработицы

<sup>1</sup> Данные исследования ИС РАН «О чем мечтают россияне?» (2012 г.).

<sup>2</sup> Формулировка вопроса допускала указание пяти наиболее значимых причин.

(32,8%) или невыплаты зарплат на предприятии (23,5%). **Третий** отражает причины бедности, воспринимаемые населением как результат «невезения», связанного прежде всего с семейными обстоятельствами, не компенсируемыми мерами социальной политики. В него вошли болезнь или инвалидность (своя или членов семьи) (27,4%) и большая иждивенческая нагрузка (10,0%). **Четвертый** объединяет причины, связанные с плохими стартовыми условиями: низкий уровень жизни родителей (24,0%), отсутствие поддержки со стороны родственников, друзей, знакомых (15,1%), плохое образование и низкая квалификация (23,3%). **Пятый** отражает неэффективность государственной социально-экономической политики по выравниванию шансов людей и объединяет такие причины бедности, как проживание в бедном регионе (районе, городе, местности) (17,3%) и недостаточность государственных пособий по социальному обеспечению (19,1%). Наконец, **шестой** фактор тоже относится к причинам микроуровня, которые не компенсируются мерами государственной социальной политики, но уже к таким причинам, которые касаются скорее крупных жизненных несчастий, чем повседневных неурядиц. В него входят семейные несчастья (26,2%) и то, что люди беженцы, мигранты (3,0%).

За последние десять лет<sup>1</sup> роль этих причин в попадании людей в бедность серьезно изменилась. Вектор этих изменений свидетельствует о том, что риск попадания конкретного человека в бедность в современной России в большей степени связан в глазах населения с факторами микроуровня, в значительной части случаев обусловленных неверным поведением самих бедных (или кого-то из членов их семей), чем это было 10 лет назад, и относительно реже выступает следствием просчетов в социальной политике государства или экономических проблем предприятий, на которых заняты бедные. При этом сохраняют свою значимость как фактор бедности семейные несчастья, которые не компенсируются должным образом мерами государственной социальной политики.

<sup>1</sup> Для сравнения использовались данные общероссийского исследования ИКСИ РАН «Богатые и бедные в современной России» (2003 г.).

Итак, за последние десять лет, по мнению россиян, уменьшилась не только роль факторов бедности, связанных с проблемами с источниками доходов, но и роль причин, отражающих неэффективность государственной социальной политики — недостаточность пособий по соцобеспечению, наличие большого числа иждивенцев, инвалидность. И в этом отношении можно говорить о значимых результатах государственной социально-экономической политики последних лет в борьбе с бедностью. В то же время роль факторов бедности, связанных с плохими стартовыми условиями, относительно возросла. Это значит, что *меры государственной социальной политики, рассматриваемой как политика в области социального обеспечения, приносят ощутимый эффект, а вот проблема равенства стартовых возможностей, выравнивания их оказалась в последние 10 лет как бы «за бортом» государственной социальной политики.* В то же время сокращение избыточных неравенств и выравнивание стартовых условий для детей и молодежи — важное направление социальной политики во всех развитых и даже многих развивающихся странах. К сожалению, в «Стратегии-2020» оно, как и в реализуемой ныне государственной социальной политике, практически не нашло отражения.

Если же говорить о недостатках социальной политики в качестве системы социального обеспечения, как она чаще всего и понимается, то наиболее слабой ее стороной выступает в настоящее время, судя по мнению населения, компенсация последствий семейных несчастий (например, смерти или тяжелой болезни кормильца семьи и т. п.) — проблема, также оставшаяся вне фокуса внимания в «Стратегии-2020». Кроме того, понятно, что, если сейчас, при уже привычной системе назначения пособий и получения льгот, ими, как справедливо отмечается в этом документе, не пользуется около половины всех бедных, то при реализации некоторых предложенных в «Стратегии-2020» мероприятий, например, ускорении процедуры получения помощи, доля получающих ее еще больше сократится. Если задача — просто сэкономить сейчас государственные средства вне зависимости от того, как это скажется на бюджете через несколько лет, то педа-

лирование этого механизма как приоритетного оправдано. Если же речь идет о реальной помощи бедным, в частности — детям из бедных семей, значительная часть которых проживает в неблагополучных семьях, то надо ставить вопрос прежде всего о росте натуральной помощи (одеждой, продуктами питания и т. д., причем в первую очередь — товарами для детей) и сокращении денежных видов помощи с одновременным развитием системы общественных работ, а не об усложнении для бедных доступа к помощи вообще.

Однако еще раз хотелось бы подчеркнуть — главная ошибка позиции, высказанной в «Стратегии-2020» в отношении бедности, заключается в том, что проблема бедности в России — это отнюдь не только проблема 10–15% беднейшего населения, которым надо оказывать помощь. В силу сильнейшей неравномерности распределения доходов в российском обществе и очень низкого уровня заработных плат значительной части населения проблема бедности так или иначе затрагивает очень большую группу россиян, которые понимают, что в любой момент с весьма высокой вероятностью могут оказаться в бедности или уже находятся в ней. А это значит, что проблема бедности — это, по сути дела, проблема предотвращения «расползания» бедности в условиях, когда экономические и социальные ресурсы не только бедных, но и малообеспеченных слоев практически исчерпаны<sup>1</sup>, а рост миграции усиливает конкуренцию на рынке труда преимущественно в тех его сегментах, где присутствуют в первую очередь представители этих слоев населения. И именно структурные предпосылки «расползания» бедности, а не система пособий различным их категориям (при всей важности этих пособий для конкретных людей) должны находиться в фокусе государственной политики, когда в ней заходит речь о борьбе с бедностью.

<sup>1</sup> Тихонова Н.Е. Малообеспеченные в современной России: специфика уровня и образа жизни // Социологические исследования. 2009. №10; Тихонова Н.Е. Малообеспеченность в современной России: причины и перспективы // Социологические исследования. 2010. №1.

## Выводы и рекомендации

Бедность в России выглядит сегодня как двуликий Янус — один, улыбающийся его лик, говорит о благополучии ситуации, уменьшении доли бедных и их сравнительно небольшой численности. Другой — грозный и печальный — об актуальности этой проблемы почти для половины населения страны, а также формировании и росте отсутствовавшего ранее в России андеркласса. Все это формирует новую повестку дня для российских политических, управленческих и научных элит. Однако, судя по тому, что задача борьбы с бедностью продолжает ставиться как задача совершенствования системы адресной помощи беднейшим, а не как ликвидации структурных предпосылок для расширения бедности, предотвращения ее межпоколенного воспроизводства и геттоизации ряда населенных пунктов или их районов, эта новая повестка дня российскими элитами еще не осознана.

Еще раз подчеркнем — эта новая повестка дня не означает априорного и значительного увеличения средств, выделяемых на борьбу с бедностью, особенно по линии социальной защиты. Однако она предполагает другую концепцию борьбы с бедностью, основанную на сокращении рисков «сползания» в бедность по независящим от самого человека, структурным обстоятельствам, с одной стороны, и более дифференцированном подходе к самим бедным, отражающимся в разных механизмах и путях совершенствования оказываемой им помощи. Причем дифференциация эта должна проводиться не по глубине, а по причинам их бедности. При такой дифференциации для одних групп потребуется даже больше средств на их поддержку, для других — относительно меньше, а третьи должны будут получать поддержку преимущественно в натуральной, а не в денежной форме. Фактически вместо усиления адресности «по нуждаемости» это будет означать рост значимости категориальности помощи.

Если же от общей оценки ситуации перейти к тому набору изменений в реализуемой политике, которые необходимо использовать не для решения проблемы бедности в России (справиться с бедностью не удалось даже куда более разви-

тым в экономическом отношении странам), а для предотвращения ее дальнейшего «расползания», то речь надо вести не столько о совершенствовании мер социальной поддержки и социального обеспечения, сколько о коррекции с учетом этих задач других направлений государственной социально-экономической политики. В такой коррекции нуждаются прежде всего:

- инвестиционная политика, важнейшими направлениями которой должны стать изменение пропорций рабочих мест в пользу сокращения доли не- и низкоквалифицированного и низкооплачиваемого труда за счет изменения модели экономического развития в ходе модернизации, что позволит уменьшить численность низшего класса; экономическое развитие бедных регионов вместо дотаций им и т. д.;
- политика занятости, в рамках которой государству необходимо принять на себя функции, выполняемые в развитых странах профсоюзами и ассоциациями работников, по регулированию минимальных почасовых (а не среднемесячных) заработных плат из расчета предусмотренной законодательством типичной рабочей недели с выведением их минимум на 1,5 прожиточного минимума, развивать систему общественных работ и т. п.;
- пенсионная политика, где необходимо увеличение дифференциации пенсий вместо их огульного повышения;
- миграционная политика, предполагающая «точечную» работу с притоком мигрантов на локальных рынках труда с учетом ситуации на различных их сегментах с одновременным резким сокращением нелегальной миграции;
- налоговая политика, предполагающая не только введение и постепенное увеличение необлагаемого подоходным налогом минимума, а также налоговых вычетов на несовершеннолетних детей, но и стимулирование (до определенного уровня дохода, причем стимулирование это должно идти «по скользящей шкале») всех форм деятель-

ности, связанных с попытками населения самостоятельно создать себе «подушку безопасности» на случай неожиданных бедствий (прежде всего — накопления сбережений и использования таких форм страхования как страхование жизни, здоровья, жилья и домашнего имущества);

- социальная политика, которая должна перестать восприниматься как «большой собес» и одним из ключевых направлений которой должно стать сокращение избыточных неравенств и выравнивание стартовых условий для детей, молодежи и лиц, оказавшихся в сложной ситуации «не по своей вине» (инвалиды и т. д.).

Несомненно, это непривычная и достаточно сложная для администрирования постановка задач борьбы с бедностью. Однако, как показывает опыт развитых стран, все эти задачи вполне реализуемы и только такого рода деятельность, а не совершенствование системы социальных пособий, не просто более эффективно в плане борьбы с бедностью, но и начинает играть с годами все большую роль в этой борьбе.

Несмотря на то что доля крайне бедного населения существенно сократилась за последние 10 лет, проблема преодоления экстремальной бедности остается актуальной для Российской Федерации, в том числе и в части ликвидации голода и недоедания наиболее уязвимых групп населения, а также обеспечения минимально приемлемого уровня текущего потребления.

Необходимо существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности выплаты и увеличение стандартных вычетов по НДФЛ до размера прожиточного минимума. Сейчас средний размер пособия для детей из бедных семей составляет 7% от прожиточного минимума ребенка, а универсальный вычет — всего 0,4% годового прожиточного минимума работника, на ребенка — 3% годового прожиточного минимума ребенка соответственно.

При развитии адресных программ поддержки бедных необходимо введение механизмов предоставления помощи на основе социальных контрактов и введение индикативного теста на проверку нуждаемости.

Л. Н. ОВЧАРОВА

## Предложения для стратегии содействия сокращению бедности в современной России

### НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ИЗМЕРЕНИЯ БЕДНОСТИ

Сокращение неравенства и борьба с бедностью выступают ключевыми задачами социально-экономического развития любой страны, во многом определяя не только ее политическую стабильность, но и перспективы в глобальном мире. Бедность, как экономическая и социальная категория, является относительной во времени и пространстве, поэтому подходы к ее измерению постоянно трансформируются под влиянием экономических, социальных, политических и институциональных факторов. Следовательно, методические подходы к оценке бедности должны быть согласованы с обозначившимися тенденциями динамики и достигнутым уровнем экономического, политического и социального развития; системой приоритетов государственной политики в области экономики и социального развития; существующей системой орга-

низации источников данных о бедности и перспективами их совершенствования.

Любая концепция определения и измерения бедности предполагает методологическое решение двух принципиальных вопросов. Во-первых, установление черты бедности или того минимального стандарта, уровень ниже которого рассматривается как бедность. Во-вторых, определение таких характеристик уровня и качества жизни домашних хозяйств, сопоставление которых с чертой бедности позволяет отнести семью или индивида к числу бедных. Традиционно выделяют три концептуальных подхода к определению бедности: абсолютный, относительный и субъективный, и их рассматривают как альтернативные.

В основе абсолютной концепции лежит экономическая теория благосостояния, где максимизация благосостояния приравнивается к максимизации факторов потребительской полезности. Б. Роунтри определил абсолютную линию бедности как стоимость (в годовом или месячном исчислении) минимального набора продуктов питания, одежды и жилья и заложил в этом методе два направления развития: нормативный и нормативно-статистический способы определения стоимостной оценки минимальной потребительской корзины. Нормативный метод предполагает разработку норм потребления по всему комплексу продуктов питания, промышленных товаров и услуг. Он широко использовался в СССР, и минимальный потребительский бюджет разрабатывался как абсолютная категория минимального потребления, обеспечивающего расширенное воспроизводство населения.

Лидером развития нормативно-статистического метода оценки стоимости минимальной потребительской корзины являются США. М. Оршански, основываясь на данных Министерства сельского хозяйства США, определила, что в среднем американские семьи из двух самых бедных децильных групп тратят на еду около трети своих доходов, и вывела следующую формулу расчета черты бедности: статус бедности должен присваиваться домохозяйствам, доход которых ниже стоимости продуктовой корзины, умноженной на три. Сама продуктовая корзина оценивалась нормативным методом

и обеспечивала минимальную потребность в калориях, белках, жирах, углеводах, витаминах и минеральных веществах.

Относительная концепция бедности опирается на теорию базовых потребностей, исходя из которой П. Таунсенд в конце 1980-х гг. создал методологию анализа бедности через лишения, сформировав экспертным путем их список для Великобритании. Впоследствии, благодаря С. Мак и Дж. Лансли, в методологию был привнесен больший объективизм. Они предложили корректировать созданный экспертным путем список на основе данных опроса домашних хозяйств, отбирая те лишения, которые абсолютное большинство респондентов считают признаками бедности.

Методы оценки бедности через лишения, в отличие от вэлферистского подхода, позволяют рассматривать благосостояние шире, чем потребление товаров. Согласно относительной концепции, к бедным относятся те, чей уровень жизни существенно отличается от стандарта, преобладающего в стране. Ключевым в этом случае является тот факт, что относительно бедные не могут позволить себе то, что имеет основная масса граждан, и поэтому они испытывают некоторое состояние исключенности из сложившегося в стране стиля и образа жизни. При переходе от абсолютной линии бедности к относительной происходит переход к линии бедности более высокого порядка, следовательно, и все абсолютно бедные включены в число относительно бедных.

Черта бедности, основанная на концентрации лишений, оказалась сложной для практического применения, но еще П. Таунсенд заметил, что значимая концентрация тех, кто испытывает лишения, наблюдается до уровня доходов, равного 50–60% от медианного дохода, при этом черта бедности, равная даже 40% от медианного дохода, была выше, чем абсолютная линия бедности. В дальнейшем именно данный эмпирический результат был положен в основу методики оценки монетарной относительной линии бедности. Это означало переход к более высокой границе бедности, не только гарантирующей физиологическое выживание, но и учитывающей факт исключенности из социо-культурных стандартов

и норм общественной жизни (доступ к образованию, информации, общению и пр.).

Концепция субъективного измерения бедности появилась вслед за относительной и предполагает установление количественной меры бедности на основе субъективного мнения населения относительно суммы минимального дохода или оценки достигнутого уровня благосостояния. Уровень, профиль и структура субъективной бедности стали важными индикаторами для понимания источников социальной напряженности и регулирования государственных программ для бедных. Если объективные и субъективные представления о бедности не будут совпадать, то адресатами государственных программ окажутся не те, кто формирует базу социальной напряженности.

### **Динамика бедности в современной России: основные вызовы и проблемы**

Для понимания особенностей российской бедности обратимся к данным, характеризующим динамику уровня и профиля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, являющегося официальной чертой бедности для России. За постсоветский период уровень бедности был подвержен значительным колебаниям, и в 1992 г. после либерализации цен в число бедных попала треть российского населения.

Тенденция сокращения доли бедного населения наблюдается начиная с 2001 г. и продолжает сохраняться, несмотря на кризис 2008 г., что противоречит логике экономического развития. Снижение бедности, хоть и незначительное, в фазе кризиса обусловлено мерами политики, как правило, реализуемыми в период экономического роста: двукратное повышение минимальной оплаты труда и ускоренный рост пенсий.

Анализ состава и структуры населения с доходами ниже прожиточного минимума (табл. 1; 2; 3) в сравнении со структурой населения в целом показывает следующие особенности российской бедности:

- семьи с детьми и соответственно дети в возрасте до 16 лет по сравнению с другими социально-демографическими группами отличаются максимальными рисками бедности, которые, по последним данным, в 1,4 раза выше среднероссийского уровня. При этом риск бедности увеличивается с ростом числа детей в домохозяйстве, и неполные семьи с детьми чаще попадают в число бедных, чем полные;
- у пенсионеров, наоборот, риск попадания в число бедных существенно ниже, особенно, когда речь идет о работающих пенсионерах. У неработающих пенсионеров вероятность оказаться среди бедных длительное время была выше среднероссийского уровня, но за последние три года резко сократилась;
- сельские жители в 2 раза чаще оказываются в числе бедных, и разрыв между рисками бедности проживающих в городе и на селе увеличивается. Доля городских жителей среди бедных существенно ниже, чем среди всего населения;
- безработные, экономически неактивные, получатели социальных пенсий и пенсий по инвалидности отличаются высокими рисками бедности;
- в общей численности бедного населения широко представлены работающие;
- гендерно-возрастной состав бедного населения на протяжении рассматриваемого периода претерпевает незначительные изменения. В частности, в последние годы среди бедных несколько увеличивается представительство детей в возрасте 0–16 лет, а также молодежи в возрасте 16–30 лет. Кроме этого в структуре бедного населения вплоть до 2009 г. стабильной остается доля женщин пенсионных возрастов (на уровне чуть менее 10%), что в несколько раз превосходит долю аналогичной группы мужчин по причине существующей гендерной асимметрии в составе российского населения старших возрастов.

Таким образом, в целом на фоне двукратного сокращения уровня бедности за период экономического роста

Таблица 1. Структура бедного населения (в % от численности всего бедного населения), 2000 г.

Показатель	2000	2001	2002	2006	2007	2008	2009	2009 все населе- ние, %
<i>По месту проживания</i>								
Проживающие в городах	68,1	67,7	66,2	60,8	59,6	58,0	58,1	73,3
Проживающие в сельских поселениях	31,9	32,3	33,8	39,2	40,4	42,0	41,9	26,7
<i>По половозрастным группам</i>								
Дети в возрасте до 16 лет	24,4	24,2	23,0	21,2	21,4	22,6	23,8	17,2
Население трудоспособного возраста	62,4	63,6	64,9	65,7	65,2	64,8	64,6	66,0
В том числе:								
молодежь в возрасте 16–30 лет	22,9	23,7	24,9	25,6	25,3	25,6	25,6	23,2
мужчины в возрасте 31–59 лет	18,2	18,3	18,4	19,0	18,9	18,6	18,7	20,4
женщины в возрасте 31–54 года	21,3	21,6	21,6	21,1	21,0	20,6	20,3	22,4
Население старше трудоспособного возраста	13,2	12,2	12,1	13,1	13,3	12,6	11,6	16,7
В том числе:								
мужчины в возрасте 60 лет и более	-	-	3,5	3,6	3,8	3,5	3,1	4,2
женщины в возрасте 55 лет и более	-	-	8,6	9,5	9,6	9,1	8,6	12,5
<i>По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и более)</i>								
Экономически активное население	-	-	61,2	60,5	61,1	61,6	63,3	71,1
В том числе:								
занятые в экономике	-	-	58,7	58,7	59,4	59,7	60,7	69,8
из них работающие пенсионеры	-	-	2,9	3,8	4,1	4,2	4,3	10,8
Безработные	-	-	2,4	1,8	1,7	1,7	2,5	1,4
Экономически неактивное население	-	-	38,8	39,5	38,9	38,6	36,7	28,9
из него неработающие пенсионеры	-	-	16,1	15,1	15,1	14,3	12,7	12,5

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. БЕДНОСТЬ КАК БАРЬЕР ДЛЯ РАЗВИТИЯ

Таблица 2. Риски бедности среди экономических и социально-демографических групп населения (в % от численности группы), 2000 г.

	2000	2007	2008	2009
Все население	29,1	13,3	13,4	13,2
<i>По месту проживания</i>				
Проживающие в городах	25,0	10,8	10,6	10,5
Проживающие в сельских поселениях	34,2	20,2	21,1	20,7
<i>По половозрастным группам</i>				
Дети в возрасте до 16 лет	37,7	17,2	18,0	18,3
Население трудоспособного возраста В том числе:	30,4	13,0	13,0	12,9
молодежь в возрасте 16–30 лет	27,9	14,1	14,5	14,6
мужчины в возрасте 31–59 лет	28,0	12,3	12,1	12,1
женщины в возрасте 31–54 года	35,0	12,3	12,2	12,0
Население старше трудоспособного возраста В том числе:	18,5	10,7	10,4	9,2
мужчины в возрасте 60 лет и более	15,3	12,3	12,0	9,7
женщины в возрасте 55 лет и более	19,6	10,1	9,8	9,1
<i>По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и более)</i>				
Экономически активное население В том числе:	-	11,8	11,7	11,8
занятые в экономике	-	11,7	11,5	11,5
из них работающие пенсионеры	-	6,1	5,7	5,3
безработные	-	22,6	25,3	23,6
Экономически неактивное население	-	16,5	17,7	16,8
из него неработающие пенсионеры	-	14,4	14,9	13,4

Источник: официальные данные Росстата.

Таблица 3. Риск попадания в число бедных (в % от численности домохозяйств заданного демографического типа), 2005 г.

Демографический тип семьи	Все семьи	Бедные по доходам	Бедные по лишениям	Бедные по немонетарной субъективной бедности
Семьи с детьми:	100,0	43,5	21,9	18,7
супружеские пары с 1 ребенком	100,0	25,8	10,7	11,5
супружеские пары с 1 ребенком и другими родственниками	100,0	30,5	22,2	7,7
супружеские пары с 2 и более детьми	100,0	52,6	14,5	16,2
супружеские пары с 2 и более детьми и другими родственниками	100,0	55,8	28,3	18,9
одинокие матери (отцы) с детьми	100,0	41,8	21,4	34,3
одинокие матери (отцы) с детьми и другими родственниками	100,0	54,3	34,3	29,0
Семьи без детей:	100,0	17,9	29,0	30,9
одиночки пенсионного возраста	100,0	11,0	49,1	50,3
одиночки трудоспособного возраста	100,0	24,6	17,2	29,7
супружеские пары в пенсионном возрасте	100,0	5,4	39,7	31,4
супружеские пары в трудоспособном возрасте	100,0	21,4	14,0	14,0
другие семьи без детей	100,0	26,9	24,8	34,4
Все семьи в среднем	100,0	25,7	28,5	42,3

Источник: расчеты на основании данных выборочного обследования 2690 домохозяйств Ленинградской области.

в России соотношение представительства основных социально-демографических групп в структуре бедного населения не изменилось. По-прежнему самая массовая категория — это население в трудоспособном возрасте, среди которого по рискам бедности лидирует молодежь. Дети устойчиво имеют риск бедности выше среднероссийского уровня, а лица старше трудоспособного возраста, напротив, — ниже. То, что растет значимость экономически неактивных в трудоспособном возрасте, косвенно указывает на серьезные проблемы развития, связанные с рынком труда. Почти каждая пятая бедная семья имеет в своем составе таких трудоспособных, среди которых широко представлена молодежь мужского пола<sup>1</sup>. С другой стороны, 55% неработающих трудоспособных, которые не ищут работу, проживают в бедных семьях.

При использовании альтернативных критериев измерения бедности наблюдаются существенные изменения в профиле бедности. В целом тенденция практически двукратного сокращения численности населения с душевыми доходами ниже прожиточного минимума не находит должного отклика в динамике потребления (относительные лишения) и субъективных ощущений. Пенсионеры, отличающиеся низкими рисками бедности по доходам, являются лидерами по немонетарной субъективной и относительной бедности. Семьи с детьми, наоборот, характеризуются высоким уровнем монетарной абсолютной бедности, и только неполные семьи среди них приближаются к семьям пожилых по распространенности лишений и субъективной бедности. Тот факт, что различия в профиле бедности проявились в основном в отношении домохозяйств с детьми и пожилыми, предопределил целесообразность рассмотрения многокритериальных линий бедности отдельно для семей с детьми и семей с пенсионерами.

<sup>1</sup> Выборочное обследование благосостояния домохозяйств в Ленинградской области (программа SPRILO) в апреле—мае 2005 г. (объем выборки — 2 690 домохозяйств).

Данный результат эмпирически доказывает, что качественная неоднородность бедности, идентифицируемая при использовании различных критериев, продолжает сохраняться и на фазе экономического подъема. Это предопределяет необходимость, во-первых, включения альтернативных измерений в постоянный мониторинг бедности; во-вторых, разработки дифференцированной политики содействия сокращению бедности.

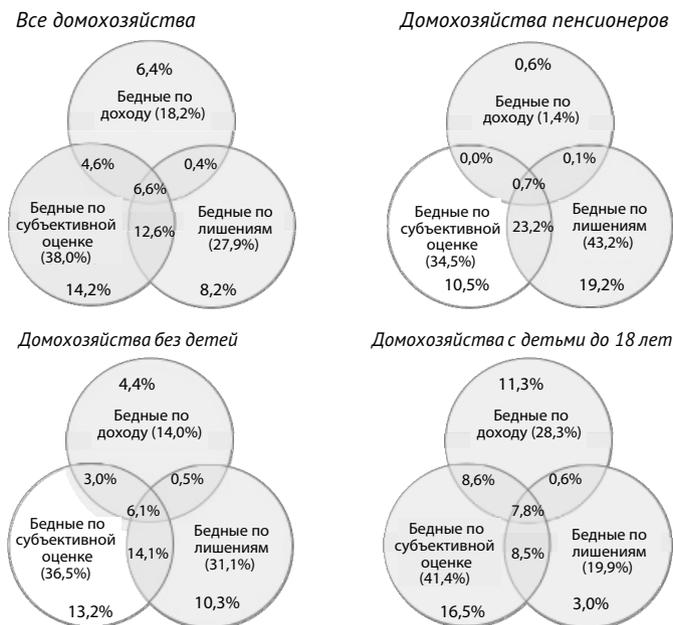
Обратимся к данным выборочного обследования «Кризис и поведение домохозяйств» (КПДХ-2010), которое было проведено в 2010 г. по репрезентативной общероссийской выборке (объем выборки — 3140 домохозяйств) (рис.).

Очевидно, что в 2010 г. абсолютная монетарная бедность домохозяйств пожилых практически ликвидирована, поскольку за год до проведения обследования в России была принята программа гарантии индивидуальных доходов пенсионеров на уровне регионального прожиточного минимума для лиц старше трудоспособного возраста. В свою очередь это способствовало сокращению субъективной бедности, но бедность по лишениям продолжает оставаться максимальной среди домохозяйств пожилых. Семьи с детьми стали лидерами по субъективной бедности, и в большинстве случаев она выходит за рамки дефицита доходов и текущего потребления. Субъективно бедные семьи с детьми пессимистично оценивают свои шансы дать детям образование и улучшить жилищные условия.

Представленные выше результаты эмпирических исследований наглядно показывают необоснованность приоритетной ориентации на монетарные линии бедности. Использование альтернативных немонетарных измерений существенно меняет не только масштаб, но и профиль бедности, и не только потому, что осуществляется переход к линиям бедности более высокого порядка, но и потому, что часть домохозяйств в данном случае теряют статус бедности.

Рассматривая проблемы бедности, нельзя оставить без внимания еще один важный методологический аспект измерения, связанный с применением в большинстве раз-

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. БЕДНОСТЬ КАК БАРЬЕР ДЛЯ РАЗВИТИЯ



Источник: данные выборочного обследования «Кризис и поведение домашних хозяйств», 3140 домохозяйств, 2010 г.

Рис. Уровень бедности на основе альтернативных критериев для семей различного социально-демографического состава

витых стран при сравнении доходов семей различного состава эквивалентных душевых доходов, позволяющих учитывать эффект экономии на масштабах, возникающий при совместном проживании нескольких членов семьи. Следует подчеркнуть, что российская статистика не использует эквивалентные душевые доходы и опирается на оценки средних доходов в расчете на душу, полученные простым делением общего дохода на число членов домохозяйства. Использование данных шкал особенно принципиально в случаях, когда речь идет о социальных программах поддержки бедных семей, поскольку именно в этих программах оценивают душевые, а не индивидуальные доходы членов домохозяйства.

Таблица 4. Шкала эквивалентности, рассчитанная для России на основе структуры расходов домохозяйств с располагаемыми ресурсами, близкими к линии бедности

	Размер домохозяйства, человек									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Коэффициенты эквивалентности	1,00	1,77	2,43	3,10	3,83	4,6	5,36	6,13	6,89	7,66

Источник: экспертные расчеты И. И. Корчагиной на основании данных Национального обследования благосостояния домохозяйств и участия в социальных программах (НОБУС). 2003 г. (объем выборки — более 44 тыс. домохозяйств).

Эффект экономии на масштабах связан с тем, что по мере увеличения размера семьи использование общесемейных благ становится более интенсивным, вследствие чего индивидуальные потребительские расходы снижаются. Например, семье не зависимо от числа ее членов требуется один холодильник, одна стиральная машина, один кухонный стол и т. д.; расходы на жилищно-коммунальные услуги в расчете на одного члена домохозяйства с ростом семьи также падают.

С появлением массива НОБУС открылись возможности для расчета эмпирической шкалы, разработанной специально для России на основе массива данных достаточного размера, и такая шкала была рассчитана И. И. Корчагиной<sup>1</sup> (табл. 4).

На примере данных обследования «Кризис и поведение домохозяйств» за 2010 г. (КПДХ-2010) протестируем эффекты внедрения данного инструмента анализа для российских семей в случае применения абсолютных и относительных границ бедности. Проведем расчеты доходов по шкале эквивалентности ОЭСР<sup>2</sup>, а также по шкале Корчагиной, кото-

<sup>1</sup> Корчагина И. И. Разработка регионального инструментария измерения бедности для целей адресных социальных программ для бедных // Социальная политика: реалии 21 века. Вып. 3: ГРЗ/2007. Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. С. 3–31.

<sup>2</sup> На данный момент официальной шкалой Евростата является модифицированная «оксфордская» шкала с коэффициентом эластичности 0,53. Согласно модифицированной шкале, потребление

рая более адаптирована к российской модели потребления (табл. 5).

Результаты экспериментального расчета относительной монетарной линии на российских данных и последующего ее сравнения с действующей абсолютной линией бедности свидетельствуют о том, что разрыв между уровнями бедности, определяемыми данными границами, не сокращается по мере экономического развития, а, наоборот, растет. Так, в 2003 г. относительная линия бедности составляла 114% от прожиточного минимума, а в 2010 г. — 119%. Обусловлено это тем, что на этапе экономического роста, как и в ходе экономического кризиса, наблюдался рост дифференциации доходов. Соответственно и уровень бедности при переходе от абсолютной к относительной монетарной линии бедности увеличивался. Например, в 2010 г. эта разница составила более 9 п. п.

Внедрение шкалы эквивалентных доходов, соответствующей стандартам ОЭСР, сокращает уровень абсолютной бедности более, чем в 2 раза (с 23,6% до 10,3% в 2010 г.), при этом уровень относительной бедности мало чувствителен к эффектам эквивалентных шкал. Таким образом, 32% населения по негенерализованным данным и 21% населения по генерализованным по пятипроцентным группам данным можно отнести к относительно бедным при внедрении шкалы эквивалентных доходов ОЭСР (или 45,3 млн человек без применения процедур генерализации и 29,7 млн при применении процедур генерализации). При использовании генерализованных данных по показателю уровня бедности Россия оказывается близка к постсоциалистическим либеральным странам: Латвии (где относительно бедными в соответствии с данными Евростата являются 25,7% населения), Румынии (22,4%), Болгарии (21,8%), Литве (20,6%), Эстонии (19,7%).

Анализ факторов бедности свидетельствует о том, что ее катализатором является ситуация на рынке труда. На макроэкономическом уровне российская модель рынка тру-

первого взрослого члена домохозяйства имеет вес, равный 1, каждого следующего взрослого — 0,7, а каждого ребенка — 0,5.

Таблица 5. Уровень абсолютной и относительной бедности при использовании эквивалентных шкал в разрезе социально-демографических типов домохозяйств и типов поселения (в % от численности населения группы), 2010 г.

	Абсолютная бедность			Относительная бедность		
	душевой доход	эквивалентный доход, шкала Корчагиной	эквивалентный доход, шкала ОЭСР	душевой доход	эквивалентный доход, шкала Корчагиной	эквивалентный доход, шкала ОЭСР
Все домохозяйства	23,6	17,1	10,3	32,7	32,8	31,7
<i>Социально-демографический тип домохозяйства</i>						
Молодая семья без детей	4,3	4,3	4,3	6,9	8,3	9,7
Молодая семья с детьми	13,7	13,7	8,1	16,2	16,2	16,2
Прочие домохозяйства непensionеров с детьми	35,4	25,9	14,5	45,8	44,4	37,4
Прочие домохозяйства непensionеров без детей	19,1	14,0	8,7	23,0	25,3	28,9
Смешанные домохозяйства непensionеров и пенсионеров без детей	17,9	11,7	7,3	25,1	24,9	28,4
Смешанные домохозяйства непensionеров и пенсионеров с детьми	30,6	22,2	14,7	43,1	40,2	32,3
Домохозяйства пенсионеров	1,7	0,8	0,6	13,7	20,4	30,8
<i>Тип поселения</i>						
Областной центр	8,2	4,7	2,2	15,4	15,3	14,6
Город	19,9	12,5	5,9	31,3	31,4	29,1
Поселок городского типа	39,8	30,9	15,1	41,3	41,5	38,8
Сельский населенный пункт	46,3	36,9	25,8	57,9	58,6	58,1

ПРИМЕЧАНИЕ. Если генерализировать выборочные данные, то абсолютная бедность составит 4% от общей численности населения, а относительная — 21%.

Источник: расчеты автора на основании данных выборочного обследования «Кризис и поведение домохозяйств», 2010 г. (объем выборки — 3 140 домохозяйств).

да ориентирована на сохранение занятости за счет снижения заработной платы, сокращения числа рабочих мест на крупных и средних предприятиях и перемещения работников в более низкооплачиваемый малый бизнес и сектор неформальной занятости. Только за период с 2002 по 2010 г. число замещенных штатными сотрудниками рабочих мест на крупных и средних предприятиях сократилось на 5,5 млн человек. По итогам 2010 г. такие работники составили только 50% от общей численности занятого населения. Несмотря на то что макроданные говорят о высокой занятости в России, выборочные обследования населения свидетельствуют о том, что в составе порядка 10% российских домохозяйств есть представители трудоспособного возраста, которые не работают и не учатся. Тестирование факторов бедности посредством логистической регрессии на уровне индивидов и домашних хозяйств показывает удвоение шансов оказаться бедными у безработных по сравнению с работающими, а у домохозяйств с незанятыми трудоспособными они повышаются в 3,4 раза. Российская экономическая модель обеспечивает конкурентоспособность за счет низкой оплаты труда, формируя тем самым специфическую структуру и профиль российской бедности с повышенными рисками для семей с детьми и высокой долей среди бедных работающих.

Новые рыночные возможности для повышения благосостояния либо доступны очень ограниченному кругу домохозяйств (доходы от собственности), либо отличаются высоким внутригрупповым неравенством, что свидетельствует о плохих условиях для реализации доступных массовым слоям населения ресурсов роста (предпринимательская активность, трудовая мобильность, образование). Энтропийные индексы Тейла, позволяющие разложить неравенство на межгрупповое и внутригрупповое, дают возможность ответить на вопрос, как дифференцированы по доходу домохозяйства, отличающиеся по потенциалу связи с рынком труда, уровню образования и месту жительства (регион проживания, тип поселения). Чем выше межгрупповое неравенство, тем с большей вероятностью можно утверждать, что высокие или, наоборот, низ-

кие доходы ассоциируются с группами домохозяйств, отличающихся тестируемыми характеристиками. Расчет данных индексов показал, что ни образование, ни занятость, ни проживание в регионах или типах поселения с благоприятными экономическими условиями не гарантируют высокий уровень благосостояния. Во всех случаях внутригрупповое неравенство существенно выше межгруппового. По мере развития наблюдается тренд увеличения эффектов позитивного влияния на благосостояние образования, занятости и возможностей для рациональной трудовой мобильности, но он незначителен по сравнению с темпами роста ВВП и средних доходов. Следовательно, работают другие механизмы доступа к высоким доходам.

Сложившаяся в современной России система социальной защиты, при том, что вклад социальных трансфертов в доходы населения достиг исторического максимума, не является эффективным институтом содействия сокращению бедности. Все страховые и нестраховые пособия, включая базовую часть трудовой пенсии по старости, не гарантируют индивидуальные доходы на уровне прожиточного минимума. Семьи с детьми до полутора лет получают существенную социальную помощь, которая может достигать до 70% прожиточного минимума ребенка в случае рождения второго ребенка. В то же время семьи с детьми от полутора до 16 лет имеют право только на пособие для детей из бедных семей, размер которого дифференцирован по регионам, но в среднем по стране невысок — 6% от прожиточного минимума ребенка. Доля расходов на адресные социальные программы для бедных в общих расходах на социальную политику продолжает сокращаться, а сами эти программы отличаются низкой результативностью. Максимальный их вклад в доходы получателей по результатам выборочных обследований домохозяйств не превышает 10%, в целом совокупный вклад указанных программ в доходы населения меньше, чем помощь родственникам. Дефицит предложения услуг здравоохранения, социальных услуг по уходу за детьми и пожилыми определяет широкую распространенность немонетарной бедности.

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО НОВОЙ МОДЕЛИ РОССИЙСКОГО МОНИТОРИНГА БЕДНОСТИ**

Результаты исследования свидетельствуют о том, что невозможно сконструировать единую линию бедности для целей текущего мониторинга, прогноза показателей уровня и качества жизни, регулирования социальных программ и международных сопоставлений. Кроме того, экономический рост и кризисы, социальные, политические и культурные трансформации, с одной стороны, успешно преодолевают определенные формы проявления бедности, а с другой — создают новые. В этой связи большинство стран пошли по пути разработки нескольких линий бедности, базирующихся на разных методических основаниях, но являющихся непротиворечивыми и состоятельными для решения определенного круга задач.

Это означает, что для различных вопросов мониторингового, прогностического, аналитического, управленческого и политического характера могут использоваться различные линии бедности. Однако методологию построения линии бедности, используемой для целей мониторинга, целесообразно не изменять на протяжении длительного промежутка времени, что позволит выделить чистый эффект динамики уровня бедности за счет фактора социально-экономического развития.

Важной частью мониторинга бедности также должна стать исследовательская компонента, предполагающая регулярные обследования для анализа немонетарной относительной бедности на основе индексов лишений, монетарной и немонетарной субъективной бедности. Второй важной исследовательской компонентой должны стать разработки в области измерения достигнутого уровня благосостояния и качества жизни. Такие обследования целесообразно проводить раз в три года. Обозначенный круг задач эффективно решается, когда национальный мониторинг бедности состоит из постоянной и переменной части и исследовательские компоненты составляют его переменную часть.

Для целей макроэкономического мониторинга бедности предлагается использовать монетарные абсолютную и относительную и немонетарную субъективную линии бедности

с последующей перспективой отказа от абсолютной черты бедности. Для регулирования адресных программ поддержки бедного населения целесообразно использовать абсолютную нормативно-статистическую линию бедности, ориентированную на цены покупки товаров и услуг, и соотношение продуктовой и непродуктовой частей прожиточного минимума во второй децильной группе распределения населения по доходам.

Необходим переход на эквивалентные доходы, и при анализе бедности целесообразно использовать национальную шкалу приведения доходов к сопоставимому виду, учитывающую только эффект экономии на питании. В тех случаях, когда решаемая задача требует сопоставимости доходов домохозяйств, близких к среднему уровню, рекомендуется использовать Оксфордскую шкалу, применяемую Евросоюзом.

Как уже отмечалось, национальные мониторинги большинства развитых стран, в отличие от России, опираются на множество однокритериальных и согласованных линий бедности. Если распространить данный опыт на Россию, то целесообразной представляется разработка трех групп линий бедности, в каждой из которых представлены пороговые значения для выделения общей и экстремальной бедности. Первая — для целей текущего мониторинга и принятия управленческих решений. Она включает абсолютную монетарную линию бедности, рассчитанную на основе прожиточного минимума, и абсолютную монетарную социальную линию бедности для установления минимального гарантированного дохода. В перспективе целесообразен переход от абсолютного монетарного к относительному монетарному порогу.

Вторая группа — для решения аналитических задач — включает относительную и субъективную немонетарные линии бедности. Для комплексного анализа, с учетом выделения согласованной бедности, целесообразно использовать три критерия: прожиточный минимум (абсолютная монетарная линия бедности), индекс депривации (относительная немонетарная) и субъективную немонетарную линию бедности. В эту группу также включена национальная немонетарная линия,

относящая к крайне бедным всех, кто имеет уровень потребления калорий ниже рекомендуемого в соответствии с медицинскими нормами. Необходимость проведения международных сопоставлений обуславливает формирование третьей группы линий бедности, объединяющей относительную и абсолютную монетарные границы бедности. Первая определяется на уровне 60% от медианного дохода, а вторая исчисляется, исходя из оценки стоимости дневного потребления на уровне 2,15 долл., пересчитанного в национальную валюту по паритету покупательной способности.

### **ДВА ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИИ СОДЕЙСТВИЯ СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ**

В первые десять лет второго тысячелетия Россия, опираясь на эффекты экономического роста и умеренного развития социальных программ, существенно снизила уровень монетарной бедности среди работающих и пенсионеров, но не смогла добиться значимого прогресса в снижении монетарной бедности среди семей с детьми и немонетарной бедности среди всех социально-демографических групп населения. Преодолеть данное противоречие позволит развитие двух направлений социально-экономической политики.

Первое можно сформулировать так: от политики низкой безработицы — к политике эффективной занятости и от дешевых и неквалифицированных рабочих мест — к рабочим местам с достойной заработной платой и высокой квалификацией труда. В настоящее время абсолютное большинство инструментов и соответственно действий на рынке труда сводятся к регулированию открытой (зарегистрированной) безработицы (2,6% экономически активного населения) с целью поддержания формально высокого уровня занятости, но не преследует цели реструктуризации занятости (92% экономически активного населения). Превалирует политика поддержания старых неэффективных рабочих мест над политикой создания новых эффективных рабочих мест. Сегодняшняя политика занятости не является таковой, а является

политикой противодействия безработице. Последствия ее — сохранение архаичной структуры экономики, низкая производительность труда, низкий в абсолютном выражении уровень оплаты труда, формирование и хроническое воспроизводство группы «работающих бедных».

Второе связано с развитием социальных программ: от социальной защиты отдельных категорий населения — к приоритетной поддержке бедных домохозяйств на различных этапах жизненного цикла. Сложившаяся система социальной поддержки населения, особенно денежных пособий для бедных семей с детьми, не привязана к жизненному циклу семьи. Если система социальной поддержки не привязана к жизненным циклам семьи, то она не выполняет функции гармонизации распределения полномочий по обеспечению уровня и качества жизни между семьями, государством и рынками. В результате наступают стрессы для семьи, на которые она реагирует снижением рождаемости, что влечет за собой «стресс» для социальной инфраструктуры, рассчитывающей на устойчивость контингента потребителей.

С. Г. Мисихина

## Бедность в Российской Федерации и странах ОЭСР: основные тренды в 2000-е годы

Значительный рост доходов в 2000-е гг., в том числе за счет некоторых направлений социальной политики, привел к заметному сокращению бедности в Российской Федерации. Соответствуют ли эти тенденции динамике показателей в области бедности развитых стран, велика ли бедность в России по сравнению со странами ОЭСР, насколько заметным было снижение бедности в России по международным стандартам? Данная работа представляет собой попытку ответа на эти вопросы.

### **ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ДИНАМИКИ ДОХОДОВ, НЕРАВЕНСТВА И БЕДНОСТИ В РОССИИ И РАЗВИТЫХ СТРАНАХ**

Темпы прироста реальных среднедушевых денежных доходов населения в 2001–2003 гг. в 2 и более раза превышали темпы роста ВВП в реальном выражении, достигая двузначных значений (до 14,6% в 2003 г.). Высокие темпы прироста реальных среднедушевых денежных

доходов населения в указанный период во многом были связаны с высокими темпами прироста реальных размеров заработных плат и пенсий. Для 2004–2007 гг. также было характерно превышение темпов роста реальных среднедушевых денежных доходов населения над темпами прироста ВВП, однако разрыв в значениях показателей сократился до 1,5–1,8 раза. В этот период темпы прироста реальных размеров назначенных пенсий отставали от темпов прироста ВВП, в то время как реальная начисленная заработная плата продолжала быстро расти.

Экономический кризис 2008–2009 гг. привел к снижению темпов прироста реальных среднедушевых денежных доходов населения. Тем не менее значения показателя оставались положительными, в том числе за счет таких мер государственной политики, как заметное повышение размеров пенсий, помощи безработным и т. п.:

- в 2008 г. темп прироста значения показателя составил 3,8%;
- в 2009 г. этот показатель снизился до уровня 0,9% (ВВП в этом году сократился на 7,8%).

С началом периода экономического роста реальные среднедушевые денежные доходы населения продолжали расти: в 2010 г. значение темпа их прироста практически достигло значения прироста реального ВВП, составив 3,9% к уровню 2009 г.

Пенсии в 2008 г. выросли в реальном выражении на 18%, в 2009 г. — на 11%, а в 2010 г. — на 34,8% за счет индексаций пенсий, валоризации, введения социальной доплаты до прожиточного минимума пенсионера. Высокий темп прироста заработной платы в этот период наблюдался только в 2008 г. В 2009 г. реальная среднемесячная начисленная заработная плата сократилась по сравнению с ее уровнем 2008 г. на 3,5%. С началом экономического роста реальная среднемесячная начисленная заработная плата начала расти, темп ее прироста в 2010 г. составил 5,2% (рис. 1).



Источник: данные Росстата.

Рис. 1. Темпы прироста ВВП, среднедушевых денежных доходов населения, среднемесячной начисленной заработной платы и среднемесячного размера назначенных пенсий в реальном выражении в 2001–2011 гг.

В 2011 г. реальные среднедушевые денежные доходы населения превысили их уровень в 2010 г. лишь на 0,8% при темпе прироста ВВП, равном 4,3%.

С одной стороны, замедление роста реальных доходов населения в 2011 г. объясняется темпами роста показателей номинальных доходов населения, близкими к темпам роста индекса потребительских цен. С другой — значения темпа роста доходов населения в 2011 г. были ограничены как невозможностью значительного увеличения пенсий и заработных плат в бюджетном секторе в связи с бюджетными ограничениями, так и увеличением налоговой нагрузки на фонд оплаты труда и начавшимся в 2010 г. ростом инвестиций в основной капитал (в 2009 г. темп роста инвестиций в основной капитал в реальном выражении составил 83,8%, в 2010 г. — 106%, в 2011 г. — 106,2%).

Темпы роста среднедушевых денежных доходов населения, среднемесячной начисленной заработной платы и пенсий за период 2001–2011 гг. были выше темпов роста прожиточного минимума. К 2011 г. по сравнению с 2001 г. (в ценах 2001 г.):

- реальные среднедушевые денежные доходы населения выросли более чем в 2,4 раза;
- реальная среднемесячная начисленная заработная плата увеличилась в 2,6 раза;
- реальный размер назначенных пенсий — в 2,9 раза;
- реальный размер прожиточного минимума в среднем на душу населения для трудоспособного населения и детей — в 1,5 раза, для пенсионеров — в 1,6 раза.

Более высокие темпы роста среднедушевых денежных доходов по отношению к прожиточному минимуму привели к повышению отношения основных показателей доходов населения к прожиточному минимуму:

- отношение среднедушевых денежных доходов населения к прожиточному минимуму в среднем для всего населения выросло в 1,6 раза — с 204% в 2001 г. до 325% в 2011 г.;
- рост отношения среднемесячной начисленной заработной платы к прожиточному минимуму трудоспособного населения составил 1,7 раза. С 2001 по 2011 г. значение данного показателя увеличилось со 199% до 342%;
- отношение среднемесячных назначенных пенсий к прожиточному минимуму пенсионера увеличилось за 2001–2011 гг. в 1,8 раза — с 89% до 165%.

Неравенство в доходах в течение 2000-х гг. увеличилось, хотя и не очень значительно:

- доля беднейшего квинтиля в общих денежных доходах населения уменьшилась с 5,7% до 5,1%;
- доля наиболее обеспеченного пятого квинтиля населения увеличилась за тот же период с 45,7% до 45,9%;
- коэффициент Джини вырос с 0,397 до 0,423 (табл. 1).

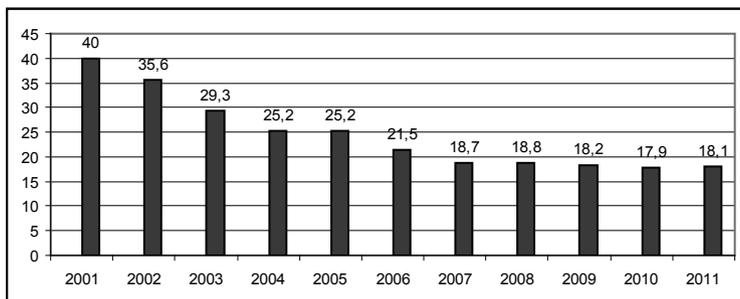
ТАБЛИЦА 1. Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Денежные доходы — всего, %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе по 20 %-ным группам населения:										
первая (с наименьшими доходами)	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1	5,1	5,1
вторая	10,4	10,4	10,3	10,1	10,1	9,9	9,7	9,8	9,8	9,7
третья	15,4	15,4	15,3	15,1	15,1	14,9	14,8	14,8	14,8	14,8
четвертая	22,8	22,7	22,7	22,7	22,7	22,6	22,5	22,5	22,5	22,5
пятая (с наибольшими доходами)	45,7	45,8	46,2	46,7	46,7	47,3	47,9	47,8	47,8	47,9
Коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов), в разах	13,9	14,0	14,5	15,2	15,2	16,0	16,8	16,8	16,7	16,5
Коэффициент Джини	0,397	0,397	0,403	0,409	0,409	0,416	0,425	0,422	0,422	0,425

Источник: данные Росстата.

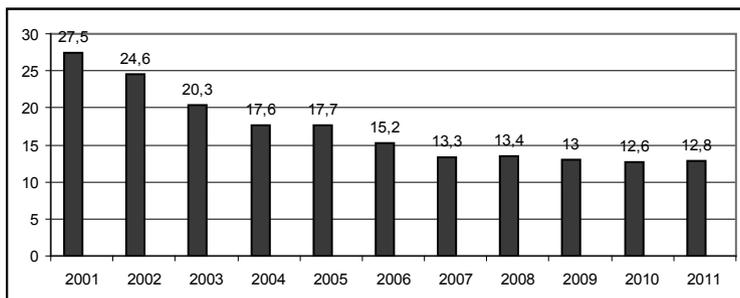
Тенденции динамики доходов, прожиточного минимума и неравенства, о которых говорилось ранее, привели к тому, что показатели бедности в России заметно снизились за 2000-е гг.:

- численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума сократилась с 40 млн человек до 17,9 млн (рис. 2);
- доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума уменьшилась с 27,5% до 12,6% (рис. 3);



Источник: данные Росстата

Рис. 2. Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума (в млн чел.)



Источник: данные Росстата

Рис. 3. Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума (в % от общей численности населения)

- дефицит денежных доходов населения<sup>1</sup> уменьшился с 4,5% до 1,2% общего объема денежных доходов населения.

Замедление темпов роста денежных доходов населения в 2011 г. привело к небольшому увеличению численности и доли населения с денежными доходами ниже прожиточно-

<sup>1</sup> Сумма денежных средств, необходимая для доведения доходов малоимущего населения до величины прожиточного минимума.

го минимума (до 18,1 млн человек и 12,8% населения), дефицит денежных доходов населения остался на уровне 2010 г.

Тенденции изменения доходов населения в Российской Федерации в 2000-е гг. в основном коррелировали с динамикой соответствующих показателей в странах ОЭСР.

Практически во всех странах ОЭСР за период 2000-х гг. выросли реальные среднедушевые доходы населения, однако следует отметить, что даже в странах с самыми высокими темпами роста значения данного показателя все же заметно отставали по сравнению с Российской Федерацией (табл. 2):

- в большинстве стран ОЭСР реальные среднедушевые доходы населения увеличились с 2000 по 2008 г. в 1,1–1,25 раза;
- в Австралии и Польше — в 1,4–1,5 раза;
- в Российской Федерации за тот же период — в 2,2 раза.

Динамика социально-экономической дифференциации в странах ОЭСР за рассматриваемый период не была однонаправленной:

- в половине стран за период 2000–2008 гг. значение коэффициента Джини по доходам снизилось:
  - максимальные темпы снижения значения указанного показателя наблюдались в Греции, Бельгии, Испании, Венгрии и Мексике, где значение коэффициента Джини уменьшилось на 6–11%;
  - в 9 странах снижение значения коэффициента Джини за рассматриваемый период сформировалось на уровне 1–4%;
- в ряде стран ОЭСР за период 2000–2008 гг. значение коэффициента Джини по доходам увеличилось (табл. 3):
  - В Нидерландах, Канаде, Франции, Австрии и Финляндии данное увеличение сформировалось на уровне 1–5%;
  - в США, Австралии, Швеции, Израиле, Швейцарии, Чехии, Люксембурге оно составило 6–10%;
  - в Германии прирост значения коэффициента Джини — 12% — был максимальным по странам ОЭСР.

Таблица 2. Реальные среднедушевые доходы населения в странах ОЭСР в 2000-е гг. (в национальной валюте в ценах 2000 г.)\*

	2000 г. **	2005 г. ***	2008 г. ****	2008 г. к 2000 г., %
Япония	3151 263	2969 538	2963 009	94
Испания	17 453	15 995	16 734	96
Германия	22 222	22 426	22 080	99
Португалия	11 256	11 923	11 521	102
Италия	17 644	18 200	18 240	103
Нидерланды	23 880	25 146	24 945	104
Бельгия	22 026	21 781	23 100	105
Дания	196 411	207 408	211 527	108
Люксембург	36 813	38 926	40 055	109
Израиль	66 930	67 195	73 350	110
Франция	21 695	22 850	24 197	112
США	35 111	36 473	39 377	112
Швейцария	53 223	53 152	60 058	113
Мексика	51 019	53 337	57 963	114
Великобритания	16 732	18 243	19 317	115
Ирландия	24 640	28 426	28 585	116
Канада	33 822	36 435	39 492	117
Швеция	196 356	206 872	233 820	119
Новая Зеландия	33 073	34 432	40 609	123
Венгрия	1127 847	1431 086	1393 410	124
Финляндия	20 237	23 012	25 038	124
Австрия	19 817	23 956	24 530	124
Чехия	185 154	198 693	230 367	124
Греция	12 899	14 642	16 399	127
Норвегия	256 510	284 931	327 423	128
Австралия	32 723	37 113	47 284	144
Польша	15 907	17 400	24 114	152

\* Значение дохода за год по показателю среднедушевой располагаемый денежный доход с использованием шкалы эквивалентности. См. подробнее об этом в разделе «Основные проблемы сравнительного анализа доходов, неравенства и бедности в России и развитых странах».

\*\* В большинстве стран данные за 2000 г.

\*\*\* В большинстве стран данные за 2004 или 2005 гг.

\*\*\*\* В большинстве стран данные за 2008 г.

Источник: данные ОЭСР. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INEQUALITY>.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. БЕДНОСТЬ КАК БАРЬЕР ДЛЯ РАЗВИТИЯ

Таблица 3. Коэффициент Джини в странах ОЭСР в 2000-е гг.\*

	2000 г. **	2005 г. ***	2008 г. ****	2008 г. к 2000 г.
Австралия	0,317	0,315	0,336	1,06
Австрия	0,252	0,265	0,261	1,04
Бельгия	0,289	0,271	0,259	0,90
Великобритания	0,351	0,331	0,345	0,98
Венгрия	0,293	0,291	0,272	0,93
Германия	0,264	0,285	0,295	1,12
Греция	0,345	0,321	0,307	0,89
Дания	0,26	0,268	0,256	0,98
Израиль	0,347	0,378	0,371	1,07
Ирландия	0,304	0,314	0,293	0,96
Испания	0,342	0,319	0,317	0,93
Италия	0,343	0,352	0,337	0,98
Канада	0,318	0,317	0,324	1,02
Люксембург	0,261	0,258	0,288	1,10
Мексика	0,507	0,474	0,476	0,94
Нидерланды	0,292	0,284	0,294	1,01
Новая Зеландия	0,339	0,335	0,33	0,97
Норвегия	0,261	0,276	0,25	0,96
Польша	0,316	0,349	0,305	0,97
Португалия	0,356	0,385	0,353	0,99
США	0,357	0,38	0,378	1,06
Финляндия	0,247	0,254	0,259	1,05
Франция	0,287	0,288	0,293	1,02
Чехия	0,226	0,232	0,248	1,10
Швейцария	0,243	0,234	0,259	1,07
Швеция	0,279	0,276	0,303	1,09
Япония	0,337	0,321	0,329	0,98

\* Уровень неравенства по доходам после трансфертов и налогов.

\*\* В большинстве стран данные за 2000 г.

\*\*\* В большинстве стран данные за 2004 или 2005 гг.

\*\*\*\* В большинстве стран данные за 2008 г.

Источник: данные ОЭСР. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INEQUALITY>.

В среднем по странам ОЭСР коэффициент Джини увеличился на 1,7% — с 0,294 в середине 2000-х гг. до 0,299 в конце 2000-х гг., в России за этот же период значение коэффициента Джини увеличилось на 3,2% — с 0,409 до 0,422. За период 2000–2008 гг. прирост коэффициента Джини в России примерно соответствует изменению значения этого показателя в странах с высокой дифференциацией, таких как США и Австралия.

В ряде стран ОЭСР бедность в 2000-е гг. снижалась, особенно заметным было это снижение в Ирландии, Австрии и Греции. В то же время в других странах, и особенно в Швеции, Финляндии, Люксембурге, она росла (табл. 4).

В среднем в странах ОЭСР за период с середины 2000-х гг. до 2008 г. бедность снизилась с 17,9% до 17,7%, в России за тот же период снижение было более значительным — с 17,7% в 2005 г. до 13,4% в 2008 г.

Таблица 4. Доля бедного населения в странах ОЭСР (в % от общей численности населения), 2000-е гг.\*

	2000 г. **	2005 г. ***	2008 г. ****
Австралия	21,2	20,9	21,7
Австрия	15,6	13,4	12,8
Бельгия	17,8	16,2	16,3
Канада	18,1	18,8	19,4
Чехия	9,7	11,5	10,3
Дания	12,3	12,3	13,4
Финляндия	12,3	13,4	15,6
Франция	13,8	13,1	13,5
Германия	12,5	14,7	14,8
Греция	20,5	19,6	17,8
Венгрия	14,4	12,3	12,2
Ирландия	23,3	22,0	16,8
Италия	19,1	19,7	19,9
Япония	21,4	20,8	21,7
Люксембург	12,9	13,2	15,6
Нидерланды	13,9	14,7	13,1

## РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. БЕДНОСТЬ КАК БАРЬЕР ДЛЯ РАЗВИТИЯ

Новая Зеландия	20,5	22,7	19,0
Норвегия	12,1	12,4	13,3
Польша	17,7	20,1	17,8
Португалия	20,6	20,7	18,5
Испания	21,0	21,0	20,6
Швеция	10,8	11,4	16,4
Швейцария	13,3	15,2	16,1
Великобритания	19,0	17,9	18,4
США	23,6	23,8	24,4

\* Уровень бедности по доходам после трансфертов и налогов.

\*\* В большинстве стран данные за 2000 г.

\*\*\* В большинстве стран данные за 2004 или 2005 гг.

\*\*\*\* В большинстве стран данные за 2008 г.

Источник: данные ОЭСР. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INEQUALITY>.

Таким образом, в 2000-е гг. в странах ОЭСР динамика показателей доходов, неравенства и бедности была разнонаправленной, в среднем же по ОЭСР отмечалось небольшое снижение бедности на фоне роста доходов и незначительного увеличения неравенства. В России высокие темпы роста доходов при небольшом увеличении неравенства привели к заметному снижению показателей бедности.

### **ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЕДНОСТИ В РОССИИ И РАЗВИТЫХ СТРАНАХ**

В России используется оценка бедности на основе абсолютной черты бедности — прожиточного минимума, который представляет собой стоимостную оценку потребительской корзины<sup>1</sup>, а также обязательные платежи и сборы. В странах

<sup>1</sup> Минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

ОЭСР — относительная черта бедности равна 60% медианы среднедушевого располагаемого дохода<sup>1</sup>. В России в течение 2000-х гг. доходы росли заметно быстрее прожиточного минимума при небольшом росте неравенства, что, как было показано выше, привело к значительному сокращению бедности. В развитых странах в 2000-е гг. рост доходов привел к тому, что росло значение медианы среднедушевого располагаемого дохода, а значит, и черты бедности, и, следовательно, при небольших изменениях неравенства уровень бедности оставался приблизительно на том же уровне в конце 2000-х гг., что и в начале десятилетия, как, например, в Великобритании, где при росте медианного дохода в 1,2 раза за период 2000–2008 гг., бедность практически не изменилась (19,0% и 18,4% соответственно). Но в странах с большими изменениями неравенства рост доходов заметно влиял на показатели бедности в зависимости от того, росло неравенство или уменьшалось. В Швеции, например, неравенство заметно выросло (коэффициент Джини увеличился на 9% за период 2000–2008 гг.), и даже несколько больший, чем в Великобритании, прирост среднедушевого дохода привел к росту доли бедного населения с 10,8% до 16,4%.

В развитых странах при оценках среднедушевого дохода, медиана которого служит базой для оценки линии бедности, для межстрановых сопоставлений используется

<sup>1</sup> Также рассчитывается доля населения с доходом ниже 40% и 50% медианы среднедушевого располагаемого дохода. В странах ОЭСР международные сопоставления оценок уровня абсолютной бедности не ведутся с середины 1990-х гг., когда при использовании абсолютной линии бедности на уровне 11 долл. по ППС доля бедного населения составила:

- 0,3% в Люксембурге;
- 4,3–4,8% в Норвегии и Финляндии;
- от 6% до 8% в Канаде, Швеции, Нидерландах, Германии;
- около 10% во Франции;
- 13,6% в США, 15,7% в Великобритании, 17,6% в Австралии.

так называемая эквивалентная шкала квадратных корней<sup>1</sup>. Применение данной шкалы приводит к тому, что среднедушевой доход, рассчитываемый как отношение дохода домашнего хозяйства к числу членов домашнего хозяйства, получается выше, чем без использования шкалы для всех домашних хозяйств, где число членов больше 1 (табл. 5). Следовательно, при сравнениях уровня бедности в России с другими странами необходимо учитывать, что рассчитываются более низкие значения показателя «среднедушевой уровень доходов» из-за неприменения шкалы эквивалентности по сравнению с методиками оценки доходов в развитых странах. Такая же проблема присутствует и при расчете среднедушевого прожиточного минимума для оценок бедности. Эти смещения влияют на оценки бедности в России, усложняя международные сопоставления.

Таблица 5. Размер домашнего хозяйства по шкале эквивалентности ОЭСР

Число членов домашнего хозяйства, чел.	Число эквивалентных членов домашнего хозяйства, чел.
1	1
2	1,4
3	1,7
4	2
5	2,2

Источник: данные ОЭСР. [www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf).

В России для оценок бедности используются среднедушевые доходы, в развитых странах — средние медианные доходы, что также влияет на сопоставимость оценок бедности в России и странах ОЭСР.

<sup>1</sup> Square roots scale. Согласно этой шкале, для получения среднедушевого дохода доход домашнего хозяйства делится на число членов домашнего хозяйства в степени 0,5. См. подробнее: [www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf).

Следует отметить, что для оценок бедности в ОЭСР используется показатель дохода домашних хозяйств в двух основных измерениях:

- до налогов и трансфертов;
- и после налогов и трансфертов.

В России для оценок бедности используется показатель среднедушевого дохода после трансфертов, но до выплаты налогов и сборов, что также затрудняет сопоставление статистики бедности в России с развитыми странами<sup>1</sup>.

Вышеописанные различия в методиках оценки показателей бедности в России и странах ОЭСР в значительной степени затрудняют межстрановые сравнения в этой сфере.

#### **ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА БЕДНОСТИ В РОССИИ И СТРАНАХ ОЭСР**

Для того чтобы проводить необходимые сопоставления ситуации в области бедности в России и развитых странах необходимо наряду с имеющимися в российской статистике методиками оценок бедности на основе национальной черты бедности использовать и методики, разработанные ОЭСР. Определенная работа в этом направлении уже проводится Росстатом. Однако результаты такой работы пока не публикуются.

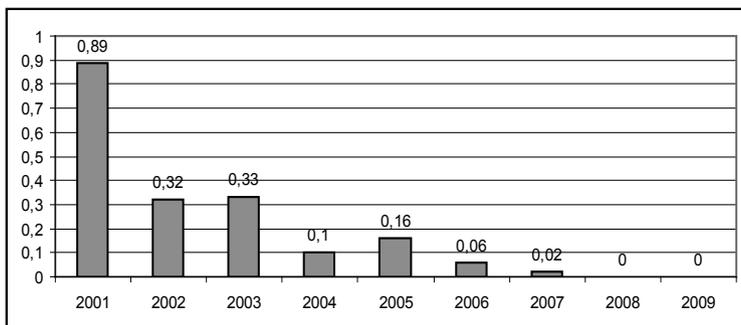
В отсутствие использования сопоставимых с развитыми странами методик оценки бедности и данных для проведения такой оценки в настоящее время для того, чтобы сравнить ситуацию в сфере бедности в России с другими странами, можно использовать следующие подходы:

<sup>1</sup> Существуют и другие отличия формирования показателя доходов. В развитых странах в доходы включается, например, рента, которую собственники жилья не платят.

- рассмотреть российские тренды основных показателей бедности, использующихся в международных сопоставлениях;
- сравнить ситуацию в области бедности в России с ситуацией в этой сфере в развитой стране, в которой используется методика оценки бедности на основе абсолютной черты;
- оценить бедность в России на основе последней использованной методики оценки абсолютной бедности в странах ОЭСР;
- оценить бедность в России на основании относительной черты бедности, используемой в странах ОЭСР.

В международных сопоставлениях используют две основные черты бедности — 1,25 долл. по ППС<sup>1</sup> и 2 долл. по ППС. Из табл. 6, 7 и рис. 4-6 видно, что в России практически нет людей, которые жили бы менее чем на 2 долл. в день по ППС. Следовательно, международные сопоставительные методики, которые используются для развивающихся стран, показывают, что абсолютной бедности по меркам развивающихся стран в России нет. При этом абсолютная бедность в России в 2000-е гг. снижалась высокими темпами по сравнению с другими странами. Для стран ОЭСР оценки по таким методикам не производятся, а к концу 2000-х гг. использование этих методик для России также практически потеряло смысл.

<sup>1</sup> Оценка бедности на основе черты бедности, равной 1,25 долл. в день по ППС используется для оценок уровня крайней бедности (нищеты) в наиболее бедных странах. 1,25 долл. в день по ППС — это среднее значение национальных линий бедности в 15 беднейших странах мира. См.: *Ravallion Martin, Shaohua Chen and Prem Sangraula. Dollar a Day Revisited. Policy Research Working Paper 4620, Washington DC, World Bank. 2008.*



Источник: данные Всемирного банка. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

Рис. 4. Доля российского населения, живущего на менее чем 1,25 долл. в день (в международных ценах 2005 г., в % от общей численности населения)

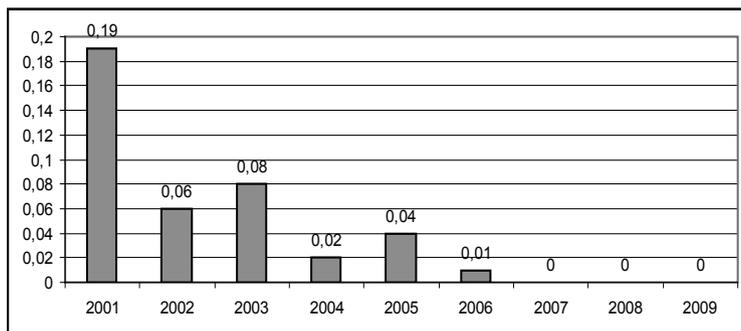


Рис. 5. Дефицит денежных доходов российского населения<sup>1</sup>, живущего на менее чем 1,25 долл. в день (в международных ценах 2005 г., в %)

<sup>1</sup> Сумма денежных средств, необходимая для доведения доходов малоимущего населения до величины используемой черты бедности (в % от черты бедности).

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. БЕДНОСТЬ КАК БАРЬЕР ДЛЯ РАЗВИТИЯ

ТАБЛИЦА 6. Доля населения, живущего на менее чем 2 долл. в день (в международных ценах 2005 г.) (в % от общей численности населения)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Россия		5,97	3,67	2,95	1,84	1,49	1,22	0,29	0,08	0,05
Хорватия	0,14	0,15			0,09				0,09	
Украина			3,41	1,46	1,25	0,48	0,58	0,21	0,13	0,17
Словакия					0,43	0,43	0,14	0,19	0,17	0,12
Беларусь	1,89	1,52	2,5		0,64	0,49	0,25	0,25	0,19	
Польша	0,57	0,57	0,58		0,41	0,57	0,31	0,29	0,25	0,2
Латвия			0	1,44	1,04			0,47	0,37	
Литва	1,28	1,9	1,83		1,55				0,44	

Источник: данные Всемирного банка. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

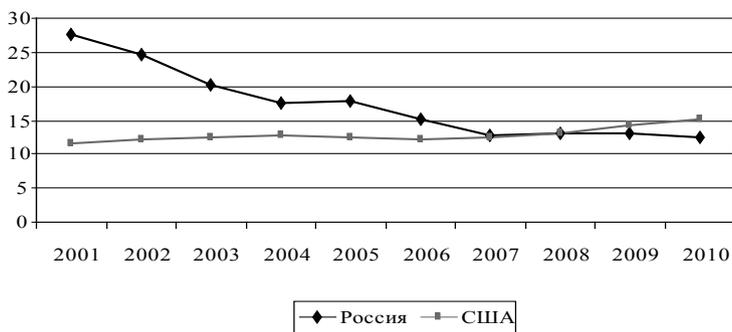
ТАБЛИЦА 7. Дефицит денежных доходов населения, живущего на менее чем 2 долл. в день (в международных ценах 2005 г., в %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Россия		1,24	0,62	0,54	0,26	0,26	0,16	0,04	0,01	0,01
Украина			0,69	0,28	0,3	0,12	0,16	0,06	0,04	0,06
Польша	0,15	0,14	0,13		0,08	0,12	0,07	0,08	0,08	0,06
Хорватия	0,07	0,06			0,08				0,09	
Беларусь	0,41	0,49	0,67		0,19	0,2	0,1	0,15	0,12	
Словакия					0,2	0,24	0,08	0,13	0,12	0,07
Латвия			0	0,39	0,36			0,22	0,15	

Источник: данные Всемирного банка. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

В США проводятся оценки бедности на основе абсолютной линии бедности. Методика оценки черты бедности в США была сформирована в начале 60-х гг., и с тех пор производится индексация черты бедности на инфляцию. В США для оценки размера домашнего хозяйства используется эквивалентная шкала, что затрудняет возможность сопоставления уровней бедности в США и России, но позволяет при прочих равных

условиях оценить тренды изменения показателей бедности<sup>1</sup>. Как видно из рис. 6, бедность в США к середине 2000-х гг. немного выросла по сравнению с началом 2000-х гг., далее рост бедности затормозился, но к концу 2000-х снова началось увеличение этого показателя. В России в 2000-е гг. наблюдалось заметное снижение уровня бедности. Конечно, методики оценки бедности в России и США различаются. Но эти методики выбраны странами в качестве национальных методик для оценки того, что принято считать бедностью в стране в настоящее время и в силу этого соответственно такие сравнения допустимы и используется, в том числе в международных сопоставлениях<sup>2</sup>.



Источник: данные Росстата ([www.gks.ru](http://www.gks.ru)) и U. S. Bureau of the Census (Current Population Survey). <http://www.census.gov/>.

Рис. 6. Доля бедного населения, оцененного на основе национальных методик (в % от общей численности населения в США и России)

<sup>1</sup> Проблемы использования Россией оценки бедности на основе показателя доходов после трансфертов, но до налогов, также остается проблемой для данного сопоставления.

<sup>2</sup> Сравнения оценок уровней бедности на основе национальных черт бедности проводятся Всемирным банком, Программой развития ООН. См., например: Human development reports. 2000–2010. UNDP. [www.undp.org](http://www.undp.org). Правда, данные о доле бедного населения в развитых странах на основе национальных черт бедности не публикуются в статистике международных сопоставлений бедности.

Как уже отмечалось, в странах ОЭСР в последний раз данные сравнительной оценки бедности на основе абсолютной линии бедности публиковались по результатам расчетов 1994–1995 гг. В качестве черты бедности для развитых стран использовалась линия бедности на уровне 11 долл. в день по ППС. Данная черта бедности была сформирована для сравнения уровня абсолютной бедности в странах ОЭСР со стандартами уровня жизни в США: в качестве черты бедности была взята черта бедности в США для семьи из трех человек, деленная на 3, что и составило в 1994 г. около 11 долл. в день<sup>1</sup>. При применении такого подхода к оценке бедности в современной России доля населения, живущего в 2010 г. ниже черты бедности США, составит около 30%<sup>2</sup>.

Правда, с середины 1990-х гг. в подходах к оценке бедности произошли большие изменения. Известный специалист Всемирного банка по оценкам бедности М. Раваллион предлагает относить к бедным тех, кто живет менее чем на 2 долл. в день по ППС, так как медиана национальных линий бедности в развивающихся странах составляет именно такую величину. А то население, чьи доходы выше 2 долл. в день по ППС, но ниже стандартов США, он предлагает относить к среднему классу развивающегося мира, так как такой уровень доходов уже позволяет данному населению включать в свое потребление товары и услуги не первой необходимости, хотя такой уровень доходов не дает населению возможности быть отнесенным к среднему классу по стандартам развитых стран<sup>3</sup>. С этим подходом в определенной степени согласны и специалисты Фонда Карнеги за международный мир<sup>4</sup>. Если использо-

<sup>1</sup> Human development report. 2003. UNDP. [www.undp.org](http://www.undp.org)

<sup>2</sup> Для оценки использована черта бедности США 2010 г. и паритет покупательной способности 2010 г.

<sup>3</sup> Ravallion M. The Developing World's Bulging (but Vulnerable) «Middle Class». Policy Research Working Paper 4816. The World Bank Development Research Group. Director's Office. January 2009.

<sup>4</sup> См., например: *Dadush Uri and Ali Shimelse*. In Search of the Global Middle Class: A New Index. The Carnegie Papers: International Economics. Carnegie Endowment for International Peace. July 2012.

вать подход М. Раваллиона к оценке бедности, то практически все 30% населения России, отнесенные к бедному населению по стандартам США, характеризуются не как бедное население, а как средний класс развивающегося мира.

В России не проводится оценок бедности на основе относительной черты бедности, но поскольку данные о распределении доходов публикуются (правда, не слишком детальные), можно попытаться определить уровень бедности в России, отнеся к бедным население, чьи доходы ниже 60% медианы среднедушевого денежного дохода. При таком подходе без использования эквивалентной шкалы уровень бедности в 2000-х гг. колебался бы на уровне 25–26%, т. е. значительно снижения бедности при относительном подходе к ее определению в России в 2000-е гг. не наблюдалось. По предварительным оценкам специалистов Росстата, к концу 2000-х гг. уровень относительной бедности в России с учетом эквивалентной шкалы составил бы 17–18%, что приблизительно соответствует значению доли бедного населения для стран ОЭСР в среднем.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы:

В России за 2000-е гг. произошло значительное снижение абсолютной бедности:

- доля бедного населения уменьшилась более чем 2 раза;
- к концу 2000-х гг. в стране практически не осталось населения, живущего менее чем на 2 долл. в день по ППС, в результате чего Россия покинула список развивающихся стран в данной сфере.

Снижение бедности в России в 2000-е гг. было связано с высокими темпами роста доходов населения при более низких темпах роста величины прожиточного минимума при незначительном увеличении неравенства.

Сравнение значений и динамики показателей бедности в России и развитых странах наталкивается на разные методические подходы к определению бедности, что требует наряду с имеющимися в России методиками оценки бедно-

сти применять и подходы оценок бедности, используемые в странах ОЭСР.

По предварительным оценкам, использование таких подходов приводит к формированию в России значения показателя доля населения с денежным доходом ниже 60% медианы денежного дохода на душу на среднем уровне для стран ОЭСР.

Россия опирается на устаревшие универалистские теоретические концепции определения и измерения бедности, используя единую линию бедности для целей статистического мониторинга, регулирования рынка труда и адресных программ для бедных, игнорируя изменения в текущем потреблении, эффекты экономии на размере семьи и корреляцию между показателями социальной напряженности относительной и субъективной бедности. Предлагается разработать и внедрить шкалы эквивалентности доходов и профилированные линии бедности, ориентированные на мониторинг абсолютной и относительной бедности, социальной исключенности и социальной напряженности, развитие адресных программ для бедных. Внедрение данных подходов позволит интегрироваться в систему статистического учета ОЭСР.

## РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ

# Пенсионная реформа, или как достигнуть согласия стареющего общества

Современная пенсионная система в России остается лишь слегка модифицированной советской, ориентированной на низко- и среднеоплачиваемых работников формального сектора. Россия стала страной с весьма высоким уровнем взносов на пенсионное обеспечение, при этом уровень реальных пенсий низок. Реформа идет вразрез с шагами, которые принимают другие страны.

Пенсионная система не приспособлена к удовлетворению потребностей растущего среднего класса, он исключен из обязательной системы и выполняет лишь роль донора. Последние решения только усугубляют эту проблему. От системы, формирующейся по страховому принципу, Россия идет к системе, ответственной только за защиту от бедности.

Пенсионная система не создает стимулов к легализации зарплат и сокращению рабочих мест с вредными условиями производства; сохранение сегодняшней системы приведет к снижению конкурентоспособности экономики и занятости.

*Стратегия-2020*



Т. М. МАЛЕВА  
К. В. ЮДАЕВА

## Пенсионная система в России: инерция выживания или стратегия развития?

Несмотря на то, что за последние 20 лет пенсионная система несколько раз подвергалась реорганизации, по сути она остается слегка модифицированным советским вариантом. Сегодня в дискурсе вокруг пенсионной системы преобладает тема ее финансового дефицита. Однако в долгосрочном и даже среднесрочном периоде достичь сбалансированности пенсионной системы за счет исключительно фискальных и перераспределительных мер не удастся. Такой подход не учитывает не только долгосрочные вызовы пенсионной системы, но и структурные аспекты — меняющуюся структуру потребностей пенсионного обеспечения различных социальных групп. В статье формулируются системные проблемы и стратегические задачи пенсионной сферы. Предлагается целостный взгляд на развитие пенсионной системы в России, которое затрагивает как реформирование солидарной части пенсионной системы, учитывающее интересы различных доходных и социальных групп населения, так и формирование накопительных пенсионных институтов, в том числе квазидобровольных систем.

## **Что идет «не так»? Системные проблемы современной российской пенсионной системы. Макроэкономический и институциональный анализ**

Проблема растущего финансового дефицита пенсионной системы стимулирует поиски способов снизить ее несбалансированность. В то же время стратегические — институциональные и структурные — вопросы отошли на задний план и либо не рассматриваются вообще, либо носят сугубо академический характер. Очевидно, однако, что в долгосрочном и даже среднесрочном периоде достигнуть сбалансированности пенсионной системы за счет исключительно фискальных и перераспределительных мер не удастся.

Такой подход не учитывает не только долгосрочные вызовы этой системы, но и структурные аспекты — меняющуюся структуру потребностей пенсионного обеспечения.

Несмотря на то что за последние 20 лет пенсионная система несколько раз подвергалась реорганизации, по сути, *она остается слегка модифицированной советской системой*. Ее основу составляет стандартный солидарный принцип. Начавший формироваться после 2002 г. накопительный компонент все еще крайне слабо развит и законодательно (до сих пор не принят закон о выплатах), и институционально (подавляющая часть средств остается во Внешэкономбанке (ВЭБ), а большинство негосударственных пенсионных фондов (НПФ) являются кэптивными и в сущности предоставляют дополнительные профессиональные пенсии, причем их деятельность не транспарентна и малопонятна для потребителей).

*Высока доля досрочных пенсий*, часто играющих роль не столько пенсионного страхования, сколько субсидирования определенных профессий, считающихся важными по тем или иным причинам. В целом пенсионная система неплохо приспособлена к задачам пенсионного страхования в секторах с низкой дифференциацией заработной платы (государственном и формальном промышленном). И пока большую часть пенсионеров составляли люди, проработавшие зна-

чительную часть жизни в СССР, такая система более-менее справлялась со своими задачами. Более того, во второй половине 2000-х гг. был достигнут значительный прогресс в направлении повышения среднего коэффициента замещения и решения проблемы бедности среди пенсионеров (это было связано, впрочем, в основном с благоприятными демографическими и макроэкономическими условиями), что также дестимулировало поиск нелинейных стратегических решений.

В последние годы ситуация начала серьезно меняться. Дефицит бюджета ПФР в 2010 г. составил около 2,9% ВВП, в 2011 г., по оценкам ПФР, он сократится до 1,8% ВВП. Однако реальная зависимость пенсионной системы от бюджета еще выше: совокупный трансферт из федерального бюджета в ПФР вырос с 1,6% ВВП в 2008 г. до 5,2% ВВП в 2010 г.

При этом Россия стала страной *с одним из самых высоких уровней обложения фонда оплаты труда обязательными взносами* на пенсионное обеспечение.

В результате в российской пенсионной системе:

- величина пенсионных расходов находится на уровне развитых стран ОЭСР (и в среднем выше, чем в странах с формирующимися рынками);
- тариф пенсионных отчислений превышает средний уровень по ОЭСР;
- уровень реальных пенсий, измеряемый через коэффициент замещения, даже после всех повышений остается в 1,5–2 раза ниже среднего по странам ОЭСР<sup>1</sup>.

При этом пока соотношение пенсионеров и занятых находится еще на вполне комфортном уровне. В средне- и долгосрочной перспективе это соотношение будет ухудшаться<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Гурвич Е. Т. Реформа 2010 года: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 6.

<sup>2</sup> Россия перед лицом демографических вызовов, Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ // ПРООН, 2008: Синявская О. В. Российская пенсионная система: куда идти дальше // СПЕРО. 2010. № 13.

Российская реформа страховых взносов идет вразрез с мировыми тенденциями и нетипична для стран догоняющего развития, стремящихся повысить конкурентоспособность своих производителей<sup>1</sup>.

Таким образом, проблемы пенсионной системы нельзя рассматривать как преимущественно фискальные, они все больше становятся макроэкономической и системной проблемой экономики.

Прогнозы показывают, что в инерционном сценарии трансферт из бюджета в пенсионную систему на период как минимум до 2030 г. будет превышать 2% ВВП при снижающейся норме замещения. Отмена накопительной пенсионной системы для большей части граждан позволит снизить ее давление на бюджет в краткосрочной перспективе, но никак не решает структурных проблем, накопившихся в системе. Задача настоящей статьи — дать описание этих проблем и возможных вариантов их решения.

## СТРУКТУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Модернизированная «советская» пенсионная система не отвечает реалиям современной экономики и социальной структуры общества. Существуют четыре основные структурные проблемы пенсионной системы.

*1. Система не симметрична по отношению к различным социальным группам и не приспособлена к удовлетворению потребностей в пенсионном страховании растущего российско-среднего класса.*

Российская пенсионная система является многоуровневой и состоит из нескольких компонентов:

<sup>1</sup> Назаров В., Синельников-Мурылев С. О стратегии совершенствования российской пенсионной системы // Экономическая политика. 2009. № 3. С. 150–174.; Уайтхауз Э. Пенсионная панорама. М.: Весь Мир, 2008; Barr N., Diamond P. (2009). Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions // International Social Security Review. 2009. 62:5–29.

- распределительной системы, основанной на принципе солидарности поколений и включающей фиксированную базовую часть, дифференцированную по возрасту, степени утраты трудоспособности и количеству иждивенцев, и страховую часть, зависящую от суммы уплаченных взносов, отражающих трудовой вклад работника, и ожидаемого периода выплаты пенсии;
- накопительной системы, основанной на принципе индивидуального накопления средств для финансирования будущей пенсии.

Однако в реальности *каркас пенсионной системы по-прежнему составляет солидарная часть, нивелирующая размер пенсии по отношению к реальному материальному вкладу работников*. Ее главная цель — поддержание доходов населения на уровне прожиточного минимума или несколько выше. После нововведений 2010 г. эта цель, наконец, была достигнута — реформой предусмотрены доплаты к пенсии до уровня регионального прожиточного минимума пенсионера. Заметим, что сам по себе критерий — прожиточный минимум — является мерилем и критерием бедности и ничем иным.

Вместе с тем современной российской рыночной экономике свойственна значительно более высокая дифференциация доходов, чем она была в СССР. В результате пенсионная система отсекает значительную группу населения с относительно высокими доходами, у которой при этом сложились относительно высокие стандарты жизни. Индивидуальные коэффициенты замещения для этой группы значительно ниже, чем средний коэффициент для всей пенсионной системы, что дестимулирует участие среднего класса в ней (согласно результатам опросов, лишь 40% работников уплачивают взносы в пенсионную систему в полном объеме).

*Средний класс оказывается, по сути, исключенным из обязательной пенсионной системы*. Институты распределительных пенсионных систем не только определяются моделью солидарности поколений и социальной структуры общества, но и сами во многом формируют особый тип стратифика-

ции и солидарности<sup>1</sup>. В России возникает разрыв в ожиданиях различных социальных групп относительно того, что должна давать им государственная пенсионная система. Высокооплачиваемые категории работников и их работодатели однозначно рассматривают нынешнюю пенсионную систему как несправедливую, считая, что они несут основное бремя затрат в ней<sup>2</sup>. Ведь верхняя граница зарплат, с которых уплачиваются страховые взносы (135% средней заработной платы в 2011 г.), установлена на уровне, соответствующем нижним границам зарплат средних классов<sup>3</sup>.

Эта проблема откровенно усугубляется с введением схемы отчислений в социальные фонды 30% + 10%: взносы с малого бизнеса и низкооплачиваемых работников теперь станут ниже, а на плечи крупных компаний и среднеоплачиваемых работников ляжет дополнительная финансовая нагрузка. Средний класс рассматривается лишь как донор по отношению к низкооплачиваемым работникам на этапе формирования солидарного пенсионного фонда, но не как полноценный участник на этапе его распределения.

Решения об ограниченном участии среднего класса в пенсионной системе, введенные в форме верхнего порога облагаемых страховыми взносам и зарплат, принимались во время реформы 2002 г., когда средний класс еще только начинал зарождаться и не являлся значимой социальной группой. Это структурное искажение не создавало видимых проблем, пока в выходящих на пенсию когортах средний класс составлял незначительную долю. Вне зависимости от траектории

<sup>1</sup> *Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press. Princeton University Press, 1990; Korpi W., Palme J. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. American sociological review. 1998. P. 661–687.*

<sup>2</sup> РСПП: *Позиция РСПП по вопросам развития пенсионной системы в Российской Федерации. М., 2006.*

<sup>3</sup> *Средние классы в России: экономические и социальные стратегии/ Под ред. Т. М. Малевой. М.: Гендальф, 2003; Малева Т. М., Овчарова Л. Н. Средние классы накануне и на пике экономического роста. ИНСОР. М.: Экон — Информ, 2008.*

и темпов экономического роста эта проблема будет становиться все более и более очевидной; ее косвенным следствием уже сегодня является чрезмерный интерес представителей среднего класса к накоплению недвижимости<sup>1</sup>.

Таким образом, *пенсионная система несимметрична по отношению к различным доходным группам:*

- *низкооплачиваемым работникам* адресована солидарная система, которая поддерживает уровень пенсий на прожиточном минимуме пенсионера или несколько выше;
- *высокодоходные социальные группы* практически не участвуют в пенсионной системе и формируют свои пенсионные стратегии за ее пределами;
- *среднедоходные социальные группы* оказываются в промежуточном положении: их социальные притязания выше, чем размер пенсий, формируемых в солидарной системе, но потенциал для формирования самостоятельных накоплений за пределами пенсионной системы недостаточен. При этом основной тенденцией является увеличение доли именно этих групп как в экономике в целом, так и среди пенсионеров.

*2. Пенсионная система не создает эффективных стимулов к формализации рабочих мест.*

Соотношение численности застрахованных лиц, учитываемой при расчете фонда оплаты труда и участвующей в формировании доходов пенсионной системы, и численности населения, занятого в экономике, в 1990 г. составляло 97,5%, в 1995 г. — уже 90,8%, в 2000 г. — 84%, в 2005 г. — 77%, в 2010 г. — 68%. Соответственно треть населения, занятого в экономике России, относится к категории самозанятого

<sup>1</sup> Российские домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение / Отв. ред. Л.Н. Овчарова. М.: НИСП, 2008; Влияние кризиса 2008–2009 гг. на изменение экономического положения, сберегательного и кредитного поведения населения в России [Электронный ресурс]: Обследование НИСП по заказу Сбербанка России. — Режим доступа свободный. [http://www.sbrf.ru/moscow/ru/analytics/cmei/joint\\_analysis/](http://www.sbrf.ru/moscow/ru/analytics/cmei/joint_analysis/)

и участвует в формировании финансовых ресурсов пенсионной системы на льготных основаниях или вообще не участвует в формировании финансовых ресурсов пенсионной системы<sup>1</sup>. В неформальном экономическом секторе России сегодня занято более 12 млн человек, которые не уплачивают или уплачивают взносы в пенсионную систему лишь частично и тем самым не участвуют в формировании солидарного пенсионного фонда<sup>2</sup>. В итоге самозанятое население, составляющее треть занятых в экономике, и работающие в неформальном экономическом секторе, составляющие почти пятую часть от численности занятых, не заинтересованы в уплате взносов в пенсионную систему, так как в общеустановленном пенсионном возрасте им обеспечивается минимальный размер регионального прожиточного минимума пенсионера при сохранении очень низкого порога вхождения в пенсионную систему — минимальный стаж работы в формальном секторе для получения трудовой пенсии составляет всего 5 лет. Действующая пенсионная шкала остается достаточно плоской, и такие работники немного теряют в размере трудовой пенсии от низкого стажа; фактически пенсионные средства перераспределяются в их пользу.

*3. Пенсионная система способствует сохранению высокой доли рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями производства, предоставляющими право досрочного выхода на пенсию.*

Унаследованная с советских времен система досрочных пенсий не создает стимулов для замещения рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями производства местами с нормальными условиями. Если за рубежом право на досрочную пенсию имеют 3–4 профессиональные группы, то в России число профессий и производств, работа в ко-

<sup>1</sup> Соловьев А. К. Социально-экономические результаты пенсионной реформы в России // SPERO. 2010. № 12; Гурвич Е. Т. Реформа 2010 года: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 6.

<sup>2</sup> Нестандартная занятость в российской экономике / Под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшниковой, М.: ГУ-ВШЭ, 2006; Гимпельсон В., Зудина А. «Неформалы» в российской экономике: сколько их и кто они? WP3/2011/06. М.: ид ВШЭ, 2011.

торых дает право на досрочную пенсию, составляет около 2-х тыс., объединенных в 27 групп получателей. По данным Росстата, на начало 2010 г. право на досрочную пенсию имели 40% занятых в экономике, но в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, работало 29% занятых. На получателей досрочных пенсий приходилось 30% новых назначений пенсий; при этом более 73% их получателей, не достигших общеустановленного пенсионного возраста, продолжают работать, причем  $\frac{3}{4}$  — на тех же рабочих местах. Фактически досрочные пенсии выполняют роль дополнительного вознаграждения за работу в списочных производствах, профессиях и регионах, выравнивая их привлекательность на рынке труда. Таким образом, поддерживается система кросс-субсидирования работников большого числа специальностей (Список №1)<sup>1</sup>, в том числе значительного числа работников бюджетного сектора (Список №2)<sup>2</sup>.

Еще одна большая группа работников, имеющих право на досрочные пенсии, — это занятые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях. Численность работников, имеющих такое право, составляет более 16 млн человек, численность получателей пенсий по данному основанию — около 2,5 млн человек. Так же, как и в предыдущем случае, почти 60% вышедших на досрочную пенсию «северян» продолжают работать на прежних местах.

Система досрочного пенсионирования выгодна работникам и (в особенности) работодателям, что ведет к формированию мощных лоббистских групп. Позиция государства остается

<sup>1</sup> Список №1 производств, работ, профессий, должностей и показателей на подземных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда, занятость в которых дает право на пенсию по возрасту (по старости) на льготных условиях. Согласно Постановлению Кабинета министров СССР от 26 января 1991 г. №10 «Об утверждении списков производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение».

<sup>2</sup> Список №2 производств, профессий, должностей и показателей с вредными и тяжелыми условиями труда, занятость в которых дает право на пенсию по возрасту (по старости) на льготных условиях. Там же.

ся двойственной: с одной стороны, Минэкономразвития России неоднократно предлагало перевести досрочные пенсии в профессиональные, финансируемые соответствующими секторами, отказавшись от кросс-субсидирования. С другой стороны, значительную долю реципиентов такого кросс-субсидирования составляют работники бюджетной сферы. Впрочем, в 2000-е гг., когда в пенсионной системе существовал профицит, это приводило к реальному субсидированию пенсий бюджетников со стороны других секторов, в то время как теперь, когда, покрывая дефицит, федеральный бюджет финансирует практически половину пенсионного бюджета, государство, по сути, субсидирует само себя. В результате указанное структурное искажение уже не ведет к экономии бюджетных средств.

*4. Стратегический долгосрочный вызов солидарной пенсионной системе — негативный демографический тренд.*

Как и большинство развитых стран, Россия находится под влиянием фундаментального демографического процесса старения населения, которое затрудняет дальнейшее существование пенсионных систем, основанных на принципе солидарности поколений<sup>1</sup>. Негативный демографический тренд — это стратегический долгосрочный вызов. Его результатом уже в ближайшие десять лет станет значительное увеличение расходов на выплату пенсий в результате ухудшения соотношения числа пенсионеров к числу работающих — плательщиков пенсионных взносов. В дальнейшем ситуация будет только ухудшаться<sup>2</sup>.

Солидарная ответственность поколений эффективно решает проблему пенсионного обеспечения при благоприятных демографических условиях (простом или расширенном воспро-

<sup>1</sup> Россия перед лицом демографических вызовов. Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ. М.: ПРООН, 2008.

<sup>2</sup> Соловьев А. К. Социально-экономические результаты пенсионной реформы в России // SPERO. 2010. № 12. № 6.; Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса [Электронный ресурс]: Доклад Министерства здравоохранения и социального развития РФ, 2010. Режим доступа свободный: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6>.

изводстве населения), стабильном росте уровня оплаты труда и отсутствии значительных и долговременных изменений в доле занятого населения.

Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от экономической конъюнктуры, возникает проблема нехватки финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям. Переход к накопительной пенсионной системе полностью не решает проблемы, так как требует не только дополнительных ресурсов для финансирования двойного платежа работающих граждан во время переходного периода, но и высокого уровня макроэкономической стабильности и формирования эффективных инструментов инвестирования пенсионных накоплений.

В России общие тенденции старения населения усугубляются наличием демографических волн, идущих еще от времен Великой Отечественной войны. Они повышают разбалансированность пенсионной системы. Она сталкивается то с неожиданным профицитом (так было в начале 2000-х гг., когда на пенсию выходило малочисленное поколение 1940-х гг. рождения, а многочисленное поколение 1980-х гг. рождения входило в состав рабочей силы), то с неожиданно быстро растущим дефицитом. Этот эффект также необходимо учитывать при расчете возможностей пенсионной системы.

Еще один аспект проблемы состоит в том, что существуют принципиальные различия в структуре потребностей у пенсионеров разных возрастов.

Это, наряду с монетарными, требует немонетарных форм поддержки в течение пенсионной жизни. Если относительно молодые пенсионеры в большей степени нуждаются в деньгах, то в старших пенсионных возрастах резко увеличивается спрос на институциональные услуги социального сектора (здравоохранение, лекарственное обеспечение, услуги по уходу), которые не могут быть удовлетворены на основе умеренного роста пенсий или их индексаций<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О предложениях по развитию пенсионной системы в Российской Федерации. Рабочие материалы Экспертного совета при Общественном совете по инвестированию средств пенсионных накоплений при Президенте Российской Федерации, 2011.

Именно поэтому после валоризации пенсионных прав, которая в максимальной степени отразилась на росте пенсий лиц старших возрастов, доля пессимистически настроенных пенсионеров не только не сократилась, но даже увеличилась по сравнению с молодыми социальными группами. Поэтому реформирование пенсионной системы должно сопровождаться реформами в здравоохранении и формированием рынка социальных услуг, адресованных пожилым.

### **В КАКОМ НАПРАВЛЕНИИ ДВИГАТЬСЯ? ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ «РАЗВИЛКИ»**

Эффективная пенсионная система должна учитывать интересы трех групп: нынешнего поколения пенсионеров, нынешнего поколения занятых и будущих поколений граждан. Исходя из этого требования, критериями эффективности пенсионной системы являются<sup>1</sup>:

- *адекватность размеров пенсий.* Отражает интересы нынешних пенсионеров: размер пенсий должен быть достаточен для решения двух задач: а) снижения риска бедности среди нетрудоспособного населения, б) обеспечения сглаживания возможного падения доходов при завершении трудовой деятельности;
- *посильность бремени финансирования.* Этот критерий отражает интересы нынешнего поколения занятых. Он означает приемлемое для плательщиков налогов/взносов бремя содержания пенсионной системы. Это бремя не должно: а) подрывать текущее потребление, б) дестимулировать экономическую активность;
- *долгосрочная устойчивость.* Важна для всех поколений и предполагает способность пенсионной системы выполнять свои обязательства в долгосрочной перспективе без привлечения дополнительных ресурсов. Относительно устойчивыми должны быть как адекватный размер пенсий, так и посильность бремени финансирования. Резкие

<sup>1</sup> Holzmann R., Paul R., Dorfman H. et al. Pension Systems and Reform Conceptual Framework. World Bank, 2008.

скачки в уровнях доходов ведут к социальной и макроэкономической нестабильности;

- *адаптивность*. Важна для всех поколений и означает способность пенсионной системы подстраиваться под изменения экономических, демографических и политических условий.

Эффективная пенсионная система должна отвечать всем четырем критериям. Улучшение по одному из критериев, приводящее к сильному ухудшению ситуации по другому, представляется неприемлемым, так как ведет к формированию долгосрочных рисков. Так, существенное повышение размера пенсий за счет увеличения фискального бремени приведет к торможению темпов экономического роста (ущемление интересов занятого населения и будущих поколений). Финансирование дефицита пенсионной системы за счет увеличения государственного долга — фактически дополнительный налог для будущих поколений. А повышение размеров пенсий в отсутствие адекватных источников финансирования в долгосрочном периоде создает риски дестабилизации в будущем как пенсионной системы, так и экономики в целом.

Сегодняшняя пенсионная система не удовлетворяет перечисленным критериям. Инерционный сценарий<sup>1</sup>, подразумевающий сохранение пенсионного законодательства и продолжение политики по наращиванию пенсионных обязательств, продиктованной популистскими целями, связанными с высоким и растущим весом пенсионеров в российском электорате, приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

- снижение конкурентоспособности российской экономики, общее ухудшение делового климата, замедление темпов роста ВВП, а значит, и роста налогооблагаемой базы,

<sup>1</sup> Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса [Электронный ресурс]: Доклад Министерства здравоохранения и социального развития РФ, 2010. Режим доступа свободный: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6>

создание препятствий на пути диверсификации экономики;

- прямое снижение занятости, новый виток ухода работающих плат в тень и дальнейшее развитие неформального сектора экономики;
- невозможность поддержания реального размера пенсий на социально приемлемом уровне и рост бедности среди пенсионеров, исключение де-факто из пенсионной системы целого ряда социальных групп и сокращение охвата населения пенсионной системой.

*Основная развилка в пенсионной системе — это выбор: пенсионная система должна выполнять функцию борьбы с бедностью или функцию страхования населения от потери дохода<sup>1</sup>. Страны, идущие по первому пути (к примеру, Грузия), — это обычно довольно бедные страны с плохо развитыми институтами, у которых не хватает ресурсов для построения нормально функционирующих институтов страховой системы. В последнее время по похожему пути двигалась и Россия, в результате чего накапливались описанные выше диспропорции. Экономисты и политики, выступающие именно за пенсионную систему, рассчитанную на борьбу с бедностью, считают, что со страховой функцией работники могут справиться сами за счет своих сбережений во всех формах, включая негосударственные пенсионные фонды. Однако опыт и теория поведенческой экономики показывают, что население систематически недооценивает риски старости и самостоятельно накапливает недостаточное количество средств. Поэтому более адекватной, с точки зрения соответствия всем перечисленным выше критериям, является пенсионная система, основанная на страховом принципе.*

<sup>1</sup> Barr N., Diamond P. Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions // International Social Security Review. 2009. 62:5–29; Barr N., Rutkowski M. Pensions // Labor markets and social policy in Central and Eastern Europe: The accession and beyond / Ed. by N. Barr. Washington, DC: The World Bank, 2005. P. 135–170; Holzmann R., Paul R., Dorfman H. et al. Pension Systems and Reform Conceptual Framework. World Bank, 2008.

Таким образом, реформа пенсионной системы, отвечающая на сформулированные выше принципиальные вызовы в имеющихся макроэкономических условиях, должна быть комплексной и включать следующие направления:

- параметрическую настройку распределительной системы;
- существенную модернизацию обязательной накопительной системы;
- развитие добровольной/квази добровольной накопительной системы;
- развитие других инструментов, имеющих своей целью финансовую поддержку жизни на пенсии;
- страхование жизни, обратная ипотека и т. д.

### **Что нужно делать «здесь и сейчас»? Меры по реформированию пенсионной системы**

В данной статье предлагается система мер, призванных решить задачи, связанные с глобальным демографическим вызовом пенсионной системе, изменением социального состава работающих и пенсионеров, снижением негативного влияния, которое оказывают растущие проблемы пенсионной системы на текущее развитие. Для решения каждой из задач предлагается свой комплекс мер<sup>1</sup>.

#### *Задача 1. Формирование комплексной системы пенсионного обеспечения для групп с разными доходами, не исключаящей из пенсионной системы средний класс*

В настоящий момент администрируемая государством пенсионная система в своей и распределительной, и накопительной компоненте охватывает только работников с доходами ниже 463 тыс. руб. в год (в 2011 г.). Практически весь средний класс остается за ее пределами. Охват добровольны-

<sup>1</sup> Следует оговориться, что эффективная реализация большей части предложений невозможна без снижения инфляции и развития финансового рынка.

ми пенсионными накоплениями также оказывается крайне ограниченным: в программах добровольного пенсионного обеспечения на индивидуальной (а не корпоративной!) основе участвовал лишь 1% трудоспособного населения, в том числе порядка 5–7% представителей средних классов.

По умолчанию предполагается, что российский средний класс будет сберегать на свою пенсионную жизнь самостоятельно, за рамками системы пенсионного обеспечения. Однако российский средний класс в большинстве своем не располагает финансовыми ресурсами, которые позволили бы в существенных размерах самостоятельно финансировать будущие пенсии. Даже в относительно благополучные экономические периоды в средне доходных социальных группах доля домохозяйств, имеющих сбережения, составляла лишь 30–40% (для всего населения 20%), а размер сбережений был эквивалентен 6–9 размерам средней заработной платы, что можно рассматривать как эффективный инструмент для страхования по безработице, но отнюдь не длительной пенсионной жизни.

Макроэкономические и институциональные условия явно неблагоприятны для решения такой задачи: высокая инфляция, отрицательные процентные ставки в течение большей части времени, низкая степень доверия к инвестиционным компаниям и НПФ. В отношении последних ситуация начала меняться, поскольку в связи с программой государственного софинансирования пенсий начала расти конкуренция между фондами. Но в целом ситуация по-прежнему неблагоприятна. По сути, государство не способно обеспечить гражданам приемлемых институциональных и макроэкономических условий для реализации самостоятельных накопительных стратегий. О наличии таких условий можно будет говорить лишь при устойчиво низкой инфляции.

Для решения данного круга проблем необходимо следующее:

- *распространение на нижние слои среднего класса обязательной накопительной пенсионной системы и перевод на постоянную основу программы софинансирования пенсий.*

Для этого предлагается расширение налоговой базы за счет повышения порога заработной платы, до которого происходят отчисления взносов в пенсионную систему. Соотношение предельного размера заработной платы к сумме среднего размера заработной платы за год, с которой уплачиваются платежи по стандартной ставке, возрастает с 161% до 230%. Такое решение в настоящий момент уже предложено: введена ставка платежей в 10% для зарплат такого уровня, при этом весь платеж будет выплачиваться в солидарную систему. Следовательно, эта группа рассматривается исключительно как донор по отношению к менее обеспеченным участникам системы, и ее вклад в пенсионную систему, по сути, оказывается урезанным. В этом случае не ясно, почему пенсионная система должна финансироваться за счет платежей с заработных плат и администрироваться через специальный фонд, а не быть частью бюджетных обязательств, как это сделано в странах, последовательно идущих по пути отказа от страхового принципа к системе пенсионного обеспечения бедных. Предлагается полностью распространить на указанную группу участие в пенсионной системе.

Существуют опасения, что полное вхождение этой группы в пенсионную систему повысит издержки, понесенные работодателями, поэтому возможны другие варианты настройки системы:

- *некоторое снижение общего размера платежа, перенос части платежа на работника и т.д;*
- *стимулирование создания квазидобровольной пенсионной системы для удовлетворения потребностей в пенсионном обеспечении среднего класса.*

Для работников с более высокими зарплатами предлагается создать систему квазидобровольных пенсий, взносы на которые платит сам работник, развивать систему добровольных пенсионных накоплений. Под квазидобровольной мы понимаем пенсионную систему, взносы в которую взимаются с работника по умолчанию, но работник имеет право выхода из системы по заявлению. Создание квазидобровольной пенсионной системы требует повышения уровня развития институтов, представляющих населению соответствующие услуги.

В связи с этим перед внедрением этой системы необходимо существенно повысить требования по транспарентности НПФ и контролю за рисками, а также законодательно утвердить возможность ведения коммерческих индивидуальных и корпоративных пенсионных счетов (подробнее см. ниже). Эти действия должны быть введены пакетными решениями.

Итак, предлагается внедрить следующий порядок *введения отчислений с заработной платы в пенсионную систему с работников*, которые должны направляться в солидарную систему и на накопительный счет:

- для заработных плат, не превышающих 161% от средней, применяется действовавший до 2012 г. порядок отчислений в пенсионную систему: платеж в солидарную систему составляет 16%, в накопительную часть пенсии работодатель отчисляет 6%;
- для заработных плат, размер которых находится в интервале 161–230% от средней, сохраняется действовавший до 2012 г. порядок отчислений в пенсионную систему. Возможен вариант, при котором часть платежа в накопительную систему выплачивает работник, например, в размере 2%. С учетом того, что в последнее время обсуждается вариант введения для этой группы сниженного тарифа (10%), можно предположить, что из этого тарифа 6% платится в накопительную систему и 4% — в солидарную. Часть платежа в накопительную систему (2%) может взиматься с работника по квазидобровольному принципу. Вариант, при котором весь платеж идет в солидарную систему и работник из уплаченных взносов не получает реальных выплат, адекватных размеру его взносов, является неприемлемым, так как решает только фискальные, но не структурные проблемы;
- для заработных плат свыше 230% от средней по умолчанию с работника взимается платеж в накопительную систему размером 2–5%, а с работодателя не взимаются платежи ни в солидарную, ни в накопительную часть. Работник по заявлению имеет право отказаться от упла-

ты страховых платежей. Дополнительно для этой группы действует программа софинансирования пенсий.

Таким образом, в России должна быть сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами:

- *социальная пенсия* для неработающих (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных сотрудников неформального сектора;
- *базовая пенсия* для низкодоходных работников формального сектора;
- *комбинированная пенсия* для среднедоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной; с ростом доходов — добровольная накопительная (при софинансировании со стороны государства или без него) и квазидобровольная пенсия;
- *комбинированная — альтернативная пенсия* для высокодоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной; с ростом доходов — добровольная накопительная (с участием или без участия софинансирования со стороны государства) и квазидобровольная пенсия, а также различные альтернативные формы накоплений и сбережений.

Важный элемент реформы — *совершенствование деятельности накопительных институтов*. Если прогресс в этом направлении не будет достигнут и доверие к этим институтам со стороны и клиентов, и государства не станет расти, перечисленные выше меры не дадут ожидаемого эффекта. Необходимо как совершенствование деятельности НПФ, так и конкуренция со стороны других финансовых институтов.

Конкретные шаги по данному направлению включают:

- отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных рискоориентированных методов надзора и контроля

над качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации;

- введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхода участника накоплений на пенсию или передачи прав наследнику, при замене для них требования ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений. Это необходимо для снижения рискованности инвестиций по мере приближения выхода на пенсию. Размер минимального уровня доходности в идеале должен покрывать сумму уплаченных взносов, индексированных либо по инфляции, либо по ставкам доходностей вложений в краткосрочные государственные долговые бумаги за соответствующие годы;
- создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов;
- предоставление права формирования квазидобровольных пенсий и иных пенсионных продуктов не только НПФ, но и другим финансовым организациям. В частности, нужно дать возможность страховым компаниям и банкам создавать пенсионные накопительные счета и предоставлять услуги по ведению корпоративных пенсионных счетов для предприятий/компаний, включая малые и средние;
- создание эффективной и гибкой системы надзора над НПФ и другими институтами, формирующими пенсионные продукты;
- принятие закона о выплатах. В законе по умолчанию предусматривается способ выплаты по обязательному пенсионному страхованию в форме аннуитета. По желанию работника часть пенсионных взносов может быть выплачена в течение фиксированного периода времени с правом наследования, при условии отказа от получения дополнительных пенсионных выплат от государства после окончания фиксированного срока. В идеале, в последнем случае работник должен быть обязан купить страховку (отложенный аннуитет) на случай того,

что будет жить после этого срока. Однако в связи с тем, что продажа аннуитетов в России сейчас абсолютно не развита, на период до 2020 г. эту опцию можно не вводить и вернуться к ее обсуждению уже после того, как большинство получателей пенсий будут иметь как солидарную, так и накопительную пенсии;

- введение стандартов прозрачности деятельности НПФ, а также компаний, предоставляющих возможность открытия индивидуальных и корпоративных накопительных счетов;
- обязательная ежегодная публикация в открытых источниках (Интернет) информации об актуарном балансе;
- обеспечение клиенту возможности получения понятной информации о своем пенсионном счете и стратегиях НПФ и ВЭБ. Для этого Пенсионный фонд совместно с НПФ должен администрировать индивидуальные пенсионные счета в Интернете, чтобы обеспечить клиентам постоянный доступ к информации о ситуации на его счете;
- представление в открытых источниках (Интернет) НПФ и ВЭБ своих инвестиционных стратегий. В идеале гражданин должен иметь возможность выбирать инвестиционную стратегию. Возможности выбора могут быть дифференцированы для разных возрастных когорт. Финансовые институты должны предоставить клиентам бесплатное консультирование по выбору инвестиционной стратегии;
- требование прозрачности и клиентоориентированности необходимо распространить и на Пенсионный фонд РФ. Сегодняшняя практика писем счастья, информирующая гражданина о состоянии его пенсионного капитала, не дает реального представления о финансовом обеспечении его пенсионного будущего. Необходимо предоставление информации в объеме, позволяющем работнику осознанно корректировать свое трудовое и пенсионное поведение: в частности, делать выбор между солидарной и накопительной пенсионной системами;

- стимулирование развития страхования жизни и обратной ипотеки, а также социальных услуг для пожилых людей и содействие реализации этих направлений;
- налогообложение индивидуальных и корпоративных накоплений подоходным налогом на момент оформления пенсий, а не на момент выплаты взносов (что соответствует опыту многих стран), или, как в случае НПФ, пенсионные накопления могут не облагаться налогом вообще.

### *Задача 2. Создание стимулов для формализации рабочих мест*

Для преодоления проблемы субсидирования пенсий работникам неформального сектора и создания стимулов к формализации рабочих мест следует реализовать следующие меры:

- повышение требований к минимальному стажу, после которого работник может претендовать на получение трудовой (а не социальной, которая начинает выплачиваться на 5 лет позже) пенсии; предлагается постепенное повышение минимального стажа с 5 до 15–20 лет;
- введение ежемесячного минимального фиксированного платежа для самозанятых в размере 20–30% от платежа, рассчитанного по среднему размеру заработной платы в стране;
- перенос части взносов в пенсионную систему на работника с целью стимулирования его активного участия в системе и усиления контроля над формированием пенсионного капитала.

### *Задача 3. Снижение налоговой нагрузки на бизнес*

Высокая и растущая налоговая нагрузка в связи с увеличением взносов в пенсионную систему ведет к ухудшению делового климата, усилению тенденции к бегству от налогов, расширению зоны неформальной экономики. В этой связи предлагается изменение тарифов взносов в пенсионную систему (с 26% до 22/20%).

Бюджетные и другие количественные оценки эффекта предлагаемых мер показывают, что при реализации всей совокупности описываемых параметрических реформ возможно достижение сбалансированности пенсионной системы даже при сниженных тарифах отчислений.

#### *Задача 4. Реформирование досрочных пенсий*

Эта проблема характеризуется особой сложностью в силу того, что в категорию досрочных пенсий попадают и работники с действительно вредными условиями труда, влияющими на здоровье и продолжительность жизни (угольная, металлургическая, химическая и пр. промышленность), и работники недофинансированных, но социально важных секторов, занятость в которых стимулировалась пенсионными льготами. В последнем случае это, по сути, отложенный платеж работникам. К последним относится значительная часть работников бюджетной сферы: учителя, врачи, неконкурентный сектор науки и инженеров, исследователей и т. д. Пенсионные льготы рассматриваются ими как компенсация за низкую заработную плату на протяжении трудовой жизни.

Но около трети работников небюджетных секторов, имеющих право на досрочное назначение пенсии по старости, трудятся в нормальных условиях труда. В начале 2010 г. в производствах и профессиях, дающих право на досрочную пенсию, работало 40% занятых в России, а в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, — 29%. Кроме роста пенсионных расходов, это приводит к значительным искажениям на рынке труда. Пенсии начинают выплачиваться раньше, но поскольку их реальный размер низок, работники долго не покидают рабочих мест, создавая проблемы для карьерного роста следующих поколений.

Попытки отказаться от списков профессий, дающих право на досрочный выход на пенсию, как показывает многолетний опыт, приводят не к решению, а к усугублению проблемы, поскольку вместо сокращения списков происходит их расширение. Без экономических стимулов часто предла-

гаемая идея переаттестации рабочих мест также не даст ощутимых результатов.

Другое традиционное предложение в этой сфере сводится к тому, чтобы полностью переложить издержки, связанные с выплатой досрочных пенсий, на работодателя за счет создания профессиональных пенсий и профессиональных пенсий по инвалидности. Однако это ведет к чрезмерному росту ставок пенсионных платежей (рост может составить 14 п. п.), что также неприемлемо для большинства работодателей.

Поэтому до 2020 г. предлагается создать систему переаттестации рабочих мест по прозрачной и понятной для всех участников процедуре. Параллельно ввести мягкий дополнительный пенсионный тариф на рабочие места из списка профессий, имеющих право на досрочную пенсию.

— Для работодателей внебюджетной сферы предлагается введение дополнительного тарифа в размере 3% для рабочих мест из Списка №1 и в размере 2% для рабочих мест из Списка №2. Это сокращает для работодателей стимулы сохранять и даже увеличивать долю рабочих мест по обоим спискам.

— Если вместо досрочных пенсий вводится профессиональная пенсия по инвалидности, платежи снижаются на 1 п. п.

— Аналогичный принцип (введение дополнительных тарифов в размере 2% отчислений в пенсионную систему) может быть применен при реформировании системы досрочных пенсий для работников, занятых в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях.

Для рабочих мест бюджетников (Список №2) государство должно инициировать переход на новый социальный контракт, компенсирующий прежнюю льготу. Такой подход позволяет смягчить искажения на рынке труда бюджетников, сделав работу в этом секторе более привлекательной для молодых специалистов. Со вновь принимаемым на работу сотрудниками необходимо заключение нового социального контракта. Добровольно он может быть распространен и на прочих работников. Работникам может быть предоставлен выбор: получить пенсионную льготу или прибавку к зарплате. Но в любом случае лидерство в решении данной

проблемы должно продемонстрировать государство, монетизируя пенсионные льготы бюджетников.

*Наиболее мягкий вариант реформы состоит в том, что эти меры могут быть распространены на работников, впервые поступающих на соответствующие рабочие места, в то время как для остальных сохраняется действующий порядок финансирования досрочных пенсий. При повышении общего пенсионного возраста в той же пропорции увеличивается досрочный возраст выхода на пенсию.*

#### *Задача 5. Меры по стабилизации финансового состояния пенсионной системы в связи со старением населения*

Главный ответ на демографический вызов старения населения — это постепенное повышение пенсионного возраста. Аргументы в пользу такого решения хорошо известны. Уже в настоящее время на 1000 работников приходится почти 600 пенсионеров. Высока (около трети) и растет доля работающих пенсионеров. Наиболее резко масштабы занятости пенсионеров падают после достижения женщинами 60 лет, а мужчинами 65 лет.

Следовательно, реальной утраты трудоспособности с достижением общеустановленного (и досрочного) пенсионного возраста не происходит.

*Сохранение в неизблемости границ пенсионного возраста де-факто означает существенное сокращение трудовой жизни. В момент установления пенсионного возраста средняя продолжительность периода занятости составляла 45 лет для мужчин и 40 для женщин. А в настоящий момент в связи с расширением периода получения образования и распространением досрочного выхода на пенсию она снизилась до 33 лет для мужчин и 30 лет для женщин.*

*Предлагаемая формула решения проблемы: повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов к 2030 г. (для женщин — на 6 месяцев в год, для мужчин — на 3 месяца в год) и соответствующее повышение нормативного стажа работы.*

Повышение пенсионного возраста требует корректировки методов индексации пенсий. Сейчас пенсии индексируются

по размеру доходов пенсионных сборов на одного пенсионера. В случае повышения пенсионного возраста механическое использование этой формулы распределит всю экономию в пользу нынешних пенсионеров. Поэтому *формула индексации должна быть скорректирована с учетом экономии от повышения пенсионного возраста.*

Предлагается следующая формула индексации страховой части: по индексу, равному среднему арифметическому между индексом роста заработной платы и инфляции за предыдущий год (не более, чем индекс роста доходов в расчете на одного пенсионера в прошедшем году по отношению к предыдущему году и не менее, чем индекс потребительских цен за прошедший год).

Принципиально важно, что повышение пенсионного возраста и корректировка формулы индексации — два неразрывных элемента единого пакетного решения.

Традиционно предложение о повышении пенсионного возраста вызывает *следующие возражения:*

- *низкая продолжительность жизни, особенно у мужчин.* Ожидаемая продолжительность жизни составляет 61,8 лет за счет младенческой смертности и высокой смертности в мужских когортах в возрасте 40–60 лет. Однако, во-первых, умершие во младенчестве не являются участниками пенсионной системы, а за пределами этих возрастных порогов коэффициенты дожития в России сопоставимы со многими странами мира. Во-вторых, существуют значительные резервы повышения пенсионного возраста для российских женщин, продолжительность жизни которых почти не отличается от аналогичного показателя во многих развитых странах мира;
- *плохое состояние здоровья населения.* Повышение возраста назначения пенсии по старости не должно исключать основания для фактического прекращения работы и выхода на пенсию по медицинским основаниям;
- *неприятие населением увеличения пенсионного возраста.* Во-первых, люди всегда и везде негативно относятся к ограничению своих прав, особенно права на от-

- дых. Между тем во многих странах мира возраст выхода на пенсию все-таки был поднят. Во-вторых, чем моложе работник, тем меньше опасений он испытывает по поводу повышения пенсионного возраста. Но ведь именно эти возрастные группы, а отнюдь не действующие пенсионеры, должны принять на себя новые социальные обязательства в связи с постепенным (на несколько месяцев в год) повышением продолжительности трудовой жизни;
- *трудность поиска работы* для лиц пенсионных и предпенсионных возрастов. Статистические данные свидетельствуют, что занятость в предпенсионных возрастах в последние годы растет, особенно это заметно у женщин; при этом даже кризис не привел к существенному оттоку лиц предпенсионных и пенсионных возрастов с рынка труда;
  - в действующем пенсионном законодательстве *достаточно методов косвенного решения проблемы* — введены стимулирующие механизмы увеличения пенсионных накоплений граждан, откладывающих обращение за пенсией. В реальности практически все работники, получающие формальное право выхода на пенсию, по-прежнему реализуют его сразу же и в полной мере. Право совмещать получение пенсии и доходов от трудовой деятельности априори снижает привлекательность стимулов добровольного откладывания обращения за пенсией;
  - повышение пенсионного возраста не дает ожидаемого финансового эффекта в силу *быстрого роста пенсионных обязательств*. Повышение пенсионного возраста с учетом корректировки формулы индексации не только дает финансовый результат, но и является самым весомым фактором финансовой стабилизации пенсионной системы, особенно в средне- и долгосрочной перспективе. Появляется возможность существенного сокращения размера трансферта из федерального бюджета и/или повышения реального размера пенсии и соответственно коэффициента замещения.

Возраст 63 года до недавнего времени был стандартным возрастом выхода на пенсию в развитых странах, но в 2010–2011 гг.

целый ряд стран повысил пенсионный возраст до 65–68 лет. С учетом относительно низкой продолжительности жизни в России предлагается пока ограничиться повышением пенсионного возраста до 63 лет, причем делать это постепенно: по полгода в год для женщин, для мужчин по 3 месяца в год, пока не сравняется возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин. В результате окончательно он достигнет 63 лет только к 2030 г. При этом в переходный период возможно сохранение для работника выбора: в первые три года реформ работники имеют возможность остаться в существующей системе, т. е. выйти на пенсию раньше, но иметь пенсию меньшего размера.

Возможны и другие более мягкие варианты, подразумевающие на первом этапе реформы ежегодное увеличение срока выхода на пенсию на 1 месяц. В этом случае завершение перехода на пенсионный возраст 63 года отодвигается на 2035 г. (В дальнейшем можно рассмотреть возможность привязки пенсионного возраста к продолжительности жизни после выхода на пенсию.)

Еще одна тактика мягкого перехода — начало повышения пенсионного возраста для отдельных категорий работников, например, государственных служащих, с последующим распространением на другие. В этом случае вероятность социального напряжения снижается, поскольку государство начинает с себя.

Стимулирование более позднего обращения за назначением пенсии заслуживает внимания как дополнительная мера. В современной формуле (основу которой составляет понятие накопленного пенсионного капитала) подобные стимулы уже заложены, но, как показывают годы, прошедшие с начала пенсионной реформы, в условиях высокой макроэкономической и демографической (высокая смертность) неопределенности они не работают; однако не исключено, что в перспективе в более стабильной системе могут давать эффект.

Влияние демографических факторов должно учитываться и в пенсионной формуле при расчете периода дожития после достижения пенсионного возраста. В свете начавшегося роста продолжительности жизни, если низкий пенсионный возраст сохраняется (55 лет для женщин и 60 для мужчин),

средний возраст дожития, т. е. период получения пенсии, должен быть увеличен с 19 до 22 лет.

*Задача 6. Оптимизация планирования бюджета пенсионной системы в зависимости от демографических волн*

Демографические волны могут приводить к циклическим колебаниям сальдо бюджета ПФР и всей пенсионной системы в зависимости от того, какие по численности когорты в данный момент входят в состав рабочей силы и какие выходят на пенсию. Это фактор хорошо поддается прогнозированию. Он должен быть учтен при планировании бюджета пенсионной системы. Для погашения негативного влияния демографических волн можно рекомендовать формирование специального резервного фонда. В идеале накопление резервного фонда должно происходить на хорошей волне, а расходование — на плохой.

В настоящее время проблема заключается в том, что такая возможность уже упущена: в благоприятные 2000-е гг. резервный фонд не был накоплен.

В связи с этим возможны следующие решения:

- финансирование пенсий за счет выпуска дополнительного государственного долга;
- дополнительные платежи из бюджета, которые должны быть компенсированы (точнее снижены) на положительной демографической волне 2020-х гг.

## **ОРГАНИЗАЦИОННОЕ И РЕСУРСНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ РЕФОРМЫ**

Многие элементы предложенного варианта реформирования пенсионной системы не будут работать, если в стране не появится эффективный центр сбора и обработки данных о социальной ситуации граждан, включая пенсионное обеспечение и состояние здоровья. Такой орган может быть своего рода социальным казначейством. Эффективное использование собранной в нем базы данных позволит, с одной сторо-

ны, кардинально улучшить планирование расходов социальной сферы, а с другой — кардинально улучшить прозрачность и качество услуг населению, предоставляемых системой социального страхования.

Первоочередная задача в этом направлении — создание Центра обработки данных (ЦОД), обладающего необходимыми мощностями и самыми современными средствами обработки данных. В ЦОД должна быть аккумулирована информация обо всех участниках системы. Программное обеспечение должно позволять проводить аналитику данных и строить прогнозы. База данных должна быть соединена с сервисами, оказывающими услуги населению, к примеру, по предоставлению информации о состоянии пенсионных счетов, выбранных стратегиях инвестирования и т. д.

### Что в итоге? Вместо заключения

В результате реализации всей совокупности перечисленных шагов будут достигнуты следующие эффекты.

*В России будет сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для социальных групп с разными доходами:*

- для неработающих (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных работников неформального сектора — социальная пенсия;
- для низкодоходных работников формального сектора — базовая пенсия;
- для среднедоходных категорий — сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной пенсий, а с ростом доходов — добровольная и квазидобровольная накопительная пенсия;
- для высокодоходных — сумма базовой, солидарной, обязательной, добровольной и квазидобровольной накопительной пенсий, а также альтернативные формы сбережений.

Система, таким образом, будет адаптирована к социальной структуре российского общества.

*Существенно ослабляется зависимость пенсионной системы от федерального бюджета.* Если до 2020 г. она еще сохраняется на уровне 1,8–2,3% ВВП (в зависимости от выбранной схемы повышения пенсионного возраста), то в последующие годы скорость ее сокращения существенно возрастает. По долгосрочным оценкам<sup>1</sup>, к 2050 г. доля трансферта падает до 0,18–0,21% ВВП, что практически означает бездефицитный бюджет пенсионной системы и ее долгосрочную устойчивость. При параметрической настройке системы в соответствии с перечисленными мерами налоговая нагрузка на бизнес может быть снижена до 20–22%.

*Реформы позволяют сохранять приемлемый уровень размера пенсии: соотношение среднегодового размера трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера будет составлять 2.15, индивидуальный коэффициент замещения — 40%, а с учетом добровольных отчислений — почти 50% от уровня средней заработной платы.*

*Такой вектор изменений в целом отвечает критериям эффективности пенсионных систем: адекватности размеров пенсий, посильности бремени их финансирования, долгосрочной устойчивости системы, адаптивности.*

И последнее. Предлагаемые меры носят принципиально комплексный характер, хотя это не означает, что каждая из задач имеет одно и только одно решение. Могут предлагаться различные траектории повышения пенсионного возраста, различные тарифные схемы, разнообразные варианты активизации накопительной системы и пр. Важно другое — время имеет значение<sup>2</sup>. И оно работает против нас. Чем дальше отодвигать решение проблем пенсионной сферы, тем болезненней эти реформы будут в будущем.

*Источник: SPERO. 2012. №15.*

<sup>1</sup> По расчетам старшего научного сотрудника РАНХиГС при Президенте Российской Федерации Т. Г. Омельчук.

<sup>2</sup> Боноли Дж. Время имеет значение. Постиндустриализация, новые социальные риски и адаптация государства всеобщего благосостояния в развитых промышленных демократиях // SPERO. 2009. № 11. С. 7–28.

В. С. НАЗАРОВ

## Будущее пенсионной системы: параметрические реформы или смена парадигмы

### ПРОБЛЕМНОЕ ПОЛЕ

*Что обсуждается?*

Расходы российской бюджетной системы на пенсионное обеспечение при более молодом населении составляют около 8% ВВП<sup>1</sup> по сравнению с 7,1% ВВП в среднем по ОЭСР<sup>2</sup>. Лишь половина пенсионных выплат финансируется пенсионными взносами, остальное — за счет средств федерального бюджета<sup>3</sup>. Таким образом, отечественная пенсионная система сильно зависит от возмож-

<sup>1</sup> По данным Пенсионного фонда России, расходы на выплату пенсий составили 8,2% — в 2010 г. и 7,5% ВВП в 2011 г. См. отчет Пенсионного фонда за 2010 и 2011 гг.

<sup>2</sup> См. оценку расходов на пенсионное обеспечение на 2010 г. в странах ОЭСР. [http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_REF#](http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_REF#)

<sup>3</sup> См. отчет Пенсионного фонда за 2010 и 2011 гг.

ностей федерального бюджета финансировать ее: снижение цен на нефть представляет реальную угрозу благополучию российских пенсионеров в среднесрочной перспективе.

Практически полностью исчерпан потенциал повышения тарифов на обязательное пенсионное страхование. Уровень тарифов даже после их снижения в 2012 г. достаточно высокий — 22% по сравнению с 16,8% в среднем по ОЭСР. Это негативно влияет на экономический рост, ограничивая развитие несырьевых секторов экономики, которые в наибольшей степени страдают от увеличения страхового тарифа, препятствует диверсификации экономики и выводу заработной платы из «тени»<sup>1</sup>. Российская юрисдикция по параметру налоговой нагрузки существенно менее привлекательна, чем юрисдикция соседнего Казахстана, где ставка всех социальных платежей равна 23%, а подоходного налога — 10%.

Неблагоприятное сочетание дефицита пенсионной системы и высокого уровня обложения страховыми взносами объясняется соотношением численности получателей пенсий и работников, с заработной платы которых уплачивают взносы. Из-за низких требований к стажу, необходимому для получения трудовой пенсии, широкого распространения неформальной занятости, низкого пенсионного возраста, досрочного выхода на пенсию почти 30% работников это соотношение составляет примерно 1:1,3, хотя для распределительной пенсионной системы критическое соотношение — 1:2. В дальнейшем при инерционном варианте демографического развития ситуация будет только ухудшаться из-за старения населения, обусловленного низкой рождаемостью и ростом продолжительности жизни. По прогнозу Росстата, к 2030 г. соотношение численности населения в пенсионном и рабочем возрастах возрастет в 1,5 раза, ООН предсказывает двукратный рост этого показателя к 2050 г.

Отметим, что уровень пенсионного обеспечения в России зачастую некорректно сравнивают с международными нор-

<sup>1</sup> См.: Назаров В. С., Синельников-Мурылев С. Г. О стратегии совершенствования российской пенсионной системы // Экономическая политика. 2009. № 3. С. 150–177.

мами. Так, Международная организация труда (МОТ) рекомендует поддерживать минимальное соотношение пенсии и заработной платы на уровне 40%. Однако прямо сопоставлять среднюю заработную плату и среднюю пенсию некорректно.

Во-первых, в Конвенции речь идет о коэффициенте замещения 40% для типичного получателя пенсии с женой, находящейся на иждивении<sup>1</sup>. Во-вторых, не учитывается тот факт, что в России с заработной платы взимается подоходный налог, а с пенсии (в отличие от большинства стран ОЭСР) — нет. В-третьих, в развитых странах пенсию сопоставляют не со средним заработком по стране, а с заработком конкретного работника, или медианный индивидуальный доход от пенсий пенсионеров в возрасте 65–74 лет сравнивают с медианным индивидуальным трудовым доходом лиц в возрасте 50–59 лет (соотношение медианной пенсии и медианной заработной платы, как правило, больше, чем средних значений, поскольку дифференциация пенсий, как правило, ниже, чем заработной платы)<sup>2</sup>. В-четвертых, значительная часть доходов пенсионеров в России формально не относится к пенсионным выплатам. Пенсионеры зачастую продолжают работать, получают государственные выплаты, отличные от пенсии, например, ежемесячную денежную выплату. Вместе с тем по объективным демографическим причинам статистическое соотношение средней пенсии и средней заработной платы в России в среднесрочной перспективе будет быстро ухудшаться, в результате получают поддержку популистские лозунги в пользу более быстрого повышения пенсий, чем предусмотрено действующим законодательством.

<sup>1</sup> C102 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952. Article 1 and Schedule to part XI. [www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm](http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm)

<sup>2</sup> Минимальный коэффициент замещения, указанный в конвенции МОТ № 102 и равный 40%, рассчитывается как соотношение суммы всех выплачиваемых социальных, в том числе семейных, пособий и суммы заработной платы обычного взрослого рабочего (мужчины) (см.: C102 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952. Articles 65–66. [www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm](http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm)).

В связи с этим принятие решения о пенсионной реформе не терпит отлагательства. К началу 2020-х гг. пенсионеры составят 40% числа граждан, имеющих право голоса. С учетом высокого процента явки на выборы среди пенсионеров последние вместе с гражданами предпенсионного возраста образуют большинство в фактически голосующем электорате, и проводить необходимые, но непопулярные меры в этой сфере будет политически крайне сложно.

### **Что остается за рамками дискуссии: кризис нынешней парадигмы пенсионного обеспечения**

#### *1. Ложные предпосылки*

Внешние проблемы пенсионной системы — низкий уровень пенсий, их уравнивательный характер, высокий уровень страховых взносов, фактическая зависимость выплаты пенсий от конъюнктуры цен на энергоносители и т. д. — признаются как широкими слоями населения, так и большинством представителей властной элиты и экспертного сообщества<sup>1</sup>. Вместе с тем практически не осознан тот факт, что нынешняя парадигма пенсионного обеспечения в исторической перспективе себя исчерпала.

Данная парадигма основана на двух неявных предпосылках: большинство людей неадекватны, а будущее предсказуемо. Если большинство людей действительно неадекватны (их действия не соответствуют внешним обстоятельствам), то они не могут позаботиться о себе самостоятельно: из-за так называемого «близорукого поведения» люди склонны недооценивать риски потери средств к существованию в будущем. Вместе с тем будущее в этой картине мира предсказуемо, т. е. можно определить оптимальное соотношение продолжительности трудового периода и пребывания

<sup>1</sup> Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Гл. 6. С. 172–176 // Стратегия-2020.

на пенсии, оптимальную норму сбережений на старость и оптимальный набор инвестирования пенсионных накоплений. Однако большинство населения не способно самостоятельно принимать эти очевидные решения. Тогда государство (чиновники при поддержке экспертного сообщества) должно принять эти решения за них.

На этих двух предпосылках основаны все элементы нынешней пенсионной системы:

- пенсионный возраст (государство предполагает, когда гражданин потеряет трудоспособность);
- период дожития (государство точно знает, сколько в среднем проживут граждане после достижения пенсионного возраста);
- тариф страховых взносов, который в сочетании с периодом дожития определяет соотношение пенсии и заработной платы (чиновникам известно, каким должен быть оптимальный коэффициент замещения);
- дизайн накопительной пенсионной системы (предполагается, что всем всегда следует откладывать одинаковую долю заработка и инвестировать ее по унифицированным правилам в определенные финансовые инструменты).

На самом деле обе предпосылки ложные.

*Большинство людей адекватны.* Человек — один из немногих биологических видов на Земле, который за историю своего существования сумел радикально увеличить численность и ареал обитания, средняя продолжительность жизни выросла в 3 раза, в последние 200 лет мировая экономика бурно растет. Конечно, некоторые действия некоторых людей не адекватны сложившимся условиям жизни на Земле (в отношении как окружающей среды, так и социума), но это вовсе не означает, что необходимо ограничить свободу всех людей в распоряжении собой и своей собственностью. Более того, государство, пытаясь ограничить «неадекватность большинства» с помощью обязательной пенсионной системы, зачастую ее только усиливает.

1. Подрываются стимулы к труду. Высокие взносы (как правило, для беднейших слоев населения и представителей среднего класса) приводят к смещению выбора между трудом и отдыхом (бездельем) в пользу последнего. Если в 1960 г. среди населения в возрасте 60–64 лет в Бельгии, Нидерландах, Франции работало больше 70%, то в 1990-е гг. — 20%. Аналогичные тенденции характерны для США и большинства развитых стран.

2. У населения возникают объективные стимулы сокращать сбережения на старость. За последние 30 лет в развитых странах доля сбережений домашних хозяйств в располагаемом доходе заметно снизилась. Например, в США в среднем в 1974–1979 гг. эта доля составила 9,5%, а в 1994–2000 гг. — лишь 4,1%. Рассматриваемый показатель существенно снизился в Японии — с 21,6 до 11,6% и в Германии — с 13,3 до 10,6%<sup>1</sup>. Вряд ли эти изменения полностью обусловлены воздействием пенсионной системы на поведение граждан, но ряд экономистов считают, что государственная пенсионная система все-таки играет определенную роль в сокращении частных сбережений.

3. Снижается рождаемость. Отрицательное воздействие пенсионной системы на рождаемость можно объяснить как «эффектом дохода», так и «эффектом замещения». «Эффект дохода» состоит в том, что высокие социальные взносы отрицательно воздействуют на уровень доходов потенциальных родителей и снижают их возможности по увеличению числа детей. «Эффект замещения» проявляется в том, что если до создания государственной пенсионной системы большое число детей было гарантией от нищеты в старости, то с появлением государственной пенсии потребность в детях в этом качестве снизилась.

Конечно, рассматриваемые связи не стоит абсолютизировать. Демографический переход произошел не из-за внедрения распределительной пенсионной системы. Однако глубина падения рождаемости может быть обусловлена в том

<sup>1</sup> Данные OECD Economic Outlook за соответствующие годы.

числе и степени «щедрости» распределительной пенсионной системы. Отметим, что в современном обществе небольшое число детей связано также и с желанием родителей дать им хорошее образование. Следовательно, «щедрая» распределительная пенсионная система, которая своими взносами «залезает в карман» родителей, либо уменьшает число детей, либо лишает родителей возможности дать им наилучшее образование.

4. При стареющем населении и перераспределительной пенсионной системе на выборах неизбежно побеждают те, кто предлагает новое повышение пенсий за счет увеличения налогов или заимствований.

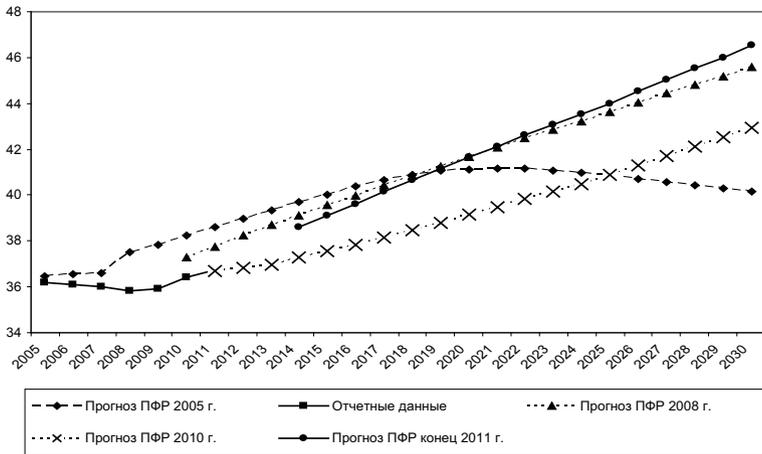
5. Сужаются горизонты полноценной жизни человека. Пенсионный возраст словно подводит черту под продуктивной жизнью. Вместе с тем, как показывают исследования в развитых странах, лучшие показатели продолжительности здоровой жизни и «индексы счастья» характерны для групп населения, достаточно поздно выходящих на пенсию и сохраняющих при этом частичную занятость. Пенсионная система с ее четко установленным возрастом выхода на пенсию дает людям неправильные сигналы: снижает их заинтересованность в заботе о собственном здоровье (с целью продлить срок трудовой активности) и непрерывном образовании (зачем учиться, если скоро на пенсию)<sup>1</sup>.

6. Унифицированные решения редко бывают эффективными. Перераспределительная система предлагает всем людям одно решение их обеспечения в старости: взносы в обмен на пенсию. Вместе с тем такое решение может быть не оптимальным для большинства населения. Например, для человека, нуждающегося в быстрой и дорогостоящей медицинской операции, полезность накопления и сохранения пенсионного капитала гораздо меньше, чем возможность немедлен-

<sup>1</sup> В ряде исследований показано, что чем старше работник, тем ближе его оптимальный возраст выхода на пенсию к законодательно установленному.

но использовать накопленные ресурсы для сохранения своей жизни и здоровья.

*Будущее непредсказуемо.* Создавая универсальную пенсионную систему, государство неизбежно концентрирует риски. Устойчивость распределительной пенсионной системы зависит от уровня формальной занятости, «белой» заработной платы и демографии. Даже небольшое (в процентном отношении) отклонение данных показателей от прогнозируемых может привести к существенному увеличению разбалансированности пенсионной системы. Необходимо признать, что точно прогнозировать эти показатели невозможно. В качестве иллюстрации на рис. 1 показана прогнозная и фактическая динамика численности пенсионеров.



Источник: Пенсионный фонд России (ПФР).

Рис. 1. Прогноз динамики численности получателей трудовых пенсий в 2005–2030 гг.

Из представленных на рисунке данных видно, что и такой «инертный» показатель, как численность пенсионеров, плохо прогнозируется даже хорошо информированным ведомством — ПФР:

- в 2010 г. реальная численность пенсионеров оказалась на 2 млн человек (или на 6%) меньше, чем прогнозировалось пять лет назад (в 2005 г.);
- численность пенсионеров в 2030 г., согласно прогнозу, сделанному ПФР в 2011 г., на 6 млн человек (т. е. на 16%) превосходит данный показатель в соответствии с прогнозом 2005 г.;
- прогноз численности пенсионеров на 2030 г. был пересмотрен на 8% в течение одного года (разница между прогнозами, сделанными в 2010 и 2011 гг.).

Не лучше обстоит дело и с прогнозированием продолжительности жизни. В последние 50 лет ведущие западные демографы, как правило, недооценивали темп роста продолжительности жизни<sup>1</sup>. В настоящее время большинство прогнозов по России предполагают неизменную долю занятых на крупных и средних предприятиях, где доминирует стандартная и формальная занятость. Вместе с тем эта доля сократилась с 61,5% в 2002 г. до 51,6% в 2009 г., а доля занятых в неформальном секторе за тот же период выросла с 13 до 18% общей численности занятых<sup>2</sup>. Значительная неопределенность присуща и накопительной пенсионной системе. В целом сложилось мнение, что инвестиции в рынок акций всегда приносят реальную положительную доходность на горизонте 30–40 лет. Однако доходность в прошлом отнюдь не гарантирует доходность в будущем.

Большинство людей разбираются в своих личных планах на будущее гораздо лучше, чем самый умный человек применительно ко всему населению Земли. Только сам человек может решить, что сейчас ему надо потратить больше денег

<sup>1</sup> Например, в середине XX в. прогнозировали, что лимит дальнейшего роста продолжительности жизни составит 75 лет. Последовавший затем рост ожидаемой продолжительности жизни опровергнул эти оценки и ожидания.

<sup>2</sup> Экономическая активность населения России — 2010 г./Росстат. Удельный вес занятых в неформальном секторе в общей численности занятых в экономике по возрастным группам. [www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_61/IssWWW.exe/Stg/02-33.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_61/IssWWW.exe/Stg/02-33.htm).

на лечение, образование или выплату ипотечного кредита, отложив на время заботу о пенсии. Тогда он сможет продлить время здоровой жизни, повысить свою конкурентоспособность на рынке труда, приобрести активы, которые можно в дальнейшем использовать для получения дополнительного дохода.

## *2. Изменение исторического контекста*

В определенных исторических условиях неправильные мировоззренческие предпосылки в построении пенсионной системы не порождали значительные социально-экономические проблемы. Когда в Германии в 1889 г. Отто фон Бисмарк в ответ на рост социалистических настроений ввел государственную пенсию с 70 лет, средняя продолжительность жизни составляла 45 лет. Когда в 1908 г. пенсионное обеспечение в Великобритании вводил Ллойд Джордж, эти цифры были соответственно 70 и 50 лет. Такие пенсионные системы не создавали больших проблем для бюджета, затрагивали меньшинство населения и не приводили к описанным выше негативным последствиям (во всяком случае, они были небрежимо малы).

После Второй мировой войны ситуация изменилась. У правительств развитых стран появились желание и возможности для наращивания социальных обязательств. Желание было обусловлено давлением со стороны стран соцлагеря в соревновании за достижение более высокого уровня жизни, что при всеобщем избирательном праве делало социалистическо-популистскую повестку все более востребованной. Возможности основывались на аномально высоких темпах роста развитых стран, когда казалось, что единственной задачей правительства было «управление ростом народного благосостояния». В итоге пенсионный возраст был снижен: в среднем по развитым странам с 66 лет в 1950 г. до 62 лет в 1990 г., а пенсии — повышены. Однако затем развитые страны (вместе с ними и Россия) вступили в третью демографическую фазу (низкая рождаемость и низкая смертность), для которой характерен процесс старения населения.

В результате для поддержания коэффициента замещения на логи на фонд оплаты труда пришлось увеличить до 30–40%, но, несмотря на это, стал формироваться и расти с угрожающей скоростью дефицит пенсионной системы. Его оценки для развитых стран при очевидной невозможности дальнейшего повышения взносов варьируют в пределах от 6 до 10% ВВП.

Одновременно с сокращением возможностей финансировать систему пенсионного страхования в постиндустриальном обществе уменьшается и потребность в данной социальной системе. Это объясняется следующими факторами:

- сфера применения тяжелого физического труда стремительно сокращается, а возможность заниматься ответственным трудом, как правило, сохраняется значительно дольше;
- медицинские технологии позволяют продлить трудоспособный возраст;
- системы образования становятся более гибкими, позволяя адаптировать пожилых людей к потребностям рынка труда;
- общий рост благосостояния, увеличение инвестиций в человеческий капитал и расширение возможностей финансовых институтов по предоставлению индивидуальных пенсионных планов и страховок в случае утраты трудоспособности повышают привлекательность частных сбережений и инвестиций, поскольку они, в отличие от государственной пенсионной системы, учитывают индивидуальные предпочтения и риски граждан;
- в постиндустриальном обществе «близорукость» (короткий горизонт планирования) большинства граждан можно поставить под сомнение. Услуги образования и здравоохранения будут занимать все большую долю в потреблении<sup>1</sup>, а это одновременно инвестиции в со-

<sup>1</sup> В настоящее время эти тенденции только формируются. Однако в 1990-е и 2000-е гг. в большинстве стран ЕС наблюдался рост расходов домохозяйств на образование (в относительном выраже-

хранение занятости, т. е. замена пенсии. Таким образом, в постиндустриальном обществе конфликт текущего потребления и необходимости сбережения средств на пенсию будет во многом смягчен. И даже очень «близорукие» люди, грамотно потребляющие образовательные и медицинские услуги, смогут значительно дольше обходиться без государственного пособия;

- в семьях, как правило, работают оба супруга, что увеличивает стабильность семейного бюджета в случае временной или постоянной нетрудоспособности одного из членов семьи. Для подтверждения этого тезиса сопоставим занятость женщин в 1970-е гг. и в конце XX в. (табл. 1).

Таблица 1. Относительный уровень женской занятости (по сравнению с занятостью мужчин) в ряде европейских стран

Страна	1970	1980	1985	1990	1995	2000
Швеция	66,6	83,8	91,0	94,9	96,4	94,9
Финляндия	—	84,6	90,8	91,5	91,0	90,7
Дания	—	—	82,7	86,5	84,6	88,8
Великобритания	54,8	66,1	71,9	76,7	82,1	83,1
Франция	54,2	63,1	69,4	72,6	77,0	80,5
Германия	51,9	61,5	62,8	67,7	74,9	79,0
Португалия	—	55,9	62,8	68,3	75,7	78,8
Австрия	57,5	59,0	62,9	68,7	75,4	77,1
Нидерланды	—	43,9	52,0	62,7	70,7	76,6
Бельгия	—	54,0	59,7	66,9	71,9	74,4
Ирландия	36,9	41,7	46,5	54,1	61,0	69,3
Испания	30,0	37,0	38,9	44,4	50,9	57,7
Италия	36,2	43,7	46,2	51,5	52,6	57,6
Греция	—	40,6	50,3	53,8	56,0	53,8

Источник: *MacInnes J. Sociology and Demography... //Edinburgh Working Papers in Sociology. 2003. № 23.*

нии). То же верно и применительно к относительным расходам на частные медицинские страховки, однако здесь страны ЕС менее однородны (см.: отчет ВОЗ [www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0011/138179/E94\\_886\\_ch10.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0011/138179/E94_886_ch10.pdf) и отчет Евростата [http://ec.europa.eu/education/pdf/doc274\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/pdf/doc274_en.pdf)).

Анализ динамики показателя занятости женщин по сравнению с занятостью мужчин позволяет сделать два вывода. Во-первых, во всех рассматриваемых странах занятость женщин стремительно выросла. Во-вторых, со временем происходит конвергенция темпов роста относительной занятости женщин: в начале 1970-х гг. данный процесс затрагивал в основном Скандинавские страны, но в конце прошлого века он распространился и на менее развитые и патриархальные страны Южной Европы. Следовательно, если в 1952 г. типичный получатель пенсии должен был прокормить на 40% от своей прежней заработной платы себя и свою жену, которая, как правило, не имела собственной трудовой пенсии и иных накоплений, то в конце прошлого века во многих странах Европы женщины уже имели собственные пенсионные накопления.

### *3. Ложные предпосылки порождают неправильные выводы*

Принятие описанных выше предпосылок (человек неадекватен, а будущее предсказуемо) определяет выбор решений проблем пенсионного обеспечения. Самое важное из них — повысить пенсионный возраст. Действительно, эта мера во многом смягчит ситуацию: удастся предотвратить падение коэффициента замещения (соотношение пенсии и заработной платы) и не допустить галопирующий рост пенсионных расходов. Однако решение о повышении пенсионного возраста исходит из той же логики упрощения действительности, хотя жизненные стратегии людей становятся все более разнообразными.

Так, повышение пенсионного возраста — эффективное решение, если растет не только общая продолжительность жизни, но и (хотя бы с такой же скоростью) возраст, в котором ухудшается здоровье и теряется трудоспособность. В статье А. Кудрина и Е. Гурвича приведены факты в пользу этого тезиса<sup>1</sup>. Однако авторы использовали средние по разным странам значения данных показателей. При этом важны

<sup>1</sup> Кудрин А. Л., Гурвич Е. Т. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. 2012. № 3.

не только средние величины, но и дифференциация по полу, возрасту, образованию и другим социально-демографическим признакам.

Для примера приведем некоторые цифры по Дании. За десять лет ожидаемая продолжительность жизни людей с высшим образованием выросла на 2,5 года, а без высшего — лишь на 1,7 года. Таким образом, разница в росте ожидаемой продолжительности жизни между этими группами составила 0,8 года. За тот же период разница в росте ожидаемой продолжительности здоровой жизни между этими группами выросла на 1,65 года (для малообразованных мужчин этот показатель даже снизился). Правда, и доля малообразованных мужчин в населении сократилась. В результате неясно, насколько надо повысить пенсионный возраст в связи с ростом ожидаемой продолжительности жизни. На кого следует ориентироваться: на образованных, не очень образованных или на среднюю величину?

В приведенном примере выделены лишь две социальные группы населения, но в реальности в современном обществе их гораздо больше. Кроме того, нельзя забывать и о значительной территориальной дифференциации продолжительности (здоровой) жизни в России. Вероятно, в определенные периоды дифференциация продолжительности здоровой жизни будет увеличиваться. В результате повышение пенсионного возраста станет легким бременем (или даже выигрышем) для одних и совершенно нетерпимым — для других. Дифференциация правил выхода на пенсию может немного сгладить эту проблему, но тогда не удастся автоматически привязать повышение пенсионного возраста к увеличению продолжительности жизни.

Данному подходу присуща тяга «загнать человечество в счастье». Особо отметим предложения некоторых экспертов расширить пенсионную систему, чтобы учесть интересы среднего класса: увеличить порог, с которого взимаются страховые взносы, и ввести дополнительные квазидобровольные взносы в накопительную пенсионную систему. Это весьма странный способ позаботиться о среднем классе — обложить его дополнительными налогами, сократив возможности для самостоятельных накоплений.

В целом классическому набору параметрических реформ, предлагаемых экспертным сообществом<sup>1</sup>, присущи четыре недостатка:

- эти предложения направлены на «ремонт» сложившейся системы, хотя изменение исторических реалий требует пересмотра фундаментальных основ и философско-мировоззренческих предпосылок нынешней системы;
- большинство предложений<sup>2</sup> дадут ощутимые результаты через 10–20 лет, но пенсионная система уязвима в финансовом отношении уже сейчас: колебания цен на нефть делают непредсказуемой ее платежеспособность в среднесрочной перспективе;
- дефицит политической воли снижает вероятность принятия ключевого решения классической «параметрической реформы» — повышения пенсионного возраста;
- оставаясь в рамках классической страховой модели пенсионного обеспечения, эксперты не видят возможностей радикально сократить страховые взносы, т. е. фактически исключают налогово-бюджетный маневр, когда для повышения конкурентоспособности и диверсификации российской экономики налоговая нагрузка на труд снижается, а выпадающие доходы (увеличение дефицита пенсионной системы) покрывают из других источников.

Следовательно, необходимы новые подходы и к целеполаганию, и к дизайну конкретных мер, чтобы общество и политический класс не воспринимали реформирование института

<sup>1</sup> См.: Итоговый доклад. Гл. 6. С. 172–176 // Стратегия-2020.

<sup>2</sup> Повышение пенсионного возраста, ужесточение требований к стажу, «мягкое» решение проблемы досрочников с помощью введения небольшого тарифа на «вредные» рабочие места, повышение эффективности накопительного компонента пенсионного обеспечения (там же).

государственной пенсии столь болезненно и санкционировали изменения уже в начале этого политического цикла.

## **Выход из кризиса: маленькие шаги на большом пути**

### *Новая парадигма пенсионного обеспечения*

Одновременное ухудшение финансовой состоятельности распределительной пенсионной системы и уменьшение потребности в ней в постиндустриальном обществе определяют необходимость перехода к пенсионной системе, включающей две составляющие:

- добровольная частная пенсионная система, состоящая из любых накоплений граждан и инвестиций в человеческий капитал;
- страховка от бедности в случае нетрудоспособности.

Последнее означает трансформацию пенсии в социальное пособие. Нецелесообразно привязывать его получение к достижению какого-либо возраста, так как человек может оказаться в безысходной жизненной ситуации (сочетание нетрудоспособности, отсутствия приносящих доход активов, обеспеченных детей, средств по обязательному накопительному компоненту) и до 60 лет, а может вполне преуспевать и после 80 лет. Пособие должно быть ориентировано на прожиточный минимум пенсионера (не считая медицинской помощи, которая финансируется отдельно) и может финансироваться из налогов общего покрытия, а не за счет отдельных страховых взносов (с целью снижения издержек по администрированию).

Описанное выше «переформатирование» классической пенсии в «пособие для людей, находящихся в трудной жизненной ситуации», обладает следующими преимуществами: усиливаются стимулы к труду; стимулируются рождаемость и инвестиции в человеческий капитал; в массовое сознание внедряется стремление продлить время активной жизни, в том

числе больше заботиться о своем здоровье. Обеспечивается долгосрочная сбалансированность пенсионной системы (она не обременительна для общества). Кроме того, повышается прогрессивность системы социального обеспечения: богатые платят налоги (пусть и небольшие), а пенсию не получают. Дополнительная прогрессивность обеспечивается за счет перераспределения средств из сферы пенсионного обеспечения (где в рамках страховой распределительной модели выше выигрыш более богатых слоев населения, которые, как правило, живут дольше) в сферу здравоохранения и борьбы с бедностью (где при правильной организации предоставления помощи выше выигрыш наименее обеспеченных слоев населения).

Очевидно, переход на подобную систему не может быть быстрым, он займет одно-два поколения. Однако уже сейчас необходимо принимать решения, направленные на подготовку общества и системы социального обеспечения к кардинальному реформированию системы. Во-первых, надо создавать эффективную систему помощи наиболее нуждающимся гражданам, которая постепенно заменит существующие в России категориальные льготы, а потом и распределительную пенсионную систему. Во-вторых, с помощью постепенных «параметрических реформ» нужно улучшить соотношение занятых и пенсионеров, что сделает политически возможными более радикальные изменения<sup>1</sup>, однако дизайн этих реформ, скорее всего, должен отличаться от классических восточно-европейских рецептов 20- или 10-летней давности.

### *ПЕРВЫЕ ШАГИ*

Добиться высоких коэффициентов замещения, приемлемого тарифа страховых взносов и улучшения соотношения пенси-

<sup>1</sup> Если 50% избирателей получают пенсии, то ввести адресность и стимулировать частные накопления практически невозможно. Если же из классической системы постепенно удаляются отдельные группы (богатые, лица, не имеющие большого трудового стажа, относительно молодые граждане), то численность сопротивляющейся группы постепенно уменьшается, и появляются ресурсы для «покупки» у населения более радикальной реформы.

онеров и занятых без повышения пенсионного возраста невозможно. Если его повышение в сжатые сроки политически неприемлемо, можно предложить систему мер, которая давала бы сопоставимые эффекты, но при этом:

- не ассоциировалась бы с прямым повышением пенсионного возраста;
- предусматривала бы вариативность поведения населения относительно возраста выхода на пенсию;
- подготавливала бы общественное мнение к принятию идеи о необходимости продолжения трудовой деятельности.

Предлагается реализовать стратегию «деятельное долголетие», заключающуюся в пониженной индексации пенсий в случае своевременного выхода на пенсию и их повышенной индексации при позднем выходе.

*1. Ужесточение правил индексации пенсий и учет роста продолжительности жизни при расчете страховой части пенсии*

Российская система индексации пенсий уникальна, так как пенсионные права и сама пенсия индексируются по следующему правилу: авансовая индексация на темп инфляции плюс дополнительная индексация на темп роста заработной платы, если по итогам года он превысил темп инфляции (но не выше индекса роста доходов бюджета ПФР в расчете на одного пенсионера). Такой порядок индексации не учитывает циклические колебания в экономике. В фазе экономического спада пенсионные обязательства и расходы на выплату пенсий растут в процентах к ВВП в силу их индексации по инфляции. В фазе экономического подъема расходы на пенсионное обеспечение и пенсии не испытывают адекватного снижения в процентах к ВВП из-за их индексации по темпу роста доходов ПФР. В результате нынешний порядок индексаций только из-за цикличности развития

экономики приводит к росту пенсионных расходов в процентах к ВВП.

В истории есть пример, когда изменение правил индексации пенсий позволило сбалансировать пенсионную систему. Отказ от индексации пенсий по заработной плате в пользу индексации по инфляции правительством М. Тэтчер привел к тому, что в настоящее время расходы на пенсионное обеспечение в Великобритании составляют 5,4% ВВП, что существенно ниже, чем средний уровень по ОЭСР (7,0% ВВП), при более пожилом населении.

При изменении правил индексации пенсий необходимо соблюдать два базовых условия: пенсии должны сохранять свою покупательную способность; расходы на пенсионное обеспечение должны сокращаться в процентах к ВВП в период экономического роста. Этим условиям отвечает следующий порядок индексации пенсий:

- индексация базовой части пенсии по инфляции;
- индексация пенсионного капитала и страховой части пенсии по средней арифметической между инфляцией и ростом средней заработной платы;
- индексация страховой и базовой частей пенсии по общему правилу проводится один раз в год (в апреле), авансовая индексация по инфляции — только в случае превышения темпа роста потребительских цен за квартал, полугодие или девять месяцев уровня 12%.

Кроме того, необходимо учитывать увеличение ожидаемого срока дожития при назначении пенсии.

Замедление индексации пенсий представляется самым эффективным способом добиться сбалансированности пенсионной системы:

- мера начинает действовать немедленно (в отличие, например, от пенсионного возраста);
- она создает долгосрочные бюджетные правила, исключая ежегодный торг за объем расходов на пенсионное обеспечение.

Изменение правил индексации пенсий приведет к сокращению расходов на 1,1% ВВП к 2020 г., что позволит высвободить ресурсы для:

- программы стимулирования продолжения трудовой деятельности по достижении пенсионного возраста;
- снижения страховых взносов;
- более активного развития накопительной пенсионной системы.

Кроме того, создается «разность потенциалов»: граждане, выбравшие стратегию добровольного откладывания выхода на пенсию (см. ниже), получают существенную прибавку к пенсии по сравнению с теми, кто предпочел этого не делать и следовать традиционной стратегии.

## *2. Стратегия «деятельное долголетие»: стимулирование добровольного откладывания выхода на пенсию*

*Описание программы.* Людям, которые достигли возраста, дающего право на получение трудовой пенсии по общероссийским стандартам, предлагается добровольно, по их желанию, отложить момент начала получения пенсии, чтобы позднее получать повышенную пенсию. Размер пенсии будет зависеть от того, на сколько лет граждане отложат ее получение (табл. 2).

Таблица 2. Дополнительный коэффициент увеличения трудовой части пенсии при отказе от ее получения после наступления пенсионного возраста

Срок, на который откладывается выход на пенсию	Коэффициент увеличения
1 год	1,15
2 года	1,35
3 года	1,55
4 года	1,75
5 лет	2,00

В эту программу можно вступить в любой момент по достижении пенсионного возраста, даже после того, как человек некоторое время получал свою пенсию. В программе можно участвовать от 1 года до 5 лет. Участие в ней можно прервать в любой момент, а затем снова вернуться в нее, при этом годы, на которые откладывается получение пенсии, суммируются.

Отметим, что коэффициент увеличения означает реальное увеличение пенсии (т. е. учитываются инфляция и рост заработной платы в течение периода, на который откладывается получение пенсии). Кроме того, по отношению к участникам программы будет применяться ожидаемый срок дожития, который сложился на момент достижения ими общеустановленного пенсионного возраста, т. е. дальнейшее увеличение продолжительности жизни не уменьшит объем их пенсионных прав. Таким образом, тот, кто принял участие в программе на 5 лет, будет получать пенсию в 2 раза больше, чем человек с аналогичными пенсионными правами (на момент достижения пенсионного возраста), не отказавшийся от своевременного получения пенсии.

*Оценка популярности программы.* Фонд «Общественное мнение» провел социологический опрос по теме «Отношение к программе временного отказа от пенсии». Было опрошено 2500 респондентов предпенсионного возраста (женщины 48–54 лет и мужчины 53–59 лет) в 61 субъекте РФ. Наиболее важные для предлагаемой программы результаты опроса состоят в следующем.

1. У граждан предпенсионного возраста достаточно высокие запросы в отношении жизни на пенсии: они хотят не только качественно питаться и оплачивать услуги ЖКХ, но и путешествовать. Очевидно, что на нынешнюю пенсию этого сделать нельзя, но комбинация продолжения трудовой деятельности и повышенной пенсии за откладывание возраста выхода на пенсию позволит им осуществить часть своих планов и приблизиться к стандартам потребления европейских пенсионеров.

2. Полностью суть предлагаемой программы понимают 88% опрошенных.

3. Продолжать работать по достижении пенсионного возраста собираются 55% респондентов, из них 63% говорят, что хотят и смогут сохранить текущее место работы. Причем большинство опрошенных полагают, что проработают по достижении пенсионного возраста 5 лет. Если сейчас эти люди обходятся без государственной пенсии, то при сохранении той же занятости они смогут обойтись без нее и в будущем. Таким образом, отказ 55% пожилых людей от получения пенсии в течение 5 лет по достижении общеустановленного пенсионного возраста — целевой ориентир предлагаемой программы.

4. Собственно приведенная выше программа вызвала интерес у 18% опрошенных, однако лишь 4% выразили готовность принять в ней участие. Это достаточно оптимистичные показатели, учитывая, что в обществе широко распространены недоверие к государству и вытекающая из него неуверенность в будущем. Кроме того, люди услышали об этой программе впервые в жизни и их настороженная реакция неудивительна. Более того, даже из тех, кто выразил твердую готовность участвовать в программе, в реальности это делает лишь половина<sup>1</sup>. Вместе с тем можно прогнозировать, что когда первые участники предлагаемой программы начнут выходить на пенсию и получают существенно более высокие пенсии, количество ее участников резко возрастет. Кроме того, необходимо продумать дизайн информационной кампании, направленной на постепенный, но неуклонный рост числа участников программы.

Проведенный опрос позволяет сделать следующие предположения о динамике численности участников программы:

- число пенсионеров, входящих в программу в первый год, будет незначительным — около 50 тыс. человек, а средний срок откладывания выхода на пенсию составит 3 года;
- через 3 года число ежегодно входящих в программу возрастет до 330 тыс. человек (отражает 18% опрошенных, которым программа интересна и которые за это вре-

<sup>1</sup> По оценкам НИСП.

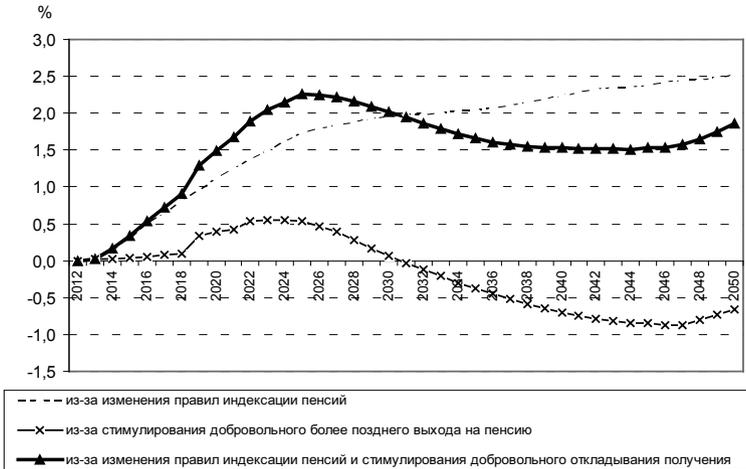
мя смогут убедиться, что их не обманывают), а средний срок откладывания получения пенсии возрастет до 4 лет;

- через 10 лет после запуска программы она охватит всех, кто работает после достижения пенсионного возраста (ежегодно в программу будут вступать 1 млн человек), а средний срок откладывания получения пенсии возрастет до 4,5 лет.

*Бюджетные последствия.* Экономия средств федерального бюджета будет возрастать с 0,1% ВВП в первый год введения программы (предположительно 2013 г.) по мере увеличения доли работающих граждан пенсионного возраста, продолжающих трудовую деятельность и отказывающихся от пенсии, и достигнет максимума в 2023–2024 гг. (0,55% ВВП). Позднее, когда на пенсию начнут выходить пенсионеры, отложившие свой выход на нее и на которых распространяется мера по ее увеличению, экономия средств федерального бюджета будет постепенно снижаться до нуля к началу 2030-х гг. Затем данная мера для бюджета станет затратной. Однако экономия от изменения правил индексации пенсий на всем рассматриваемом интервале окажется столь значительной, что совокупный фискальный эффект для бюджета будет положительным, стабильно превышая 1,5% ВВП после 2020 г. (рис. 2).

*Другие последствия.* Формирование в обществе достаточно крупной прослойки граждан, которые сумели обойтись без поддержки государства в течение 5 лет после наступления пенсионного возраста, и их более выигрышное материальное положение по сравнению с теми, кто предпочел получать пенсию раньше, позволят:

- усилить мотивацию к сохранению занятости среди наиболее опытных сотрудников;
- снизить иждивенческие настроения среди населения;
- психологически облегчить повышение пенсионного возраста;



Источник: расчеты ИЭП имени Е. Т. Гайдара.

Рис. 2. Сокращение дефицита пенсионной системы при изменении правил индексации пенсий и реализации программы стимулирования добровольного более позднего выхода на пенсию

- начать фактическое повышение пенсионного возраста незамедлительно (из-за добровольности меры это будет политически приемлемо);
- охватить категории населения (люди старших возрастов), на которые по политическим причинам не распространится повышение общеустановленного пенсионного возраста.

*Поддерживающие меры.* Рассматриваемую программу часто критикуют, утверждая, что граждане могут отказаться от участия в ней. Здесь можно предложить следующие меры.

1. Участие по умолчанию (в настоящий момент граждане, достигшие пенсионного возраста, должны подавать соответствующие документы для оформления пенсии; если они этого не делают, то автоматически становятся участниками программы).

2. Если по прошествии 3–5 лет число участников программы будет невелико (следовательно, накопится существенная экономия в результате пониженной индексации), то можно предложить дополнительные стимулы для работодателей, освободив их от уплаты страховых взносов в части солидарной составляющей (6 п. п. страхового тарифа, взимаемых с установленного в настоящее время порогового уровня заработной платы) за работников пенсионного возраста, отказавшихся от получения пенсии.

Такая мера повысит заинтересованность работодателей в сохранении занятости пожилого населения. Вместе с тем распространение налоговой льготы лишь на пожилых работников, которые отказались от получения пенсии, делает данную льготу, по крайней мере на первое время, выгодной с фискальной точки зрения (работодателей освобождают от выплаты части взносов, а государство получает возможность не выплачивать всю сумму пенсии). Большой выигрыш бюджета по сравнению с суммой выигрыша работника и работодателя от применения данной меры в краткосрочном периоде служит некоторой гарантией того, что данную льготу не будут использовать как способ ухода от налога.

Кроме того, с заработной платы, превышающей определенный порог, будет по-прежнему взиматься солидарный страховой платеж (с 2012 г. — 10%, в дальнейшем целесообразно его сократить, но в среднесрочном периоде — не отменять полностью). Сохранение солидарного взноса с высокой заработной платы даже в отношении участников программы «деятельное долголетие» снизит вероятность использования рассматриваемой льготы для ухода от налогов (не возникнет дополнительных выгод от оформления всего фонда оплаты труда на одного пожилого гражданина, отказавшегося от пенсии, по сравнению с действующим законодательством).

Применение данной меры не должно оказать сильного дестимулирующего воздействия на рынок труда: работодатели не будут нанимать пожилых только для получения налоговой льготы, зато у них будет стимул сохранить наиболее опыт-

ных и ценных сотрудников, которые выбрали стратегию «деятельное долголетие».

3. Если даже стимулирование работодателей не приведет к желательному расширению участия граждан в программе, то через 7–8 лет целесообразно либо вернуться к вопросу о повышении пенсионного возраста (накопленная экономия от низкой индексации позволит сделать это вместе с неким «щедрым подарком» для пенсионеров — «вторая валоризации»), либо еще больше ужесточить правила индексации пенсий для «молодых» пенсионеров и установить «щедрые» надбавки для «пожилых» с целью не допустить катастрофического падения коэффициента замещения для действительно нетрудоспособных.

### *3. Дополнительные мероприятия в логике «классической параметрической реформы»*

Очевидно, что предлагаемая комбинация — ужесточение индексации пенсий и стимулирование более позднего выхода на пенсию — способна лишь отсрочить дефолт классической пенсионной системы, но не может его предотвратить. В связи с этим необходимы меры, направленные на подготовку более радикального реформирования системы.

#### 1. Решение проблемы досрочных пенсий:

- граждане, начавшие трудовую деятельность после определенной даты (например, 1 января 2013 г.) на рабочих местах, дававших право на получение досрочной пенсии, теряют право на досрочный выход на пенсию (возможная более ранняя утрата ими трудоспособности должна компенсироваться более высокой заработной платой, добровольным страхованием утраты трудоспособности, профессиональными пенсионными системами, созданными работодателями на добровольной основе);
- за всех граждан, уже работающих на вредных производствах, вводится небольшой дополнительный страховой взнос в размере 3% для рабочих мест из Списка № 1,

в размере 2% — из Списка № 2 (это сокращает для работодателей стимулы сохранять и даже увеличивать долю рабочих мест по обоим спискам).

2. Разовое повышение требований к минимальному стажу, после которого работник может претендовать на получение трудовой пенсии, с 5 до 20 лет для женщин и 25 лет для мужчин (эти требования действовали до 2002 г.), а затем их постепенное повышение до 35–45 лет.

3. Постепенное повышение пенсионного возраста (рост продолжительности жизни будет хорошим аргументом в пользу этой меры). В настоящее время реалистично повышение пенсионного возраста для «молодых» (лицам моложе 1967 г. р., у которых есть накопительный компонент пенсионного обеспечения). Объявить об этом необходимо уже сейчас, чтобы граждане смогли адаптироваться к данному решению. Собственно реализация решения начнется с 2022 г. Темп повышения — полгода в год для женщин и квартал в год для мужчин до 63 лет. Можно предусмотреть льготный возраст выхода на пенсию для граждан с большим стажем работы. Например, когда к 2038 г. пенсионный возраст будет повышен до 63 лет, можно сохранить возможность оформления пенсии в любом возрасте при наличии 45 лет стажа<sup>1</sup>.

При наличии политической воли можно сначала (до 2022 г.) выровнять возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин. Объявление о мягком и отложенном повышении пенсионного возраста может даже несколько снизить общественную напряженность: нынешняя неопределенность в данном вопросе создает не меньшее напряжение, чем собственно повышение пенсионного возраста. Обязательное условие реализации меры — направление ощутимой части нефтегазовых доходов и доходов от приватизации в пенсионную систему (в том числе на накопительные пенсионные счета). Государство должно показать,

<sup>1</sup> Такой подход был недавно применен для повышения сбалансированности пенсионной системы Греции.

что оно вносит вклад в решение пенсионных проблем, не перекадывая на граждан всю их тяжесть (подробнее см. ниже).

#### *4. Тарифная политика и привлечение дополнительных источников финансирования*

Для модернизации российской экономики и повышения ее конкурентоспособности необходимо снизить налоговую нагрузку на труд и капитал. Компенсировать снижение доходов бюджета можно с помощью повышения акцизов на алкогольные напитки и табачные изделия, большего изъятия природной ренты, увеличения обложения имущества физических лиц, доходов от приватизации, оптимизации расходов федерального бюджета.

Изменение правил индексации пенсий, программа стимулирования добровольного более позднего выхода на пенсию, ужесточение требований к стажу, сокращение «вредных» рабочих мест обеспечат к 2020 г. суммарную экономию средств, эквивалентную 10 п. п. тарифа (1,8% ВВП). Часть этой экономии можно направить собственно на снижение тарифа, а часть — на сокращение дефицита пенсионной системы. Использование нефтегазовых доходов и доходов от приватизации дает возможность начать снижение тарифов раньше, чем позволят меры экономии. Такой подход будет стимулировать экономический рост, увеличение занятости, вывод заработной платы из «тени». Кроме того, направление доходов от приватизации на снижение тарифа и увеличение пенсионных накоплений граждан позволит сделать приватизацию популярной в широких слоях общества.

Финансирование пенсий нынешним пенсионерам за счет доходов общего покрытия представляется вполне оправданным. Очевидно, что пенсии, выплачиваемые нынешним пенсионерам, не имеют никакого отношения к социальному страхованию. Скорее, речь идет о выплате социального долга перед старшими поколениями, которые остались без личных сбережений в результате краха советской системы.

Поэтому представляется сомнительным выплачивать эти пенсии за счет страховых взносов ныне работающих граждан, поскольку это создает избыточную налоговую нагрузку на относительно узкую и эластичную налоговую базу. Выплату пенсий гражданам старше 1967 г. р. можно осуществлять за счет налогов общего покрытия, природной ренты и доходов от приватизации государственного имущества. Для этих целей можно также использовать средства резервных фондов.

Если этих средств не хватит, то в качестве источника финансирования пенсионной системы целесообразно выбрать повышение НДС, а не страховых взносов. Такой выбор обусловлен следующими причинами:

- во-первых, база НДС существенно шире, чем страховых взносов. Следовательно, повышение НДС вызывает меньше искажений в экономике, чем повышение страховых взносов (особенно это относится к рынку труда);
- во-вторых, повышение НДС может решить проблему несбалансированности пенсионной системы в случае снижения цен на энергоносители гораздо успешнее, чем повышение страховых взносов. Доля конъюнктурной составляющей (зависящей от колебаний цены на нефть) в поступлениях по НДС меньше, чем в поступлениях по страховым взносам;
- в-третьих, повышение НДС в отличие от повышения страховых взносов не скажется на конкурентоспособности российской экономики. Для экономики страховые взносы тождественны налогу на заработную плату, который частично переносится в цену товара. Следовательно, повышение страховых взносов отрицательно сказывается на конкурентоспособности отечественных экспортеров, особенно в трудоемких отраслях. НДС, напротив, — это налог в том числе и на импорт, а экспортерам он возмещается.

Логика выбора между повышением НДС и страховых взносов для финансирования пенсионной системы мож-

но проиллюстрировать на примере ФРГ, где недавно были снижены ставки по налогу на прибыль организаций и социальному налогу при одновременном повышении налога на добавленную стоимость с 16 до 19%<sup>1</sup>. Эти меры призваны повысить конкурентоспособность германской экономики. Снижая налоги на труд и капитал, правительство ФРГ стремится привлечь инвестиции (или хотя бы приостановить их отток в страны Восточной Европы) и повысить занятость населения. Выбирая увеличение НДС как способ компенсации выпадающих доходов, власти ФРГ облагают повышенным налогом в том числе и импорт. Таким образом, немецкие экспортеры получают более низкие налоги на труд и капитал, а повышение НДС их в основном не затрагивает (НДС при экспорте возмещается). С помощью предлагаемых мероприятий власти пытаются улучшить платежный баланс.

Следует также отметить, что в настоящее время в России есть определенный резерв для повышения ставки НДС (в отличие от страховых взносов, базовая ставка которого достаточно высокая). Во-первых, существует льготная 10 %-ная ставка НДС, которую можно отменить для повышения не только доходов бюджета, но и нейтральности налоговой системы. Во-вторых, многие операции в настоящее время освобождены от обложения. В-третьих, даже базовая ставка НДС в России (18%) невысокая по сравнению со многими странами ЕЭС.

\* \* \*

Пенсионная система должна быть различной для разных поколений.

Для людей старших возрастов необходимо сохранять покупательную способность пенсий, увеличивать расходы (а главное, их эффективность) на социальное и медицинское обслуживание наиболее пожилых пенсионеров.

<sup>1</sup> [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0746.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0746.pdf).

Для «молодых» пенсионеров и людей предпенсионного возраста можно предложить программу добровольного временного отказа от получения пенсии в обмен на существенное ее увеличение в будущем.

Для средних и младших возрастов акцент нужно сделать на повышении эффективности накопительного компонента и ужесточении правил «входа» в распределительную пенсионную систему (повышение пенсионного возраста и требований к стажу).

Для самых молодых (тех, кто только выходит на рынок труда) необходимо предусмотреть радикальное изменение всей парадигмы пенсионного обеспечения. Классическая пенсионная система заменяется любыми добровольными инвестициями в финансовые активы, человеческий капитал, недвижимость и т. д. Роль государства сводится к страхованию от бедности в случае нетрудоспособности. При этом фискальное бремя на труд радикально сокращается.

Такой подход позволит в течение двух поколений мягко демонтировать устаревший социальный институт государственного пенсионного обеспечения. Чтобы эти изменения были безболезненными для общества, начинать их необходимо уже сейчас. При этом важно честно объявить гражданам о том, какая пенсионная система будет ожидать каждое поколение.

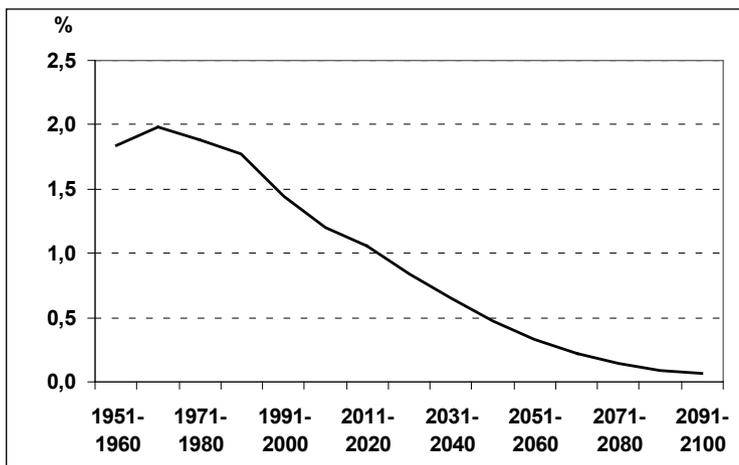
А. Л. Кудрин  
Е. Т. Гурвич

## Старение населения и угроза бюджетного кризиса

### ГЛОБАЛЬНЫЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ТРЕНДЫ

Одна из важнейших глобальных тенденций последних десятилетий связана с фундаментальными изменениями в демографической динамике. Главными источниками таких изменений служат два четко выраженных процесса: снижение рождаемости и рост продолжительности жизни (благодаря прогрессу здравоохранения и улучшению условий жизни). В результате динамика численности населения определялась двумя факторами, действующими в разных направлениях.

Оба фактора проявились сначала в наиболее развитых странах, однако через некоторое время распространились и на остальные регионы. В 1960-е гг. темпы роста населения достигли максимального уровня за всю историю человечества, составив в среднем 2,0% в год. Однако после этого рост населения мира последовательно замедлялся, и в первом десятилетии XXI столетия его скорость снизилась до 1,2% (рис.1).



Источник: World Population Prospects, the 2010 Revision. UN, 2011.

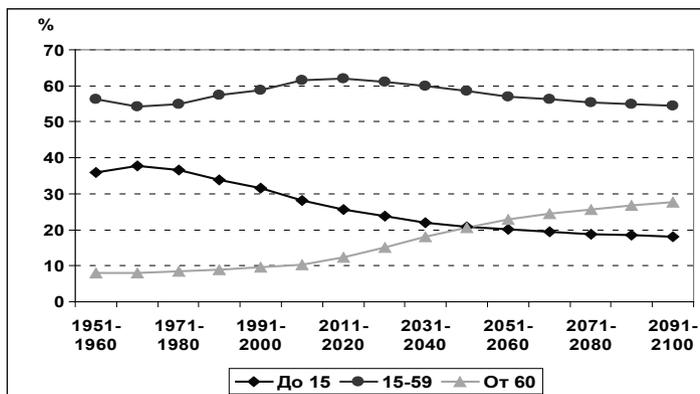
Рис. 1. Темпы роста населения мира по прогнозу ООН

Согласно последним долгосрочным демографическим прогнозам ООН<sup>1</sup> (которые впервые охватывают весь XXI в.) в будущем замедление роста населения продолжится. К середине столетия темпы демографического роста снизятся втрое по сравнению с нынешними<sup>2</sup> (до 0,4%), а к концу столетия упадут почти до нуля, составляя лишь 0,1% в год. Если в целом за XX в. население Земли увеличилось в 3,7 раза, то в нынешнем веке рост составит лишь 65%, т.е. его скорость упадет в 4 раза с лишним.

При всей важности процесса замедления роста населения Земли с точки зрения экономической политики еще

<sup>1</sup> UN, World Population Prospects, the 2010 Revision. 2011. Признанная точность прогнозов ООН, вместе с выгодами международной сопоставимости рассматриваемых демографических тенденций и длительным прогнозным горизонтом, определяет выбор для нашего анализа прогноза ООН в качестве базового.

<sup>2</sup> Здесь и ниже мы рассматриваем средний (наиболее вероятный) из трех вариантов прогноза.



Источник: расчеты по данным: World Population Prospects, the 2010 Revision. UN, 2011.

Рис. 2. Возрастная структура населения мира

большее значение имеют происходящие параллельно сдвиги в возрастной структуре населения (рис. 2). По оценкам ООН, в 2011 г. доля взрослого населения<sup>1</sup> в мире достигла пика, после чего увеличение его удельного веса сменяется постепенным снижением. На этом этапе резко ускоряется рост удельного веса старшей возрастной группы («пожилого населения»), доля которой к 2050 г. удвоится по сравнению с нынешним уровнем. Все сказанное указывает, что на смену прошедшему «столетию роста мирового населения» пришло «столетие старения». Отметим, что, сопоставление фактических демографических показателей с прошлыми прогнозами свидетельствует об их достаточной точности, поэтому предсказания заслуживают самого серьезного отношения.

<sup>1</sup> Под этим мы понимаем население трудоспособного возраста. В качестве верхней границы трудоспособности обычно используется 65 лет. Учитывая принятый в России пенсионный возраст, для международных сравнений мы используем в качестве такой границы 60 лет.



Рис. 3. Темпы роста населения мира по прогнозу ООН

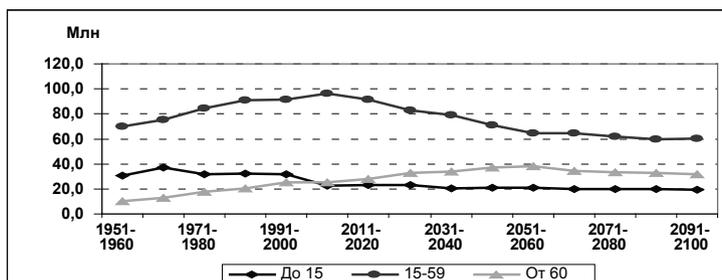
Общемировые демографические тенденции не только коснулись России, но и проявляются в нашей стране особенно остро. Как показывает рис. 3, до начала 1990-х гг. динамика численности населения в нашей стране была близка к динамике наиболее развитых стран. После этого рост населения сменился сокращением, и лишь к концу XXI в. ожидается стабилизация его численности. При этом доля пожилого населения в нашей стране близка к показателю наиболее развитых стран и существенно выше, чем в среднеразвитых (не говоря о менее развитых) странах. Мы близки к развитым странам также и с точки зрения динамики удельного веса пожилого населения (рис. 4).

Как показывают рис. 5 и 6, численность младшей возрастной группы будет оставаться практически неизменной, тогда как численность старшей в ближайшие 50 лет будет расти, при снижении численности населения работоспособного возраста. Между 2050 и 2060 г. численность старшей группы достигает максимума — 39 млн человек (по сравнению с нынешними 25 млн), а численность группы в работоспособном возрасте, напротив, достигает минимума — 64 млн против нынешних 96 млн.



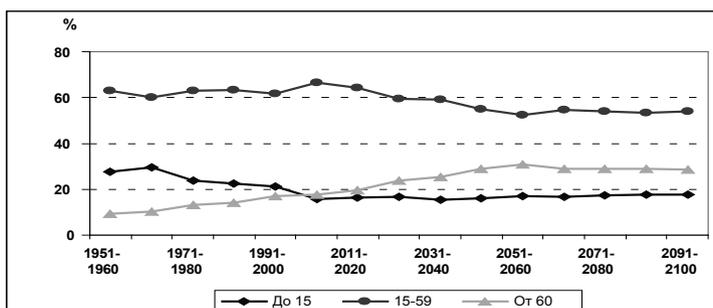
Источник: World Population Prospects, the 2010 Revision. UN, 2011.

Рис. 4. Доля населения старшего возраста



Источник: World Population Prospects, the 2010 Revision. UN, 2011.

Рис. 5. Численность населения России по возрастным группам



Источник: World Population Prospects, the 2010 Revision. UN, 2011.

Рис. 6. Возрастная структура населения России

## ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ КАК ИСТОЧНИК РИСКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Предстоящие демографические изменения неизбежно будут иметь многочисленные социальные и экономические последствия<sup>1</sup>.

1. *Смещение структуры спроса из-за изменения возрастной структуры населения.* Это коснется спроса на рыночные товары и услуги, но — что важнее — и спроса на услуги, обеспечиваемые государством. С повышением возраста увеличивается потребность в услугах здравоохранения, а наиболее пожилым часто требуется дополнительная социальная опека. В то же время снижение рождаемости приводит к уменьшению числа учащихся средней школы.

2. *Изменение объема и структуры сбережений.* Поскольку периоды формирования и использования сбережений чередуются, сдвиги в возрастной структуре населения существенно влияют на их динамику. При этом отметим, что сокращение удельного веса младших групп снижает нагрузку на работающее население, а рост численности старших групп создает дополнительную нагрузку на государственные финансы, увеличивая потребность в трансфертах из бюджета. Как следствие, изменяются спрос на финансовые активы и их стоимость, а также рыночные процентные ставки.

3. *Снижение предложения труда из-за старения населения.* В частности, в России изменение численности населения при неизменных показателях трудовой активности приведет к сокращению численности экономически активного населения на 20 млн человек. При той же производительности труда это замедляет рост душевого ВВП. Соответственно, при прочих равных условиях, старение замедляет рост уровня жизни.

4. *Значительное увеличение потребности в бюджетных ресурсах вследствие роста доли пожилого населения* (подробнее см. ниже).

<sup>1</sup> Bloom D., Canning D., Fink G. Implications of Population Aging for Economic Growth//NBER Working Paper 16705, 2011; Weil D. Population Aging//NBER Working Paper 12147, 2006.

5. *Существенное изменение потоков финансовых ресурсов и обязательств между поколениями.* Так, «легкий» способ решения бюджетных проблем, обусловленных демографическими тенденциями, состоит в наращивании государственного долга. Другой канал нарушения баланса межпоколенческих отношений связан с изменением соотношения между численностью работников и пенсионеров в условиях распределительной пенсионной системы.

Воздействие демографических факторов на экономику неоднократно подвергалось исследованиям. Так, по оценке Bloom, Canning, Malaney (2000)<sup>1</sup>, до трети бурного роста «азиатских тигров» в период с 1965 по 1990 г. объясняется повышением рождаемости в этих странах. Tyers, Shi (2007)<sup>2</sup> проанализировали модель мировой экономики с экзогенно определяемыми возрастными коэффициентами трудового участия, нормы сбережений и потребления. Они пришли к выводу, что снижение рождаемости может увеличить душевой доход в странах с очень молодым населением (что характерно для наименее развитых регионов), но снижает его в странах, имеющих сравнительно высокий возраст населения.

Ниже рассматривается преимущественно влияние старения населения на бюджетные показатели. Такое влияние определяется тем, что существенная часть расходов либо имеет четкую адресную направленность, определяемую возрастом, либо по крайней мере меняется в зависимости от возрастной группы. Детские пособия и школьное образование ограничены почти исключительно возрастом до 17 лет, выплата пенсий, напротив, проводится после достижения установленного законом возраста. Право на получение бесплатного лечения может не зависеть от возраста, однако фак-

<sup>1</sup> Bloom D.E., Canning D. and Malaney P. (2000). Demographic Change and Economic Growth in Asia // Population and Development Review 26: 257–290.

<sup>2</sup> Tyers, R., Shi Q. (2007). Global Demographic Change, Policy Responses and Their Economic Implications // The World Economy 30 (4): 537–66.

тически государство тратит на лечение пожилых граждан заметно больше, чем на лечение молодых.

Вопрос об угрозе, которую старение населения создает для устойчивости пенсионных систем в странах Европы, был поднят еще в середине XX в. Однако за обсуждением этой проблемы не последовало принятие политических решений, в частности мер по реформированию пенсионных систем. В 1970-е гг. проблема начала привлекать более широкое общественное внимание. Тем не менее, как отмечается в докладе Международной организации труда (МОТ)<sup>1</sup>, правительства по-прежнему воздерживались от реформ, перекладывая решение надвигающихся проблем на политиков, которые должны были прийти после них. Следующей вехой стала публикация в 1994 г. доклада Всемирного банка «Как избежать кризиса старения?»<sup>2</sup>, в котором делалось жесткое заявление: «существующие системы пенсионного страхования движутся к своему коллапсу». С этого времени началась систематическая работа по разработке мер, способных смягчить последствия неблагоприятных демографических изменений. Она ведется как отдельными странами, так и международными организациями (ООН, МОТ, Всемирный банк, ОЭСР).

Более широкий анализ влияния старения населения в целом на бюджетные расходы следует отсчитывать с исследования, проведенного ОЭСР в 2001 г.<sup>3</sup> Расчеты (табл. 1) показали, что в среднем по странам ОЭСР расходы, связанные с возрастом, составляли более 21% ВВП (половину всех государственных расходов). Основная их доля (15% ВВП, или 35% всех государственных расходов) предназначалась старшим. Самое крупное направление «возрастных» расходов составляли пенсии (9,0% ВВП), на долю здравоохранения приходилось 6,0% ВВП.

<sup>1</sup> ILO. From pyramid to pillar: Population change and social security in Europe. 1989.

<sup>2</sup> World Bank. Averting the old age crisis, 1994.

<sup>3</sup> Dang T., Antolin P., Oxley H. Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending // OECD Economics Department Working Papers. 2001. № 305.

Таблица 1. Бюджетные расходы, зависящие от возраста по странам ОЭСР, 2000 г.

	Процент ВВП	Процент от «возрастных» расходов	Доля расходов расширенного бюджета
Пенсии	9,0	42	21
Здравоохранение	6,0	28	14
Образование и пособия на детей	6,2	29	15
ВСЕГО	21,2	100	50

Источник: OECD, 2001.

Существенный перевес расходов, идущих на старших граждан, по сравнению с расходами на молодых типичен для большинства стран. Дополнительным подтверждением служат результаты углубленного анализа, который провел Weil<sup>1</sup>. По его данным, в США почти 60% всех расходов можно «привязать» к определенным возрастным группам. При этом бюджетные расходы, приходящиеся на пожилого жителя, в 8 раз превышают расходы на гражданина работоспособного возраста и в 25 раз превышают расходы на ребенка. Соответственно перемещение 10% населения из работоспособного в старший возраст при прочих равных увеличивает государственные расходы на 4,7% ВВП<sup>2</sup>.

Сходные результаты показали два недавних исследования, проведенных Евростатом<sup>3</sup> и рейтинговым агентством StandardandPoor's<sup>4</sup>. В первом из них суммарные расходы с выраженной ориентацией на определенные возрастные группы была оценена в среднем по странам ЕС в 23% ВВП (табл. 2). За вычетом дополнительно включенных расходов на социальную опеку и пособия по безработице, резуль-

<sup>1</sup> Weil D. Population Aging // NBER Working Paper 12147, 2006.

<sup>2</sup> Gokhale Jagadeesh and Smetters Kent. Fiscal and Generational Imbalances: An Update // Tax Policy and the Economy, forthcoming.

<sup>3</sup> Ageing Report-2009. European Commission, 2009.

<sup>4</sup> Standard & Poor's, Global Aging 2010: An Irreversible Truth, 2010.

тат полностью совпадает с более ранней оценкой для стран ОЭСР. Обратим внимание на существенные различия между «возрастными» расходами для развитых стран (более 26% ВВП) и формирующихся рынков (17% ВВП).

Исследование, проведенное агентством Standard & Poor's, отличалось более широкой выборкой: в него были включены не только все крупные развитые страны, но и практически все формирующиеся рынки (25 и 24 страны соответственно), в частности, все представители БРИКС. Агрегированные оценки (табл. 3) показывают существенные количественные различия между рассматриваемыми группами стран при качественно сходной ситуации (с поправкой на то, что здесь не учитывались расходы на образование). В целом зависящие от возраста расходы для формирующихся рынков (10% ВВП) здесь также оказались значительно ниже, чем для развитых стран (более 17% ВВП). При этом структуры «возрастных» расходов для этих групп стран сходны между собой: 37–39% всех таких расходов приходится на долю общественного здравоохранения, порядка 55% на долю пенсионных выплат. Отметим также, что для формирующихся рынков расходы на социальную опеку и пособия по безработице в обеих выборках оказались незначимыми (0,3 и 0,1% ВВП соответственно). Это позволяет сосредоточиться в дальнейшем на трех оставшихся категориях расходов.

Данные Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации показывают (табл. 4), что основные «возрастные» расходы российской бюджетной системы составили в 2011 г. 16,3% ВВП. Сопоставление этих данных с оценками для других стран свидетельствует, что «возрастные» расходы в России несколько ниже, чем в наиболее развитых странах, однако существенно выше, чем в странах нашей категории — «формирующихся рынках». Это говорит о том, что ухудшение демографических показателей может оказать весьма значительное воздействие на нашу бюджетную систему.

Таблица 2. Бюджетные расходы, зависящие от возраста, по странам ЕС, 2007 г. (% ВВП)

Направления расходов	Всего	В том числе	
		Наиболее развитые страны	Формирующиеся рынки
Пенсии	10,2	11,4	8,0
Здравоохранение	6,7	7,7	4,9
Социальная опека	1,2	1,7	0,3
Образование	4,3	4,6	3,8
Пособия по безработице	0,8	1,2	0,2
Всего	23,1	26,4	17,1

Источник: Ageing Report-2009 (European Commission, 2009).

Таблица 3. Бюджетные расходы, зависящие от возраста, по развитым странам и формирующимся рынкам, 2010 г. (% ВВП)

	Пенсии	Здравоохранение	Социальная опека	Пособия по безработице	Всего
Вся выборка	7,3	5,2	1,0	0,5	13,7
Развитые страны	8,7	6,4	1,4	0,7	17,2
Формирующиеся рынки	5,9	3,9	0,3	0,1	10,0
БРИКС	4,6	3,0	н/д	н/д	7,6

Источник: Standard & Poor's, Global Aging 2010: An Irreversible Truth, 2010.

Таблица 4. Расходы бюджетной системы России, зависящие от возраста, 2011 г.

	Млрд руб.	% ВВП
Пенсионное обеспечение	4704	8,7
Здравоохранение	1933	3,6
Образование	2232	4,1
Всего	8869	16,3

Источник: оценки по данным Федерального Казначейства РФ.

## БУДУЩИЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ СДВИГИ КАК ИСТОЧНИК ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ НАГРУЗКИ НА БЮДЖЕТНУЮ СИСТЕМУ

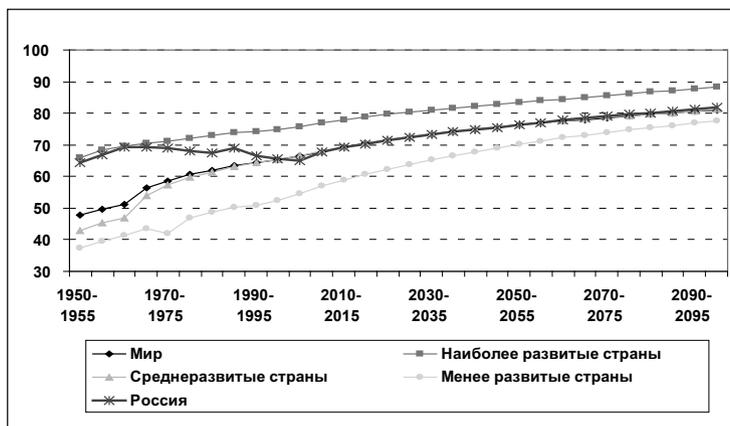
В настоящее время общепризнано, что практически во всех странах главную долгосрочную угрозу бюджетной стабильности составляет старение населения<sup>1</sup>. Масштабы ожидаемых сдвигов в возрастной структуре населения в сочетании с повышенными расходами для пожилых определяют масштабность требуемых дополнительных расходов.

Размеры бюджетных последствий старения можно иллюстрировать, например, расчетами Dekle<sup>2</sup> для Японии. Он показал, что без проведения энергичных реформ ухудшение демографических показателей приведет к росту государственного долга, который может достигнуть к 2030 г. диапазона 260–380% ВВП, а к 2040 г. — диапазона от 700 до 1300% ВВП. Это, очевидно, означает, что через непродолжительное время Японию, если она не примет решительных мер, ждет глубокий финансовый кризис. Автор, естественно, не мог предвидеть дополнительного взрывного роста долга в Японии в ходе международного финансового кризиса 2007–2008 гг. С учетом последствий кризиса ситуация оказывается еще более опасной.

Несложный анализ показывает, что наиболее сильное влияние на удельный вес пожилого населения оказывает увеличение продолжительности жизни. За период с 1950 по 2010 г. средняя длительность жизни в мире, как показывает рис. 7, увеличилась более чем на 20 лет (или почти в 1,5 раза). Наша страна в этом отношении разительно отличалась от общемировых тенденций. Россия, в отличие от других стран, последние полвека «топталась на месте», увеличив продолжительность жизни лишь на 3 года. Если в середине

<sup>1</sup> *Heller P., Hauner D. Characterizing the Expenditure Uncertainties of Industrial Countries in the 21st Century//IMF Working Paper WP/05/91, 2005.*

<sup>2</sup> *Dekle R. The Deteriorating Fiscal Situation and an Aging Population// NBER Working Paper 9367, 2002.*



Источник: World Population Prospects, the 2010 Revision. UN, 2011.

Рис. 7. Оценка продолжительности жизни

прошлого столетия мы были близки к наиболее развитым странам и по значению этого показателя, и по темпам его роста, то уже во второй половине 1960-х гг. продолжительность жизни перестала расти. На рубеже столетий Россия сравнялась по продолжительности жизни со среднеразвитыми странами. Однако, согласно прогнозам, динамика данного показателя для нашей страны после длительной стагнации входит в фазу длительного роста. В обозримом будущем этот показатель будет повышаться теми же темпами, что для населения мира в целом и населения среднеразвитых стран. К середине XXI в. продолжительность жизни в России вырастет до 75 лет (на 8 лет), к концу века достигнет 82 лет. Все это время мы будем оставаться близки по данному показателю к среднемировому уровню.

Обратимся теперь к прогнозным оценкам дополнительной бюджетной нагрузки в результате демографических сдвигов.

Для того чтобы оценить возможное будущее изменение бюджетных расходов на здравоохранение, необходимо учесть факторы, связанные как со спросом на соответствующие услуги, так и с их предложением. Спрос определяется



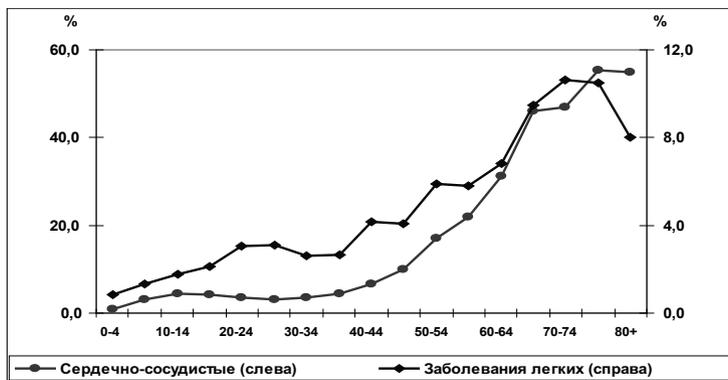
Источник: расчеты на основе российского мониторинга экономического положения и здоровья населения.

Рис. 8. Больничное лечение за последние три месяца 2009 г.

состоянием здоровья населения, предложение же ограничивается правилами, регулирующими предоставление бесплатных услуг здравоохранения.

Первичное представление о зависимости спроса на услуги здравоохранения от возраста дают расчеты, основанные на данных российского мониторинга экономического положения и здоровья населения для 2009 г. (рис. 8–9). Приведенные графики показывают, что частота посещения врача и больничного лечения высоки в самом раннем возрасте и затем растут в старшем возрасте.

Будущий спрос на услуги здравоохранения зависит от сочетания нескольких взаимно усиливающих друг друга факторов. С годами совершенствуется техническое оснащение медицины, что увеличивает стоимость лечения. Параллельно растет ценность человеческой жизни, приоритетность сохранения жизни и здоровья с точки зрения общественных предпочтений. Следствием этого оказывается как готовность общества выделять больше государственных средств на решение этих задач, так и развитие платных услуг здравоохранения. Наконец, наиболее важный фактор — это влияние, которое старение населения оказывает на распространенность заболеваний и их тяжесть.



Источник: расчеты на основе российского мониторинга экономического положения и здоровья населения.

Рис. 9. Наличие хронических заболеваний в 2009 г.

По последнему вопросу было выдвинуто три принципиально различные гипотезы. Fries<sup>1</sup> оптимистично предположил, что по мере прогресса медицины не только растет общая продолжительность жизни, но и повышается (по меньшей мере с такой же скоростью) возраст, в котором ухудшается здоровье и теряется трудоспособность. В этом случае старение населения не вызывает увеличения заболеваемости. Пессимистическая гипотеза, сформулированная Gruenberg<sup>2</sup>, полагает, что прогресс медицины продлевает жизнь, но не снижает заболеваемость. В этом случае старение должно сопровождаться значительным увеличением спроса на медицинские услуги. Наконец, промежуточный вариант (Manton<sup>3</sup>) предполагает, что старение населения в целом сопровождается улучшением состояния

<sup>1</sup> Fries J.F. Ageing, natural death, and the compression of morbidity // The New England Journal of Medicine. 1980. Vol. 303. P.130–135.

<sup>2</sup> Gruenberg E.M. The failure of success // Millbank Memorial Fund Quarterly. 1977. Vol. 55. P.3–24.

<sup>3</sup> Manton K.G. Changing concepts of morbidity and mortality in the elderly population // Milbank Memorial Fund Quarterly. 1982. Vol. 60. P.183–244.

здоровья населения, но некоторые виды тяжелых заболеваний становятся более распространенными. Различия между этими гипотезами во многом определяют результаты прогнозирования будущих расходов на здравоохранение. Для описания связи между демографическими и медицинскими показателями в последнее время получил распространение показатель «продолжительность здоровой жизни» (ПЗЖ). Он характеризует число лет, проведенных без серьезных заболеваний. Соответственно разность между полной продолжительностью жизни и показателем ПЗЖ представляет собой среднюю длительность периода нездоровья. Показатели ПЗЖ сейчас регулярно рассчитываются, например, Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), статистическим агентством ЕС (Евростатом) и другими организациями. В этих терминах перечисленные выше три гипотезы можно описать следующим образом: 1) со временем растет общая продолжительность жизни и ПЗЖ, а период нетрудоспособности сокращается, б) при увеличении продолжительности жизни ПЗЖ остается неизменной, а период нетрудоспособности растет, в) со временем растут одновременно продолжительность жизни, ПЗЖ и период нетрудоспособности.

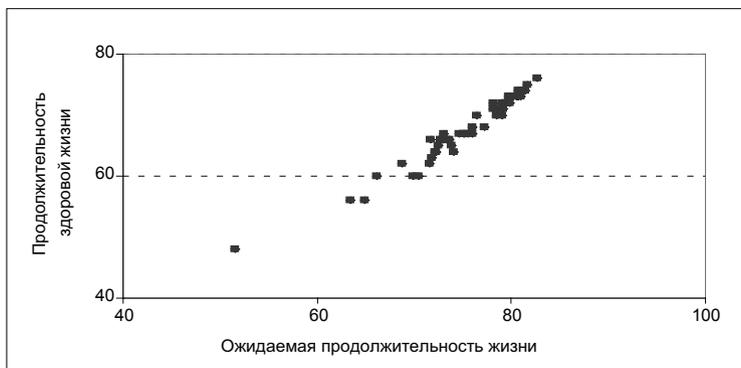
На рис. 10 представлены данные ВОЗ за 2007 г.<sup>1</sup> по продолжительности жизни для выборки из 55 стран, включающей основные развитые (21 страна) и формирующиеся рынки (34 страны). Они наглядно показывают тесную связь между двумя анализируемыми показателями — все данные лежат практически на одной прямой.

Коэффициент корреляции между всей продолжительностью жизни (ПЖ) и ПЗЖ оказался близок к 1, составив 0,97. Регрессионная зависимость второго показателя от первого дает следующее уравнение:

$$\text{ПЗЖ} = -5,7 + 0,97 \times \text{ПЖ} \\ (2,2) (0,03)$$

Согласно данному уравнению, повышение общей продолжительности жизни на 1 год связано с увеличением здоровой жизни

<sup>1</sup> Мировая статистика здравоохранения. ВОЗ, 2010.



Источник: расчеты по данным ВОЗ (Мировая статистика здравоохранения, 2009).

Рис. 10. Показатели продолжительности жизни по развитым странам и формирующимся рынкам, 2007 г.

ни на 0,97 года (при стандартной ошибке 0,03 года). При этом скорректированный показатель R-квадрат для данного уравнения составляет 0,95. Иными словами, различия между странами по продолжительности здоровой жизни на 95% объясняются различиями по общей продолжительности жизни, и лишь 5% остается на долю прочих объясняющих факторов.

Конечно, полученные результаты не обязательно означают, что будущее увеличение продолжительности жизни в той или иной стране на один год будет сопровождаться практически таким же ростом ПЗЖ. Связь между этими показателями для разных стран сама по себе не доказывает, что между их изменением во времени для одной страны будет такая же связь. Однако, по сути, различия между странами в первом случае и динамика показателей во втором определяются одними и теми же факторами — более совершенным здравоохранением и общим улучшением условий жизни. Можно предположить, что рост продолжительности жизни в той или стране с большой долей вероятности будет сопровождаться ростом продолжительности здоровой жизни почти на такую же величину.

Таким образом, наш анализ свидетельствует в пользу того, что *рост общей продолжительности жизни происходит преимущественно за счет увеличения здоровой жизни при минимальном увеличении периода нездоровья.*

В качестве иллюстрации можно привести данные об изменении продолжительности жизни и продолжительности здоровой жизни в Великобритании за период 1981–2007 гг. (табл. 5). Они свидетельствуют, что за четверть века соотношение между продолжительностью здоровой жизни и жизни в целом изменилось достаточно мало.

Согласно оценкам ВОЗ, в России в 2007 г. ожидаемая продолжительность здоровой жизни составляла 60 лет. Эта величина складывалась из 55 лет для мужчин и 65 лет для женщин. По продолжительности здоровой жизни (как и по общей продолжительности) Россия серьезно отстает от сопоставимых с нами стран. Однако отношение ПЗЖ к суммарной ожидаемой продолжительности жизни у нас находится на уровне развитых стран (91%) и несколько выше, чем у развивающихся.

Поскольку старение населения сопровождается лишь ограниченным расширением периода нездоровья, можно предположить, что сами по себе сдвиги в возрастной структуре населения (без учета повышения ценности здоровья) не должны приводить к радикальному росту расходов на здравоохранение. По оценкам МВФ, менее половины ожидаемого в ближайшие 20 лет прироста государственных расходов на здравоохранение связана со старением населения<sup>1</sup>.

В табл. 5–7 приведены различные долгосрочные прогнозы изменения расходов на здравоохранение и пенсии. При этом в прогнозе ЕС отдельно оценено изменение расходов за счет изменения демографических показателей. Два приведенных прогноза заметно различаются ожидаемым ростом расходов на здравоохранение. Такое расхождение объясняется несколькими причинами:

<sup>1</sup> Shifting Gears Tackling Challenges on the Road to Fiscal Adjustment. Fiscal Monitor, IMF, 2011.

Таблица 5. Динамика показателей продолжительности жизни в Великобритании, 1981–2007 г.

	Пол	1981	2007
Ожидаемая продолжительность здоровой жизни	М	64,4	68,5
	Ж	66,7	70,5
Ожидаемая общая продолжительность жизни	М	70,9	77,4
	Ж	76,8	81,7
Продолжительность здоровой жизни как доля от общей продолжительности жизни, %	М	90,8	88,5
	Ж	86,8	86,3

Источник: Smith MP and White C. An investigation into the impact of question change on estimates of general health prevalence and healthy life expectancy. Health Statistics Quarterly, 2009. P. 41, 28–42.

Таблица 6. Прогноз изменения бюджетных расходов в странах ЕС на здравоохранение за счет демографических факторов, 2060 г. по сравнению с 2007 г.

Группа стран	Проц. пунктов ВВП			Относительное изменение расходов, выраженных в % ВВП		
	Здравоохранение	Пенсии	Всего	Здравоохранение	Пенсии	Всего
ЕС всего	1,7	8,7	10,4	25	86	62
ЕС-15*	1,7	7,7	9,4	25	75	55
ЕС-12**	1,5	8,8	10,3	33	79	65

\* Объединяет наиболее развитые страны ЕС.

\*\* Новые члены ЕС (в основном формирующиеся рынки).

Источник: AGEING REPORT, EUROSTAT, 2009.

Таблица 7. Прогноз изменения бюджетных расходов на здравоохранение и пенсии в развитых странах и формирующихся рынках, 2050 г. по сравнению с 2010 г.

Группа стран	Проц. пунктов ВВП			Относительное изменение расходов, выраженных в % ВВП		
	Здравоохранение	Пенсии	Всего	Здравоохранение	Пенсии	Всего
Все страны выборки	4,1	3,2	7,3	79	44	59
Развитые	4,1	4,7	8,9	65	54	59
Формирующиеся рынки	8,3	6,6	14,9	212	113	153
БРИКС	2,7	3,5	6,2	91	75	81
Россия	3,1	9,4	12,5	86	100	96

Источник: Standard & Poor's, Global Aging 2010: An Irreversible Truth, 2010.

- различными используемыми выборками стран;
- некоторым различием рассматриваемого временного диапазона;
- учетом в первом случае только демографических, а во втором случае всех факторов (как показано выше, дополнительные факторы — такие как развитие медицинских технологий — также вносят весомый вклад в увеличение расходов);
- различными гипотезами относительно продолжительности здоровой жизни.

Обратим внимание, что, согласно прогнозу Standard & Poor's, особенно значительный рост расходов на здравоохранение ожидает формирующиеся рынки (что отчасти определяется сравнительно низким нынешним уровнем таких расходов). Большое увеличение государственного финансирования здравоохранения предсказывается и для России (на 3,1 п. п. ВВП).

В целом имеющиеся долгосрочные прогнозы возможного воздействия демографических тенденций на бюджетные расходы дают неутешительную картину. Для развитых стран они предсказывают необходимость увеличения бюджетных расходов на пенсии и здравоохранение примерно на 10 п. п. ВВП. Еще больше (до 15 п. п. ВВП) требуемое увеличение финансирования по этим статьям для формирующихся рынков. Для России возникающая потребность в дополнительных бюджетных ресурсах оценивается в 12,5 п. п. ВВП. Иными словами, неблагоприятные демографические сдвиги могут потребовать удвоения (в процентах ВВП) государственных расходов на пенсии и медицинские услуги населению.

Особенно остро проблема старения сказывается на финансовых показателях пенсионной системы. На этот сектор приходится основная часть дополнительных расходов ( $\frac{3}{4}$  для России, еще большая доля для стран ЕС). Возникающие здесь проблемы рассматриваются в следующем разделе.

## СПОСОБЫ АДАПТАЦИИ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ К СТАРЕНИЮ НАСЕЛЕНИЯ

Пенсионные системы по своей природе должны оцениваться на длительном временном горизонте как минимум покрывающем период трудовой деятельности работника и его последующего пребывания на пенсии. При краткосрочном взгляде нередко создается иллюзия, что возникающие проблемы можно решить за счет частных мер. Однако долгосрочный анализ обычно показывает, что ситуация требует серьезных стратегических реформ. Мы предлагаем следующий критерий: пенсионная система может считаться приемлемой только в том случае, если она способна устойчиво действовать в течение достаточно долгого времени в ожидаемых демографических условиях.

Нередко оценка устойчивости трактуется узко — как способность выполнять те обязательства, которые формально возникают перед работниками к моменту их выхода на пенсию. Как российский, так и мировой опыт показывает, что этого недостаточно — безупречная с точки зрения финансовой сбалансированности пенсионная система нередко просто заменяется, если она не устраивает получателей пенсий либо налогоплательщиков. Например, в России за последние 10 лет пенсионная система менялась трижды. Учитывая это, мы определяем требования к системе шире — как способность поддерживать уровень пенсий, приемлемый для их получателей, при приемлемой «стоимости» финансирования выплат. Оба условия, разумеется, должны определяться с учетом реальных возможностей экономики, поэтому речь может идти о соотношении доходов различных групп и их перераспределении (например, коэффициентах замещения, уровне налоговой нагрузки и т. д.).

Нарушение этих требований создает опасность многократного пересмотра параметров пенсионной системы, что в конечном итоге может оказать серьезное негативное воздействие на развитие экономики. Распределительная система построена по принципу «солидарности поколений» (пенси-

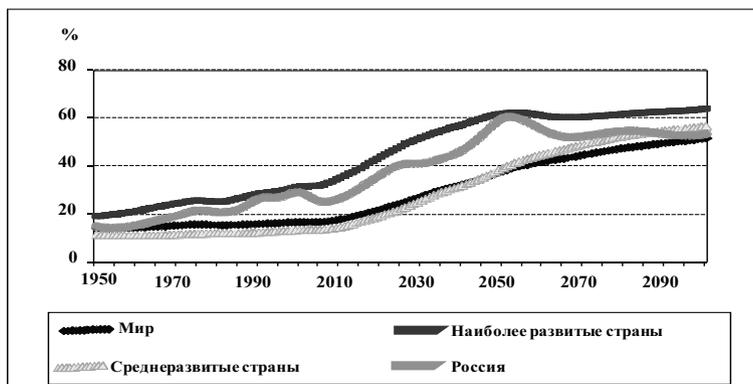
онные выплаты каждому поколению финансируются за счет взносов следующего поколения) — следовательно, механизм пенсионной системы должен обеспечивать баланс интересов всех поколений. Иными словами, *действие пенсионной системы следует рассматривать не столько как технический вопрос (обеспечивает ли ее устройство формальную финансовую сбалансированность), сколько как политэкономическую задачу (обеспечить должное согласование интересов разных поколений).*

Очевидно, демографические показатели имеют определяющее значение для работы пенсионных систем. Примем для простоты, что выплаты полностью финансируются за счет страховых взносов. Тогда коэффициент замещения  $z$  связан простой зависимостью с числом пенсионеров, приходящихся на одного работника  $d$ :

$$z = t/d,$$

где  $t$  — ставка пенсионных взносов. Величина  $d$ , в свою очередь, определяется пропорцией между численностью населения в пенсионном и рабочем возрасте. Последний показатель называется коэффициентом демографической нагрузки старшего возраста (ДНСВ). Таким образом, старение населения увеличивает ДНСВ, это повышает число пенсионеров, финансируемых одним работником, в результате чего (при прочих равных) в обратной пропорции падает коэффициент замещения.

Для того чтобы понять, в каких условиях в перспективе будут существовать пенсионные системы, обратимся к демографическим прогнозам ООН. Представленные на рис. 11 данные свидетельствуют о том, что в ближайшие десятилетия мир столкнется с ускорением роста ДНСВ. Демографическая ситуация в России в сопоставимом определении (т. е. при использовании одних и тех же границ старшего возраста) несколько легче, чем в группе наиболее развитых стран (в настоящее время ДНСВ в них на треть выше, чем в России). Лишь в пиковой точке (которую мы будем проходить в 2052 г.) по демографическим пропорциям мы почти срав-



Источник: расчеты по данным World Population Prospects, the 2010 Revision. UN, 2011.

Рис. 11. Соотношение численности населения в старшем и рабочем возрастах

няемся с развитыми странами. Вместе с тем демографическая нагрузка старшего возраста (а следовательно, демографические условия с точки зрения пенсионной системы) в нашей стране существенно выше, чем в группе среднеразвитых стран.

Обратим внимание на то, что наша страна недавно миновала короткий отрезок улучшения демографических пропорций и вступила в период исключительно быстрого их ухудшения, который будет продолжаться до середины XXI столетия. За это время показатель ДНСВ вырастет в 2,3 раза. Это значит, что при неизменной пенсионной системе коэффициент замещения упадет более чем вдвое. Столь большой разрыв между уровнем пенсий и зарплаты неприемлем во всех отношениях. Но поддержание стабильности коэффициента замещения без серьезных реформ, только за счет дополнительного финансирования пенсионной системы (как это фактически было сделано в 2010 г.), потребует гигантского увеличения ресурсов. По оценкам Гурвича, для этого необходимо ежегодно увеличивать ставку пенсионных взносов на 1 процентный пункт либо каждые 5 лет наращивать

трансферта из федерального бюджета на 1% ВВП<sup>1</sup>. Примерно такое же — на 9,4 п. п. ВВП за 40 лет — увеличение пенсионных расходов предсказывает для России Standard&Poor's.

Мы видим, что старение населения при сохранении действующей пенсионной системы приводит к тому, что правительство оказывается перед выбором между двумя плохими вариантами: глубокое падение коэффициента замещения либо выделение все больших средств на пенсионное обеспечение.

Такие последствия старения интуитивно вполне понятны. Для того чтобы уяснить суть проблемы, рассмотрим упрощенную ситуацию, где число работников, их зарплата и ставки пенсионных взносов остаются неизменными. По мере увеличения продолжительности жизни (в условиях сохранения пенсионного возраста) постоянная сумма пенсионных взносов будет делиться на все большее число пенсионеров, что сделает необходимым сокращение пенсий либо привлечение дополнительных средств.

После того как в мире были осознаны демографические угрозы, многие страны начали активно проводить реформы, чтобы предотвратить надвигающийся финансовый кризис. Особенно активно такие меры разрабатываются и реализуются в сфере пенсионного страхования. Проблемы, возникающие в пенсионной системе, и ответные меры, принимаемые в разных странах, рассмотрены в целом ряде обзорных работ Всемирного банка, ОЭСР и других организаций<sup>2</sup>. Как можно оценить принимаемые меры? Какие из них можно считать наиболее приемлемыми для России?

<sup>1</sup> Гурвич Е. Т. Реформа 2010 г.: решены ли долгосрочные проблемы российской пенсионной системы? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 6.

<sup>2</sup> Pensions at a Glance, OECD, 2011; Whitehouse E., D'Addio A., Chomik R. et al. Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done? // The Geneva Papers, 2009, 34, (515–535), 2009; Holzmann R. (Ed.) Aging Population, Pension Funds, and Financial Markets. World Bank, 2009; Ageing Report-2009 (European Commission, 2009); From Red to Gray. World Bank, 2007; Whitehouse E. Pensions Panorama. World Bank, 2007.

В принципе есть только три пути избежать пенсионного кризиса в условиях неблагоприятных демографических сдвигов. Первый из них связан с увеличением выделяемых на пенсионные выплаты финансовых ресурсов, второй — с ограничением роста обязательств перед пенсионерами, и третий — со снижением соотношения между численностью пенсионеров и работников. Рассмотрим эти возможности.

### *Адаптация за счет увеличения финансирования*

Наиболее «простой» вариант решения проблем старения — увеличение финансирования за счет повышения ставок социальных взносов и/или дополнительных трансфертов из бюджета. В России обе меры были применены в рамках пенсионной реформы 2010 г., в результате чего размеры трансферта из Федерального бюджета в Пенсионный фонд (без учета ЕСН и материнского капитала) увеличились с 1,5% ВВП в 2007 г. до 5,5% ВВП в 2010 г., а ставки пенсионных взносов выросли с 20% в 2005–2010 гг. до 26% в 2011 г.

В краткосрочном плане данный путь имеет серьезные негативные последствия для экономики. Повышение ставок социальных взносов дестимулирует предложение труда, снижает конкурентоспособность российской экономики. Увеличение трансфертов из федерального бюджета делает невозможным назревшее повышение государственных расходов на развитие человеческого и физического капитала, необходимое для развития страны, — притом, что уже сейчас на пенсии мы тратим больше, чем в среднем страны ОЭСР, тогда как расходы на образование и здравоохранение сравнительно невелики по международным меркам.

Взгляд на ситуацию с точки зрения долгосрочной перспективы делает окончательно ясным, что данный путь неизбежно ведет к полномасштабному экономическому кризису. В случае адаптации к старению за счет повышения ставок пенсионных взносов потребуется увеличить их к 2050 г. на 40 п. п., т. е. довести социальные взносы до 70%! Второй вариант требует перемещения почти 10% ВВП в пенсионную сферу за счет повышения налогов и/или сокращения других

расходов. Ясно, что оба варианта относятся к области фантастики.

Еще одна сторона дела состоит в том, что адаптация к старению происходит здесь за счет изменения баланса отношений между поколениями. Рост продолжительности жизни нынешних пенсионеров компенсируется повышением взносов и /или налогов, уплачиваемых следующим поколением. Дальнейшее увеличение продолжительности жизни потребует еще большего повышения взносов (налогов). В результате каждое поколение будет вынуждено платить больше, чем предыдущее и получать больше, чем оно само уплатило. По сути, возникающее здесь постоянное изменение баланса между поколениями аналогично схеме финансовой «пирамиды» и явно не может служить устойчивой основой для долгосрочной стратегии.

Проведенная правительством в 2010–2011 гг. попытка улучшить положение нынешних пенсионеров за счет работников встретила серьезное сопротивление и вынудила власти пересмотреть это решение (по крайней мере на время). Но правительство может переносить бремя на еще более далекие поколения, финансируя рост пенсионных выплат за счет заимствований, что не менее опасно для экономики.

Тем не менее Минздравсоцразвития в своем докладе по дальнейшему реформированию пенсионной системы<sup>1</sup> предлагает продолжать движение по этому пути (в частности, закрепить за ПФР часть НДС либо другие дополнительные доходные источники).

#### *Адаптация за счет ограничения пенсионных обязательств*

Одна из основных тенденций последнего времени состоит в использовании все более гибких схем формирования пенсионных обязательств государства перед работниками.

<sup>1</sup> Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса. М., декабрь 2010 г. [www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6](http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6).

На смену правилам, жестко определяющим будущие пенсионные обязательства, приходят так называемые «системы с фиксированными взносами». Они предусматривают коррекцию обязательств с учетом растущей ожидаемой продолжительности жизни пенсионеров или исходя из текущих доходов пенсионной системы. Другой способ сдерживания роста обязательств связан с использованием более «экономных» схем индексации пенсионных прав и назначенных пенсий. Среди стран ОЭСР наиболее популярна минимальная индексация пенсий — лишь в меру инфляции<sup>1</sup>. Часть стран индексирует пенсии на зарплату, если это согласуется с уровнем сбалансированности пенсионного бюджета, в некоторых странах индекс повышения цен берется как среднее между ростом цен и ростом зарплаты.

Следует, однако, сознавать, что такой путь имеет мало шансов на долгосрочный успех. Здесь можно предвидеть возникновение распределительного конфликта между поколениями. В рамках пенсионной системы, построенной на принципе «солидарности поколений», каждое поколение сначала передает трансферт предыдущему (в виде пенсионных взносов), а затем получает трансферт от следующего. Если у текущей когорты пенсионеров увеличивается продолжительность жизни, то они испытают относительное (по сравнению с зарплатой) снижение уровня пенсий. Несмотря на то что данная когорта получит такой же трансферт, какой ранее передала сама, на поверхности это будет выглядеть как ухудшение положения текущего поколения пенсионеров. Можно ожидать, что результатом станет давление на правительство с явными или неявными требованиями повысить уровень пенсий, восстановив упавший коэффициент замещения.

Применительно к России такое давление будет все более результативным, учитывая электоральную значимость пенсионеров. В настоящее время на их долю приходится 37% от граждан, имеющих право голосовать. Учитывая традиционно более высокую электоральную активность пенсионе-

<sup>1</sup> Pensions at a Glance, OECD, 2011; Piggott J., R. Sane. SP Discussion Paper. World Bank, 2009. № 0925.

ров, можно уверенно сказать, что они составляют свыше 40% от фактически голосующих избирателей. Рис. 12 показывает, что устойчивой тенденцией ближайших десятилетий будет дальнейшее увеличение политического веса пенсионеров. Наиболее вероятным результатом попыток правительства сдерживать рост пенсионных обязательств будет тогда периодическое (например, вписанное в политический цикл) их повышение за счет перемещения в пенсионную сферу дополнительных ресурсов. Иными словами, второй вариант практически неизбежно будет систематически «скатываться» к первому, со всеми присущими ему негативными последствиями.

Представленный на рис. 12 прогноз указывает на еще одну серьезную опасность. В силу своей фазы жизненного цикла, пенсионеры объективно заинтересованы прежде всего в текущем потреблении, а не в развитии. *Длительное поддержание неизменного пенсионного возраста увеличивает долю пенсионеров в структуре электората и тем самым загоняет страну в «ловушку старости»*, когда воля избирателей все больше смещается в сторону краткосрочных задач в ущерб долгосрочному развитию.

#### *Адаптация за счет улучшения пропорций между числом работников и пенсионеров*

Россия отличается очень большим числом пенсионеров. Достаточно сказать, что число пенсионеров по старости в нашей стране превышает число граждан пенсионного возраста. Такая парадоксальная ситуация объясняется практически полным охватом пожилого населения пенсиями в сочетании с предоставлением их некоторым категориям граждан досрочно.

Изменить положение дел можно несколькими способами, включая:

- *повышение минимального рабочего стажа, необходимого для получения права на трудовую пенсию*. В настоящее время он составляет 5 лет, по сравнению с типичным

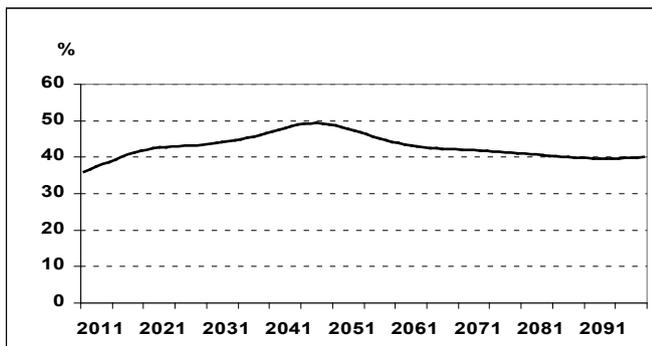


Рис. 12. Доля пенсионеров в электорате

для стран ОЭСР требованием 25–30 лет трудового стажа для получения полной пенсии по возрасту;

- *создание стимулов для модернизации работодателями рабочих мест с неблагоприятными условиями труда, требующими досрочного выхода на пенсию.* Примером устранения неоправданных льготных режимов досрочных пенсий может служить Польша. До реформы, начатой в 1999 г., фактический возраст выхода на пенсию (59/55 для мужчин и женщин) из-за многочисленных льгот был на 5–6 лет ниже стандартного (65/60). После завершения реформы фактический возраст практически сравнялся со стандартным. Таким образом, в ходе реформы фактический возраст предоставления пенсий повысился на 5–6 лет;
- *выделение из состава страховых пенсий включенных в них в 2010 г. базовых пенсий и переход к адресной политике их предоставления.* В настоящее время в большинстве стран ОЭСР (за единичными исключениями) действует этот принцип, иногда сочетаемый с «безусловным» предоставлением базовых пенсий. Все большее распространение в мире получает практика предоставления нестраховых пенсий только тем, кто действительно нуждается в социальной поддержке — например, имеющим доходы из всех источников на уровне ниже

установленной минимального пенсионного дохода. В странах, где действуют только адресные нестраховые пенсии, типичная доля получающих их пожилых граждан составляет от 20 до 50%.

Может быть также вынесен на рассмотрение вопрос об отсрочке выплаты трудовых пенсий работающим пенсионерам (речь идет не о лишении их пенсий, а лишь о том, чтобы они направлялись на личные счета пенсионеров и выплачивались после прекращения работы).

Перечисленные меры могут дать значительный, но однократный эффект. В вопросе же систематического поддержания соотношения между числом работников и пенсионеров нет альтернативы повышению пенсионного возраста. Если оно проводится таким образом, чтобы соотношение между длительностью трудовой деятельности и пребывания на пенсии, несмотря на старение, оставалось неизменным, то в пенсионной системе просто не будет возникать проблем. Действительно, в этом случае соотношение между численностью работников и пенсионеров будет оставаться стабильным, следовательно, будет сохраняться устойчивая пропорция между уровнем пенсий и заработной платы.

На этом пути не меняется баланс между поколениями — каждое из них получает такой же трансферт, какой передает само<sup>1</sup>. Это представляется вполне справедливым, учитывая, что повышение продолжительности жизни — прежде всего, большое благо, а затем уже — источник проблем. Известный экономист Нордхауз (2002)<sup>2</sup> предложил метод интегральной оценки благосостояния населения с учетом роста продолжительности жизни и улучшения состояния здоровья. Он приходит к выводу, что выигрыш населения США в XX в. от более здоровой и продолжительной жизни примерно равен росту материального благосостояния за счет увеличения по-

<sup>1</sup> Это справедливо, если для простоты принять, как мы делали выше, что зарплата работников постоянна.

<sup>2</sup> *Nordhaus W.* The Health of Nations: the Contribution of Improved Health to Living Standards // NBER Working Paper 8818, 2002.

требления товаров и услуг. Не видно никаких оснований, почему бремя финансирования дополнительного досуга людей, возникшее у них благодаря продлению жизни, должно перекладываться на другие поколения.

С другой стороны, нет принципиальных препятствий увеличению длительности работы с точки зрения состояния здоровья, поскольку, как мы установили, вместе с общей продолжительностью жизни растет длительность здоровой жизни. В России нет ограничений на повышение пенсионного возраста и со стороны ситуации на рынке труда, поскольку, как отмечалось выше, в обозримом будущем численность экономически активного населения будет падать, создавая острый дефицит рабочей силы.

Хотя повысить пенсионный возраст обычно бывает не просто с политической точки зрения, в мире растет число стран, принимающих такие решения (включая как наиболее развитые, так и страны с формирующимся рынком). Пенсионный возраст принято увеличивать достаточно медленно (ежегодно не более чем на 0,5 года), с учетом и ситуации на рынке труда, и политических ограничений. Некоторые решения по повышению возраста уже полностью реализованы (в Германии, Новой Зеландии), часть находится в процессе реализации (Венгрия, Чехия, Италия) и часть относится к будущему. Некоторые наиболее значительные изменения пенсионного возраста приведены в табл. 8. Обратим внимание на то, что повышение пенсионного возраста для женщин более распространено и в целом имеет большие размеры. Иными словами, мы наблюдаем процесс выравнивания пенсионного возраста мужчин и женщин.

### *Оптимальная реакция на старение населения*

Выше показано, что единственный вариант ответа на старение населения, обеспечивающий долгосрочную устойчивость пенсионной системы, — повышение пенсионного возраста. Посмотрим теперь на проблему с другой стороны, обратившись к экономическому и социальному смыслу института пенсионного страхования.

Таблица 8. Наиболее значительные решения по повышению пенсионного возраста в странах ОЭСР

	Исходный	По состоянию на 2010 г.	Конечный	Общее повышение пенсионного возраста
<b>Мужчины</b>				
Венгрия		60	65 (2030)	5
Греция		57	60 (2020)	3
Италия	55 (2000)	59	65 (2030)	10
Н. Зеландия	60 (1993)	65		5
Чехия	60 (2000)	61	65 (2040)	5
Ю. Корея		60	65 (2050)	5
<b>Женщины</b>				
Австралия	60 (2000)	62	67 (2040)	7
Великобритания		60	65 (2020) и 68 (2050)	8
Венгрия	55 (2000)	59	65 (2030)	10
Германия	60 (2000)	65		5
Греция		57	60 (2018)	3
Н. Зеландия	60 (1993)	65		5
Словакия		57	62 (2020)	5
Чехия		57	65 (2035)	8

Источник: Chomik R., Whitehouse E. Trends in Pension Eligibility Ages and Life Expectancy, 1950–2050 // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. OECD, 2010. № 105.

Принято считать, что пенсионная система существует для того, чтобы обеспечивать приемлемый уровень доходов граждан при их нетрудоспособности. Данную задачу в принципе могут решить и сами граждане, сберегая часть доходов в период активной трудовой деятельности и используя эти сбережения после завершения трудовой карьеры. Вмешательство государства, вводящего обязательное пенсионное страхование, оправдано преобладанием у граждан «близорукого» поведения, т. е. недостаточный учет ими в своих

решениях долгосрочных проблем, возникающих при потере трудоспособности<sup>1</sup>. Данная концепция вполне естественна — действительно, если ответственный взрослый человек не полагается на то, что в старости его будут содержать дети (как это было принято в доиндустриальном обществе), то он должен делать сбережения, которые позволят ему жить после завершения трудовой деятельности. Размеры отчислений на эти цели и распределение времени жизни между работой и пребыванием на пенсии будут определяться собственными предпочтениями при выборе между трудом и досугом, а также степенью дисконтирования будущего потребления. Такой взгляд на проблему позволяет (если отвлечься на время от индивидуальных различий в предпочтениях людей) определить оптимальную пенсионную политику. Если пенсионная система призвана компенсировать «близорукость» работников, то *лучшим ее вариантом, безусловно, должен быть признан тот, который выбрал бы сам работник в начале трудового пути, обладай он длинным (покрывающим всю его жизнь) горизонтом планирования.*

Задача государства состоит тогда в воспроизведении поведения человека, оптимизирующего свое потребление на протяжении всего жизненного цикла. Такой подход позволяет отчасти снять конфликт между работниками и пенсионерами. Он учитывает, что на протяжении своей жизни большинство людей попеременно выступают и в роли работника, и в роли плательщика налогов (на труд, на потребление), и в роли пенсионера. Оптимальная пенсионная политика, рассматривающая в целом весь жизненный цикл человека, устраняет противоречие между его интересами на разных стадиях жизни. Государство при этом не должно рассматриваться как особая сторона в определении политики, поскольку оно не имеет собственных ресурсов, а лишь распределяет собранные налоги и взносы.

Нет исследований, где оценивались бы оптимальные для граждан параметры пенсионной системы. Однако в по-

<sup>1</sup> *Feldstein M., Liebman J. Social Security // NBER Working Paper 8451, 2001.*

следнее время появились работы, позволяющие судить, как «дальновидный» работник реагировал бы на увеличение продолжительности своей жизни. В работе Bloometal (2007), Prettner, Canning (2012)<sup>1</sup> построены модели, в которых люди выбирают оптимальную для себя продолжительность работы и уровень сбережений, исходя из ценности потребления и предпочтений между работой и досугом. Авторы показывают, что при достаточно общих условиях реакция человека на увеличение ожидаемой продолжительности своей жизни состоит в более позднем прекращении работы. Более того, при определенных предположениях оптимальная реакция состоит в сохранении пропорций между длительностью работы и пребывания на пенсии. При этом выбираемая доля доходов, сберегаемых в период работы, остается неизменной.

Иными словами, если бы в отсутствие пенсионной системы граждане, обладая всей необходимой информацией и в достаточной степени заботясь о своем будущем, выбрали, сколько времени им работать и какую часть заработка сберегать на старость, то *в ответ на увеличение продолжительности своей жизни они увеличат продолжительность работы, не меняя долю сберегаемых трудовых доходов*. Поскольку пенсионная система, как отмечалось выше, призвана имитировать такое поведение, оптимальный ответ правительства на старение населения также состоит в повышении пенсионного возраста при неизменной ставке взносов. Целесообразно принять, что параметры повышения возраста должны обеспечивать неизменность соотношения между длительностью трудовой деятельности и пенсии. Если пенсионный возраст остается неизменным, то, при прочих равных, уровень пенсий окажется ниже оптимального, поскольку

<sup>1</sup> Bloom D., Canning D., Mansfield R. et al. Demographic Change, Social Security Systems, and Savings // Journal of Monetary Economics. 2007. № 54 (1). P. 92–114; Prettner K., Canning D. Increasing life expectancy and optimal retirement: does population aging necessarily undermine economic prosperity? // Program on the Gobar Demography of Aging. Working Paper. 2012. February. № 91.

ку меньшим будет период сбережений и большим — период использования сбережений.

Увеличение продолжительности жизни в сочетании с политикой последовательного повышения пенсионного возраста обеспечивают улучшение положения всех участников экономики. Каждая возрастная когорта выигрывает от более длительной жизни, частично используя дополнительные годы для отдыха, а частично для того, чтобы материально его обеспечить. Остальные когорты при этом не должны увеличивать свои налоговые выплаты, т. е. как минимум ничего не проигрывают.

Возникает естественный вопрос: если повышение пенсионного возраста в конечном счете отвечает интересам самих граждан, почему оно обычно непопулярно среди них? Для этого можно указать, по меньшей мере, три причины.

Во-первых, остается проблема короткого горизонта индивидуального принятия решений. Во-вторых, в рамках распределительных систем старение, как отмечалось выше, провоцирует распределительный конфликт — каждая когорта заинтересована в том, чтобы сохранить прежнюю длительность работы, возложив бремя финансирования своего дополнительного «заслуженного отдыха» на следующее поколение. Наконец, еще одна причина видится в инерции мышления — и сами граждане, и правительство привыкли рассматривать пенсионный возраст как нечто неизменяемое и считают его изменение важной реформой. Необходимо изменить подобные представления, выдвинув на место «константы» соотношение между длительностью труда и пребывания на пенсии (данный показатель действительно имеет право занять это место).

Распределительный конфликт может быть устранен введением накопительных пенсионных систем (которые получили в последнее время достаточно широкое распространение). Действительно, ее механизм предполагает, что каждое поколение (и даже каждый гражданин) платит за себя, т. е. устраняется кросс-финансирование пенсий одних поколений взносами других.

Некоторые экономисты считают развитие накопительных систем главным инструментом спасения пенсионных систем от кризиса, связанного со старением населения. Однако такое мнение далеко не бесспорно. Механизм накопительной системы, действительно, имеет важное достоинство — он исключает возможность появления необеспеченных финансовыми ресурсами пенсионных обязательств. Но увеличение продолжительности жизни и здесь ведет к падению относительного уровня пенсий. Таким образом, накопительная система сама по себе не защищает от падения коэффициента замещения в условиях старения населения и, значит, не может считаться устойчивой по предложенному выше критерию. Увеличение разрыва между уровнем пенсий и зарплаты может вызвать политическое давление со стороны пенсионеров. В большинстве стран накопительная и распределительная системы сосуществуют, дополняя друг друга — таким образом, у пенсионеров остается возможность добиваться увеличения распределительной составляющей выплат. Даже в «чистой» накопительной системе при падении коэффициента замещения пенсионеры вполне могут потребовать у правительства ее реформы. Реалистичность подобного сценария подтверждается тем фактом, что в последнее время несколько стран (Аргентина, Венгрия, Польша) полностью или частично отказались от накопительных систем, а в Чили, которая первой стала использовать накопительную пенсионную систему, к ней добавлена распределительная составляющая.

Сказанное, конечно, не означает, что накопительные системы бесполезны. Но, на наш взгляд, они вряд ли смогут противостоять старению населения без повышения пенсионного возраста. Возможно, основная ценность накопительного принципа состоит именно в том, что он может ослабить сопротивление населения более позднему выходу на пенсию.

Третья причина непопулярности идеи повышения пенсионного возраста, как отмечалось, связана с отношением к нему как к «универсальной постоянной». Ошибочность такого взгляда наглядно иллюстрируется концепцией «инфля-

ции возраста»<sup>1</sup>. Проведенный нами анализ свидетельствует, что возрастные интервалы для разных периодов времени нельзя считать эквивалентными, точно так же, как не равны по покупательной способности рубли или доллары в разные моменты времени. По состоянию здоровья, степени трудоспособности и ожидаемой продолжительности жизни россиянин, которому в 2030 г. будет 65 лет, будет примерно соответствовать россиянину, который сейчас находится в возрасте 60 лет. Иными словами, границы, определяющие наступление пожилого возраста и состояния нетрудоспособности, неправомерно считать фиксированными, раз навсегда заданными. Они должны регулярно корректироваться, аналогично тому, как пересматривается, например, с учетом инфляции стоимость прожиточного минимума или размеры пенсии. Существенное отличие инфляции возраста от обычной, ценовой, состоит в том, что она отражает сугубо позитивный процесс увеличения продолжительности жизни и состояния здоровья людей. В некоторых странах (например, в Дании) уже нащупали правильный подход и делают повышение пенсионного возраста постоянным процессом, автоматически следующим за увеличением продолжительности жизни<sup>2</sup>.

## **ПРАКТИЧЕСКАЯ АДАПТАЦИЯ ПЕНСИОННЫХ СИСТЕМ К СТАРЕНИЮ НАСЕЛЕНИЯ — МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

Приведенные результаты убедительно свидетельствуют о необходимости срочных широкомасштабных реформ в области здравоохранения и социального страхования. Отказ от таких реформ или даже запаздывание с их проведением неминуемо приведет к глубокому бюджетному кризису. Опыт Греции показывает, что страна, закрывающая глаза на свои

<sup>1</sup> *Shoven J., Goda G. Adjusting Government Policies for Age Inflation // SIEPR Discussion Paper. 2008. № 08–62.*

<sup>2</sup> *Whitehouse E. Life-expectancy Risk and Pensions: Who Bears the Burden? // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. 2007. № 60.*

бюджетные проблемы рано или поздно оказывается вынуждена решать их в трудных условиях финансового и политического кризиса.

В табл. 9 представлены агрегированные оценки, характеризующие масштабы адаптации стран ЕС к демографическим вызовам. Приведенные данные показывают, что принимаемые меры компенсируют более половины негативного влияния старения на пенсионные системы (более 5% ВВП). В сочетании с другими факторами, которые смягчат последствия старения, это позволяет снизить прогнозируемое увеличение расходов на пенсии с явно непосильных 8,7 п. п. ВВП до «всего» 2,3 п. п. ВВП.

Как ожидаемый эффект старения, так и масштабы принимаемых мер различаются по странам (табл. 10). В большинстве случаев страны, которые подвергаются наибольшей угрозе, принимают наиболее решительные меры (как Италия, Франция, Венгрия, Польша, где адаптационные меры правительства компенсируют от 58 до 100% негативного эффекта). Вместе с тем в отдельных странах готовность к демографическим вызовам явно не соответствовала грозящей им опасности. В наибольшей степени это относилось к Греции и Испании. В Испании последствия старения «стоили» более 10% ВВП, принятые же меры компенсировали менее четверти этой величины. В Греции при стоимости последствий почти 13% ВВП принятые меры лишь увеличивали расходы! Пример этих стран показывает, что «расплата» за отказ считаться с долгосрочными бюджетными проблемами, стремление отложить на будущее принятие политически трудных мер происходит гораздо раньше, чем они беспечно предполагают.

Проведенный выше анализ дает объяснение, почему прогнозируемое увеличение пенсионных расходов существенно превосходит ожидаемый рост расходов на здравоохранение. Спрос на лечение определяется объективным состоянием здоровья. Соответственно, поскольку длительность «периода нездоровья» растет значительно медленнее, чем формальная продолжительность старости (неважно, отсчитывается ли она от 60 или от 65 лет), демографические сдвиги вызывают лишь

Таблица 9. Факторы ожидаемого изменения расходов на пенсии в странах ЕС за 2007–2060 гг. (п. п. ВВП)

Группа стран	Демографические пропорции	Адаптационные меры			Прочие факторы	Всего ожидаемое изменение расходов
		Охват пенсиями пожилого населения	Размеры пенсии	Итого адаптация		
ЕС всего	8,7	– 2,6	– 2,5	– 5,1	– 1,3	2,3
Недавно присоединившиеся (ЕС-15)	7,7	– 1,8	– 2,3	– 4,1	– 1,2	2,4
«Старые» члены (ЕС-12)	8,8	– 1,9	– 2,9	– 4,8	– 1,4	2,6

Источник: расчеты по данным Ageing Report-2009 (European Commission, 2009).

Таблица 10. Сопоставление ожидаемого роста пенсионных расходов в странах ЕС за 2007–2060 гг. и масштабов адаптационных мер

Страны	Влияние основных факторов на изменение пенсионных расходов (п. п. ВВП)		Соотношение эффекта мер правительства к «демографическому эффекту», %
	Демографические	Меры правительства	
Великобритания	4,2	– 0,9	– 21
Венгрия	11,3	– 6,5	– 58
Греция	12,7	0,4	3
Испания	10,7	– 2,6	– 24
Италия	10,4	– 8,7	– 84
Польша	13,4	– 13,4	– 100
Франция	8,4	– 6,2	– 74
Чехия	9,5	– 4,7	– 49

Источник: расчеты по данным Ageing Report-2009 (European Commission, 2009).

умеренное изменение потребности в медицинских услугах. В отличие от этого, момент предоставления пенсии в настоящее время определяется не реальным наступлением нетру-

доспособности, а установленным когда-то (в случае России — 80 лет назад, в 1932 г.!) пенсионным возрастом.

Это позволяет сделать общий вывод, что значительное влияние старения на бюджетную систему определяется не столько реальными сдвигами в демографической структуре населения, сколько негибкостью системы социального страхования, не реагирующей должным образом на происходящую «инфляцию возраста». Столь же масштабные последствия (хотя и с другим знаком с точки зрения бюджета) наблюдались бы, если бы правительство, например, невзирая на инфляцию, десятилетиями не корректировало пенсии и зарплату в бюджетном секторе.

В идеале желательно, чтобы устройство пенсионной системы учитывало индивидуальные различия между участниками (как объективные — например, состояние здоровья либо семейное положение), так и субъективные (в первую очередь предпочтения между работой и досугом). В большинстве стран мира для этого введены, в частности, возможности добровольного досрочного выхода на пенсию (с соответствующим уменьшением размеров пенсии).

Если перейти от общих принципов к их реализации, то прежде чем начать поддержание стабильного соотношения между рабочим возрастом и пребыванием на пенсии необходимо определить оптимальный для данной страны пенсионный возраст. В качестве ориентира для такой начальной оценки можно использовать показатели сопоставимых с нами стран.

Если условно принять в качестве продолжительности трудовой деятельности время с 20 лет до стандартного пенсионного возраста, то в нашей страны для женщин этот показатель составит 143% от среднего времени получения пенсии. Это один из самых низких показателей в мире, значительно уступающий среднему показателю по ОЭСР (равному 179%). Более низкое соотношение имеет лишь одна страна — Греция, еще одна (Италия) имеет одинаковое с нами значение. Соотношение труда и «заслуженного отдыха» было бы на среднем по ОЭСР уровне, если бы пенсионный возраст женщин составлял у нас 59 лет. Для мужчин, напротив, пропорция

между трудом и пенсионным периодом высока по международным меркам (272%), хотя немало стран имеет близкие значения этого показателя (в частности, Великобритания, Германия, Израиль, Польша).

При планировании первоначальной коррекции пенсионного возраста нужно учитывать, что ее проведение потребует немало времени и реально может завершиться в промежутке 2025–2030 гг. Учитывая это, необходимо проводить сравнения не с текущими, а с будущими соотношениями, которые сформируются к моменту завершения процесса коррекции. В целом можно оценить адекватный для России пенсионный возраст, на который необходимо выйти после коррекции, как 60–62 года для женщин и 62–63 года для мужчин.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы.

Необходимо срочно принять энергичные меры для решения проблемы старения населения в России (прежде всего нужна серьезная пенсионная реформа). Если этого не сделать либо реформы будут носить «косметический» характер, страну неизбежно ожидает масштабный кризис. Длительное сохранение неизменного пенсионного возраста ведет страну в «ловушку старости» — доминирование в структуре электората пенсионеров — группы, интересы которой связаны с потреблением, а не с развитием.

При разработке пенсионной реформы надо учитывать не только обеспеченность возникающих финансовых обязательств, но и политэкономический аспект: достаточный учет интересов всех поколений. Финансовая сбалансированность, достигаемая путем ухудшения положения отдельных групп, скорее всего, окажется хрупкой.

Оптимальный для граждан способ реакции на увеличение продолжительности жизни — «индексация» пенсионного возраста на «инфляцию возраста». Такая стратегия обеспечивает стабильность коэффициента замещения и не изменяет баланса отношений между поколениями (не создавая почву для распределительного конфликта между ними). Другие варианты реакции на старение населения — сдерживание процесса накопления пенсионных обязательств или последовательное увеличение финансирования пенси-

онных выплат — либо неустойчивы либо опасны для экономики.

Учитывая, что повышение пенсионного возраста занимает значительное время, данный процесс должен быть запущен как можно скорее. Чем раньше это произойдет, тем лучше и для пенсионеров, и для налогоплательщиков, поскольку рано или поздно придется стать на этот путь.

Возможность повышения пенсионного возраста обусловлена тем, что рост общей продолжительности жизни происходит преимущественно за счет увеличения активной, здоровой жизни при минимальном увеличении периода нездоровья. Если правительство проявит политическую волю и примет стратегию повышения пенсионного возраста, то увеличение продолжительности жизни станет источником роста благосостояния для всех, в противном случае оно будет угрозой для развития экономики.

*Источник: Вопросы экономики. 2012. № 3.*

А. Г. ВИШНЕВСКИЙ  
С. А. ВАСИН  
А. В. РАМОНОВ

## Возраст выхода на пенсию и продолжительность жизни\*

**СВИДЕТЕЛЬСТВУЕТ ЛИ ОПЫТ ДРУГИХ  
СТРАН О НЕОБХОДИМОСТИ ПОВЫСИТЬ  
ВОЗРАСТ ВЫХОДА НА ПЕНСИЮ?**

В российской экономической литературе широко обсуждается вопрос об изменении возраста выхода на пенсию. Большинство авторов склоняются к тому, что старение населения и ограниченные бюджетные возможности пенсионных систем делают его повышение неизбежным.

Одним из ключевых аргументов сторонников реализации данной меры в нашей стране служит то, что во многих развитых странах возраст выхода на пенсию более высокий, чем в России. Рассмотрим этот аргумент подробнее. Для сопоставления возьмем восемь развитых стран как с относительно молодым населением (США и Польша), так и с самым старым (Япония, Италия, Германия), а также давно стареющие страны с относительно высокой рождаемостью (Франция и Швеция).

\* Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2012 г.

ТАБЛИЦА 1. «Нормальный» пенсионный возраст (лет)

Страна	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Мужчины						
Франция	60	60,5	61	61	61	61
Германия	63,5	65	65	65	65	65
Италия	57	59	61	65	65	65
Япония	65	65	65	65	65	65
Польша	65	65	65	65	65	65
Швеция	65	65	65	65	65	65
Великобритания	65	65	65	66	67	68
США	65	66	66	67	67	67
Женщины						
Франция	60	60,5	61	61	61	61
Германия	60,5	65	65	65	65	65
Италия	57	59	61	65	65	65
Япония	65	65	65	65	65	65
Польша	60	60	60	60	60	60
Швеция	65	65	65	65	65	65
Великобритания	60	60	65	66	67	68
США	65	66	66	67	67	67

Источник: OECD, 2011. Table 1, 2.

Действительно, в большинстве сравниваемых стран «нормальный» (не минимальный или льготный) пенсионный возраст (pensionable age) в настоящее время заметно выше, чем в России, и во многих из них планируется его повысить в дальнейшем (табл. 1). Сейчас у мужчин он ниже российского только в Италии, а у женщин он и там выше, чем в России.

Условно отнесем к числу пенсионеров в каждой стране всех достигших «нормального» возраста выхода на пенсию, а число работников определим, исходя из того, что нижняя граница рабочего возраста — 20 лет, а верхняя — «нормальный» возраст выхода на пенсию. Тогда, зная текущий и перспективный возрастной состав населения, можно определить долю населения в пенсионном возрасте (в дальнейшем — доля пенсионеров) и соответствующий ей коэффициент поддержки населения в пенсионном возрасте (отношение числа

Таблица 2. Доля пенсионеров и коэффициент поддержки пожилых в некоторых странах

Страна	Доля пенсионеров, %				Коэффициент поддержки пожилых (число работников на 1 пенсионера)			
	2005	2010	2020	2030	2005	2010	2020	2030
Мужчины								
Италия	26,2	24,8	25,0	23,6	2,1	2,2	2,2	2,4
Франция	18,4	19,3	22,7	25,3	3,0	2,9	2,3	2,0
Япония	17,2	19,8	25,2	26,7	3,7	3,1	2,3	2,1
Германия	17,2	17,7	20,8	26,2	3,6	3,5	2,9	2,1
Швеция	15,1	16,4	19,4	21,1	4,0	3,6	2,9	2,6
Великобритания	14,0	14,8	17,1	18,1	4,3	4,1	3,5	3,2
Россия	12,5	13,1	17,0	19,0	4,9	4,9	3,4	3,0
США	10,5	10,5	13,5	15,8	5,8	5,8	4,4	3,7
Польша	10,3	10,6	14,7	17,9	6,2	6,3	4,3	3,3
Женщины								
Италия	31,8	30,5	30,7	29,2	1,6	1,7	1,7	1,8
Россия	27,1	29,3	33,9	35,9	1,9	1,8	1,4	1,2
Франция	23,3	24,0	27,4	30,4	2,3	2,2	1,8	1,6
Великобритания	23,1	24,4	20,3	21,7	2,3	2,2	2,8	2,6
Япония	22,4	25,4	31,4	33,6	2,7	2,3	1,7	1,5
Германия	26,5	22,9	25,2	29,8	2,0	2,6	2,3	1,8
Польша	20,1	22,3	28,7	30,6	2,8	2,6	1,8	1,6
Швеция	19,4	20,1	22,5	24,2	3,0	2,9	2,4	2,2
США	14,1	14,0	16,8	19,5	4,2	4,3	3,4	2,9

ПРИМЕЧАНИЕ. Страны ранжированы по величине коэффициента поддержки пожилых в 2010 г. Нижняя граница рабочего возраста — 20 лет, верхняя — «нормальный» (см. текст) возраст выхода на пенсию в данном году в данной стране.

Источник: расчеты на основе данных: UN, 2011; OECD, 2011.

работников к числу пенсионеров, далее — коэффициент [демографической] поддержки пожилых).

Соответствующие показатели приведены в табл. 2. Из ее данных следует, что по доле пенсионеров среди мужчин Россия уже обошла США и Польшу, а по показателю поддержки пожилых, наиболее важному с точки зрения пенсионной реформы, в ближайшие десять лет может обойти также Ве-

ликобританию. Разница в пенсионном возрасте между Россией и этими странами для мужчин составляет 5 лет и более (в случае США — 6 лет). Для женщин она достигает уже 10 лет, поэтому неудивительно, что в 2010 г. Россия по обоим рассматриваемым показателям занимала второе место после Италии, а в наступившем десятилетии, в течение которого в Италии планируется повысить границу пенсионного возраста до 65 лет, Россия выйдет на первое место.

Таким образом, если считать, что повышение пенсионного возраста определяется долей пенсионеров и коэффициентом поддержки пожилых, то в отношении женской части населения России введение этой меры очевидно назрело. К этому следует добавить, что средний *фактический* возраст ухода с рынка труда обычно отличается от «нормального» возраста выхода на пенсию и, как показывают данные табл. 3, порой существенно.

Например, в Японии мужчины фактически выходят на пенсию в 70 лет вместо 65, в Италии — в 61 год вместо 59, что совпадает с магистральным движением к повышению законодательно установленного пенсионного возраста. Противоположная тенденция — к досрочному выходу на пенсию — более распространена у женщин: в 20 из 32 стран — членов ОЭСР (без Турции и Кореи) против 18 у мужчин<sup>1</sup>.

В последние десятилетия в развитых странах принимают меры, направленные на противодействие тенденции досрочного выхода на пенсию, которая поощрялась 30–40 лет назад. В России, по некоторым оценкам, возраст фактического выхода на пенсию существенно ниже «нормального», и разрыв между ними достаточно велик — выше, чем в большинстве рассматриваемых стран. В некоторых из них — в Японии, Италии, Швеции у мужчин, в Японии и Великобритании у женщин — он вообще имеет другой знак: люди уходят с рынка труда в среднем позднее, чем позволяют официально установленные границы выхода на пенсию.

<sup>1</sup> Бабкин А. Эволюция вместо революции: обзор мировых тенденций пенсионного реформирования // SPERO. 2010. № 13.

Таблица 3. «Нормальный» и фактический возраст выхода на пенсию

Страна	Возраст выхода на пенсию					
	«Нормальный»	Фактический	Разница	«Нормальный»	Фактический	Разница
	Мужчины			Женщины		
Франция	60,5	59,1	– 1,4	60,5	59,7	– 0,8
Германия	65	61,8	– 3,2	65	60,5	– 4,5
Италия	59	61,1	2,1	59	58,7	– 0,3
Япония	65	69,7	4,7	65	67,3	2,3
Польша	65	61,7	– 3,3	60	58,5	– 1,5
Швеция	65	66,0	1,0	65	63,6	– 1,4
Великобритания	65	64,3	– 0,7	60	62,1	2,1
США	66	65,5	– 0,5	66	64,8	– 1,2
Россия	60	59,1 54,0*	– 0,9 – 6,0*	55	54,5 52,4*	– 0,5 – 2,6*

\* Оценка за 2007 г. см.: Малева Т., Синявская О. Повышение пенсионного возраста: pro et contra. Табл. 2. 2011. strategy2020.rian.ru/load/366064118

Источники: World Population Prospects database, 2010; Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20.

В России средний возраст назначения пенсии по старости на общих основаниях, по оценкам на основе данных второй волны обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (РидМиЖ) в 2007 г., всего на полгода—год ниже общеустановленного пенсионного возраста. Однако с учетом выхода на пенсию вследствие инвалидности и на льготных основаниях он ниже на 2,5 года у женщин и на 6 лет у мужчин, в основном благодаря льготному выходу на пенсию, который носит массовый характер и может обесценить повышение «нормального» пенсионного возраста (Малева, Синявская, 2011).

Таким образом, в целом сравнение возраста выхода на пенсию в России и развитых странах оказывается не в нашу пользу и как будто подтверждает необходимость его официального повышения. Экономическая логика по-

добного подхода понятна, однако иногда ее пытаются усилить демографическими соображениями, что далеко не всегда представляется обоснованным.

### **НЕОТЛОЖНОСТЬ ПОВЫШЕНИЯ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ СТЕПЕНЬЮ СТАРЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ?**

Рассмотрим кажущийся неопровержимым тезис о старении населения. «В настоящее время общепризнанно, что практически во всех странах главную долгосрочную угрозу бюджетной стабильности представляет старение населения. Величина ожидаемых сдвигов в его возрастной структуре в сочетании с повышенными расходами для пожилых определяют масштабность необходимых дополнительных расходов»<sup>1</sup>.

Если неотложность реформ определяется степенью старения населения, то упоминавшиеся выше показатели, на этот раз с единообразно установленным возрастом выхода на пенсию, — доля населения в возрасте 65 лет и старше (65+) и коэффициент демографической поддержки пожилых (отношение числа работников в возрасте 20–64 года к числу лиц 65 лет и старше) — подходят для сравнения.

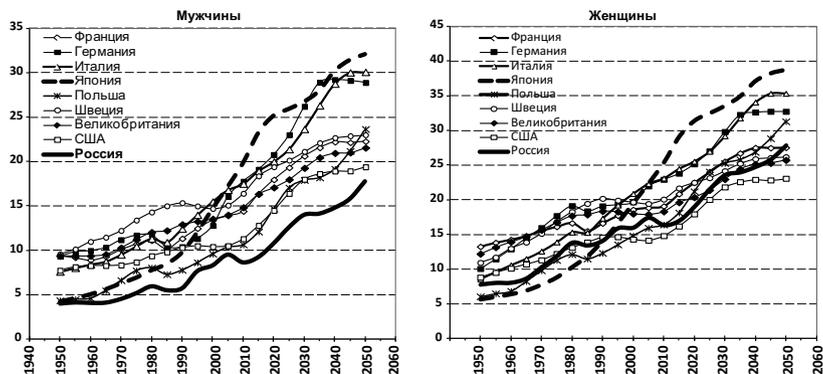
Ниже проанализирована динамика этих показателей в России и в рассматриваемых развитых странах за период с 1950 по 2010 г. и на перспективу до 2050 г., согласно оценкам и среднему варианту последнего прогноза населения демографов ООН.

Как показано на рис. 1, мужское население России значительно моложе, чем в других странах (даже по сравнению с США и Польшей), и в ближайшие годы этот разрыв будет увеличиваться. Женское население по уровню старения сильно отстает только от самых «старых» из представленных на рисунке стран, но мало отличается от остальных.

Это можно сказать и о коэффициенте демографической поддержки пожилых (рис. 2). В России у мужчин он также, конечно, снижается, пусть и с некоторыми колебаниями, что

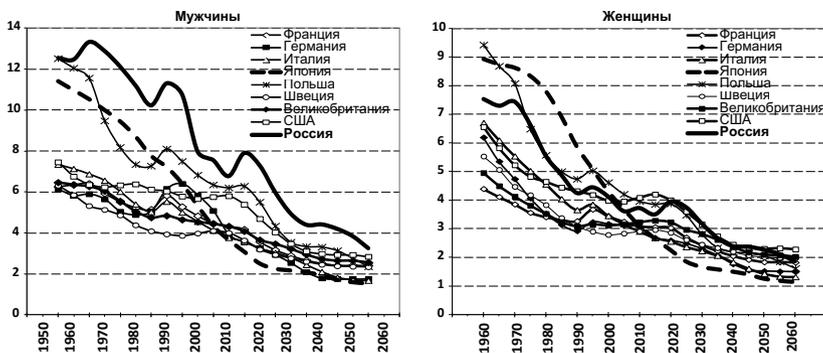
<sup>1</sup> Кудрин А. Л., Гурвич Е. Т. Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. № 3. С. 52–79.

## ВОЗРАСТ ВЫХОДА НА ПЕНСИЮ И ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ



Источник: расчеты на основе данных UN, 2011.

Рис. 1 Доля мужчин и женщин в возрасте 65 лет и старше (65+) в общем числе мужчин и женщин, 1950–2050 гг. (в %)



Источник: см. рис. 1.

Рис. 2 Коэффициент демографической поддержки пожилых: число работников (лиц в возрасте 20–64 года) на одного пожилого (в возрасте 65 лет и старше), 1950–2050 гг.

обусловлено особенностями российской возрастной пирамиды, но пока существенно выше, чем в других странах. Даже в 2020 г. он будет находиться примерно на уровне Германии, Великобритании или Швеции в 1950 г.

У женщин отличия меньше. В ближайшие десятилетия в России и особенно в Польше темпы их старения будут выше, чем в группе ныне «среднестарых» стран, и уже к 2030 г. они обойдут Великобританию, а к 2050 г. — Швецию и Францию. В це-

лом ситуация у женщин существенно иная, чем у мужчин, хотя по показателям старения женского населения Россия еще долго не войдет в число самых «старых» стран.

Оценим также временной лаг, который отделяет Россию от других стареющих стран с точки зрения достижения сходных с ними показателей старения. В табл. 4 приведены значения доли пожилых людей в России с десятилетним интервалом до середины XXI в. и годы, в которые сходные значения этих показателей были или будут, согласно последнему прогнозу ООН, достигнуты в тех же восьми развитых странах. Соответственно в табл. 5 представлен временной лаг, отделяющий Россию от этих стран. Скажем, в 2020 г. доля пожилых мужчин в России составит 10,8% — такой показатель был в Японии в 1992 г.

В табл. 6 и 7 представлены сравнения для коэффициента демографической поддержки пожилых. В 2010 г. в России на 100 пожилых мужчин (в возрасте 65 лет и старше) приходилось 790 мужчин трудоспособного возраста (20–65 лет). Столь высокий уровень поддержки у мужчин, скажем, в США, отмечался более 60 лет назад — до 1950 г. В дальнейшем он будет, конечно, снижаться, но показатель, которого США достигнут в 2027 г., в России будет зафиксирован только в 2050 — на 23 года позже. Если сравнивать Россию с Японией, то этот лаг составит 41 год.

Из-за демографических волн временные лаги, приведенные в табл. 5 и 7, дают приблизительное представление о различиях в уровнях и темпах старения в разные периоды времени в сравниваемых странах и об относительной остроте ситуации в России. Тем не менее они свидетельствуют о том, что по степени демографического старения мужского населения Россия очень заметно отстает от других стран, и как в ближайшие годы, так и в более отдаленной перспективе ситуация изменится незначительно. В настоящее время демографическое старение мужской части населения России находится на уровне 1950–1960-х гг. в странах, давно лидирующих по показателям старения населения, или на уровне 1980-х — если сравнивать с США и Японией и 1990-х — с Польшей. По уровню демографической поддержки пожилых ситуация еще более благоприятная.

**ВОЗРАСТ ВЫХОДА НА ПЕНСИЮ И ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ**

Таблица 4. Годы достижения другими странами доли пожилых (65+), соответствующей российскому показателю в указанные в верхней строке годы

Страна	Мужчины						Женщины					
	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2005	2010	2020	2030	2040	2050
	Российский показатель											
	9,5	8,7	10,8	14,0	14,8	17,8	17,4	16,4	19,0	23,6	24,7	27,8
	Годы достижения российского показателя											
Япония	1989	1986	1992	1998	2000	2006	1996	1994	1999	2007	2009	2013
Италия	1970	1964	1976	1995	1997	2011	1990	1988	1994	2012	2016	2027
Германия	1952	до 1950	1967	2001	2003	2010	1974	1971	1989	2014	2018	2026
Швеция	1950	до 1950	1959	1978	2003	2013	1977	1973	1983	2027	2033	2078
Польша	1999	1995	2011	2018	2020	2029	2013	2010	2016	2024	2027	2042
Великобритания	1965	до 1950	1972	2005	2010	2024	1978	1973	2012	2032	2037	2077
Франция	1966	до 1950	1988	2007	2011	2019	1993	1989	2010	2023	2027	2076
США	1982	1975	2007	2018	2021	2029	2018	2015	2022	2050	2050	2094

Источник: см. рис. 1.

Таблица 5. Лаг во времени достижения другими странами доли пожилых (65+), соответствующей российскому показателю в указанные в верхней строке годы (лет)

Страна	Мужчины						Женщины					
	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2005	2010	2020	2030	2040	2050
	Российский показатель											
	9,5	8,7	10,8	14,0	14,8	17,8	17,4	16,4	19,0	23,6	24,7	27,8
	Лаг											
Япония	-16	-24	-28	-32	-40	-44	-9	-16	-21	-23	-31	-37
Италия	-35	-46	-44	-35	-43	-39	-15	-22	-26	-18	-24	-23
Германия	-55	< -60	-53	-29	-37	-40	-31	-39	-31	-16	-22	-24
Швеция	-55	< -60	-61	-52	-37	-37	-28	-37	-37	-3	-7	>40
Польша	-6	-15	-9	-12	-20	-21	8	0	-4	-6	-13	-8
Великобритания	-40	< -60	-48	-25	-30	-26	-27	-37	-8	2	-3	>40
Франция	-39	< -60	-32	-23	-29	-31	-12	-21	-10	-7	-13	>40
США	-23	-35	-13	-12	-19	-21	13	5	2	20	10	>40

Таблица 6. Годы достижения другими странами коэффициента демографической поддержки пожилых, соответствующего российскому показателю в указанные в верхней строке годы

Страна	Мужчины						Женщины					
	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2005	2010	2020	2030	2040	2050
	Российский показатель											
	6,8	7,9	6,0	4,4	4,2	3,3	3,5	4,0	3,2	2,4	2,3	1,9
	Годы достижения российского показателя											
Япония	1988	1979	1992	1999	2001	2008	1996	1993	1999	2008	2010	2015
Италия	1961	до 1950	1970	1997	1999	2014	1989	1976	1994	2013	2017	2029
Германия	до 1950	до 1950	1951	2002	2003	2015	1970	1966	1974	2017	2020	2028
Швеция	до 1950	до 1950	1953	1975	1977	2014	1973	1968	1977	2020	2025	2054
Польша	1995	1971	2012	2019	2019	2035	2015	1999	2017	2024	2026	2044
Велико-британия	до 1950	до 1950	1965	1999	2007	2024	1970	1962	1975	2029	2031	2058
Франция	до 1950	до 1950	1964	2001	2009	2018	1966	1957	1978	2020	2023	2035
США	1955	до 1950	1985	2017	2019	2027	2016	1990	2019	2030	2037	2091

Источник: см. рис. 1.

Таблица 7. Лаг во времени достижения другими странами коэффициентов демографической поддержки пожилых, соответствующих российскому показателю в указанные в верхней строке годы (лет)

Страна	Мужчины						Женщины					
	2005	2010	2020	2030	2040	2050	2005	2010	2020	2030	2040	2050
	Российский показатель											
	6,8	7,9	6,0	4,4	4,2	3,3	3,5	4,0	3,2	2,4	2,3	1,9
	Лаг											
Япония	-17	-31	-28	-31	-39	-41	-9	-17	-21	-22	-30	-35
Италия	-44	<-60	-50	-33	-41	-36	-16	-34	-26	-17	-23	-21
Германия	<-60	<-60	-69	-28	-37	-35	-35	-44	-46	-13	-20	-22
Швеция	<-60	<-60	-67	-55	-63	-36	-32	-42	-43	-10	-15	4
Польша	-10	-39	-8	-28	-20	-15	10	-11	-3	-6	-14	-6
Великобритания	<-60	<-60	-55	-31	-33	-26	-35	-48	-45	-1	-9	8
Франция	<-60	<-60	-56	-29	-31	-32	-39	-53	-42	-10	-17	-15
США	-50	<-60	-35	-13	-21	-23	11	-20	-1	0	-3	>40

Не столь тревожно нынешнее положение России среди других стран и с точки зрения старения женского населения. За исключением Польши и США, российские показатели 2000-х гг. были пройдены в пяти других странах, хотя и не столь давно, как у мужчин. Особенно высок на фоне других стран российский показатель поддержки пожилых в 2010 г. Однако, как ожидается, в дальнейшем темпы старения женского населения России будут высокими — почти как в Италии. Выше они будут только в Японии, за которой никому не угнаться, и в Польше. Период самого быстрого роста приходится на третье десятилетие века.

### **ОПРАВДАНО ЛИ ПОВЫШЕНИЕ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА РОСТОМ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТИ ЖИЗНИ?**

Статья А. Кудрина и Е. Гурвича о повышении пенсионного возраста, на которую мы ссылаемся выше, написана очень влиятельными российскими экономистами. Мы понимаем и разделяем их озабоченность положением, в котором оказалась финансовая система страны в связи с ростом пенсионной нагрузки. Но насколько глубоко они учитывают демографические реалии?

Как полагают авторы статьи, «легко показать, что наиболее сильное влияние на удельный вес пожилого населения оказывает увеличение продолжительности жизни» (С. 60). На самом деле, показать это совсем не так легко, как кажется. Демографы знают, что изначально основной причиной старения становится снижение не смертности, а рождаемости. Снижение смертности, затрагивающее сначала младшие возраста, приводит к росту продолжительности жизни, но тем не менее противодействует старению: растет выживание детей, что по своему влиянию на возрастную пирамиду равнозначно повышению рождаемости. Лишь позднее, когда тенденции к снижению смертности достигают верха возрастной пирамиды, к старению вследствие снижения рождаемости («старение снизу») присоединяется старение из-за удлинения жизни пожилых людей («старение сверху»). Но это происходит не сразу, и в Рос-

сии больших успехов здесь, скажем прямо, достичь пока не удалось.

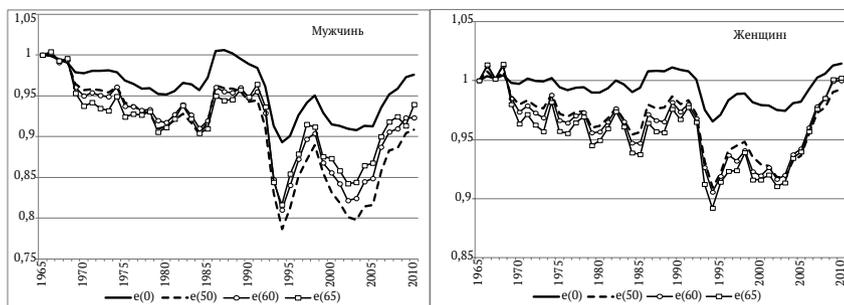
Авторы утверждают, что «возможность повышения пенсионного возраста обусловлена тем, что рост общей продолжительности жизни происходит преимущественно за счет продления активной, здоровой жизни при минимальном увеличении периода нездоровья». Из этого они делают вывод, что «если правительство проявит политическую волю и примет стратегию повышения пенсионного возраста, то увеличение продолжительности жизни станет источником роста благосостояния для всех, в противном случае оно будет угрозой для развития экономики» (С. 79). Такие утверждения, как минимум, нуждаются в проверке.

Прежде всего заметим, что пока особого роста общей продолжительности жизни, под которым обычно понимают ее увеличение для новорожденного, в России не отмечено. У женщин она едва вернулась к уровню конца 1980-х гг., тоже очень низкому, у мужчин не достигла и этой отметки, и даже уровня середины 1960-х гг. (см. рис. 3). Россия сильно отстает от большинства развитых стран по ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) при рождении.

Кроме того, даже если общая продолжительность жизни растет, это далеко не всегда означает ее рост для людей средних и старших возрастов. Как отмечалось выше, увеличение продолжительности жизни в целом может происходить в результате снижения младенческой и детской смертности, но продолжительность жизни в предпенсионном и пенсионном возрастах может изменяться иначе. В России после 1965 г. ОПЖ в старших возрастах в целом снизилась больше, чем при рождении (рис. 3).

По ожидаемой продолжительности жизни и мужчин, и женщин в возрасте 60 и 65 лет Россия находится на одном из последних мест в Европе (см. табл. 8). В 2009 г. во Франции, где возраст выхода на пенсию мужчин был такой же, как в России (60 лет), мужчине, достигшему этого возраста, предстояло прожить в среднем 22,5 года, а в России — всего 14,4 — на 8,1 года меньше. Это, в частности, означает, что

## ВОЗРАСТ ВЫХОДА НА ПЕНСИЮ И ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ



Источник: расчеты авторов.

Рис. 3. Изменение ожидаемой продолжительности жизни в возрасте 0, 50, 60 и 65 лет (Россия, 1965–2010 гг., 1965 = 1)

пенсионной системе Франции надо платить пенсии «среднему» пенсионеру на 8,1 года (в 1,6 раза) дольше, чем в России. В большинстве европейских стран ожидаемая продолжительность жизни мужчин в возрасте 65 лет выше, чем в России в возрасте 60. У российских женщин положение не намного лучше — отставание от Франции (в возрасте 60 лет) составляет 7,4 года (1,4 раза).

### ХРОНОЛОГИЧЕСКИЙ ВОЗРАСТ — ЭТО ЕЩЕ НЕ ВСЕ

В одной из научно-фантастических повестей Ст. Лема земные астронавты попадают на планету, человекоподобные обитатели которой, в отличие от землян, не знают даты своего рождения, но знают дату своей будущей смерти. Как ни парадоксально это звучит, сейчас жители Земли тоже знают дату своей смерти — но, разумеется, не индивидуальную, а среднестатистическую. Постоянно рассчитываемые таблицы смертности позволяют оценить, сколько в среднем предстоит прожить людям, достигшим того или иного возраста.

Именно эти оценки отражают показатели, измеряющие возраст не по традиционной — хронологической — шкале от момента рождения, а по проспективной — по ожидаемому числу

Таблица 8. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин в возрасте 60 и 65 лет в России, 30 европейских странах и ЕС-27 (лет)

Мужчины в возрасте				Женщины в возрасте			
60 лет		65 лет		60 лет		65 лет	
Швейцария	23,1	Норвегия	19,0	Франция	27,5	Испания	23,2
Исландия	22,7	Испания	18,7	Испания	26,9	Греция	22,4
Франция	22,5	Великобритания	18,6	Швейцария	26,6	Норвегия	22,2
Италия	22,4	Исландия	18,4	Италия	26,5	Франция	22,1
Швеция	22,4	Греция	18,3	Финляндия	25,9	Исландия	22
Испания	22,2	Франция	18,3	Швеция	25,5	Словакия	21,5
Великобритания	22,1	Финляндия	18,2	Исландия	25,5	Литва	21,4
Греция	22,0	Ирландия	18,1	Бельгия	25,4	Нидерланды	21,2
Норвегия	22,0	Италия	18,1	Австрия	25,4	Финляндия	21,2
Нидерланды	21,6	Швеция	18,1	Норвегия	25,4	Великобритания	21
Германия	21,5	Нидерланды	17,7	Нидерланды	25,3	ЕС-27	20,9
Австрия	21,4	Дания	17,6	ЕС-27	25,1	Италия	20,9
Бельгия	21,3	Литва	17,6	Германия	25,1	Дания	20,8
Ирландия	21,2	ЕС-27	17,3	Великобритания	25,1	Швеция	20,8
ЕС-27	21,1	Словакия	17,3	Ирландия	24,9	Эстония	20,6
Финляндия	21,1	Эстония	17,2	Португалия	24,9	Венгрия	20,6
Португалия	20,9	Польша	17,1	Словения	24,8	Польша	20,5
Дания	20,6	Чешская Республика	16,8	Греция	24,7	Румыния	20,5
Словения	20,1	Венгрия	16,8	Дания	23,6	Ирландия	20,2
Чешская Республика	18,7	Румыния	16,4	Эстония	23,3	Чешская Республика	19,5
Черногория	18,1	Болгария	15,2	Польша	23,2	Германия	19,2
Польша	17,9	Македония	15,2	Чешская Республика	22,9	Австрия	19,2
Хорватия	17,9	Австрия	14,8	Литва	22,4	Болгария	18,8
Македония	17,4	Швейцария	14,7	Хорватия	22,2	Латвия	18,4
Словакия	17,2	Черногория	14,5	Латвия	22,1	Македония	18,4
Румыния	17,1	Словения	14,1	Венгрия	22,1	Словения	18
Эстония	17,0	Германия	14,0	Словакия	22,1	Черногория	17,9
Венгрия	16,9	Португалия	14,0	Румыния	21,2	Португалия	17,2
Болгария	16,8	Хорватия	13,9	Болгария	21,1	Бельгия	17
Латвия	16,1	Бельгия	13,8	Черногория	20,8	Швейцария	16,9
Литва	16,1	Латвия	13,4	Россия	20,1	Россия	16,4
Россия	14,4	Россия	11,6	Македония	19,9	Хорватия	15,8

Источники: Eurostat; Росстат.

лет, которые предстоит прожить человеку данного возраста. Его естественной мерой служит функция продолжительности жизни из таблиц смертности населения<sup>1</sup>.

Система показателей старения, основанная на новом подходе, почти не отличается от традиционной (см. табл. 9), но при этом граница старости определяется не числом лет, прожитых от рождения, а «длительностью века старости», выраженной конкретным числовым значением предстоящей продолжительности жизни. Как и в случае с традиционным показателем, выбор этого значения произвольный. Сейчас в качестве такого рубежа чаще всего принимают 15 лет. Естественно, что в каждом конкретном году перспективный порог старости меняется и равен возрасту, в котором значение предстоящей продолжительности жизни для данного населения в данном году составляет ровно 15 лет.

Таблица 9. Соответствие между традиционными и перспективными показателями демографического старения

Традиционные показатели	Перспективные показатели
Продолжительность жизни в возрасте 65 лет — ожидаемое число лет, которое проживут люди, дожившие до 65 лет	Возраст, в котором предстоящая продолжительность жизни равна 15 годам
Доля пожилых и престарелых в населении — доля лиц в возрасте 65 лет и старше в общей численности населения	Перспективная доля пожилых в населении — доля лиц в возрастах, в которых предстоящая продолжительность жизни составляет 15 и менее лет, в общей численности населения
Обычный коэффициент демографической нагрузки пожилыми — отношение числа пожилых (65+) к числу лиц в возрасте от 20 до 65 лет	Коэффициент перспективной демографической нагрузки пожилыми — отношение численности населения в возрастах выше границы наступления старости к численности населения в возрасте от 20 лет до ее порога

Источник: *Sanderson W., Scherbov S. Rethinking Age and Aging // Population Bulletin. 2008. Vol. 63, No 4.*

<sup>1</sup> *Sanderson W., Scherbov S. Average Remaining Lifetimes Can Increase as Human Populations Age // Nature. 2005. Vol. 435. P. 811—813; Sanderson W., Scherbov S. A New Perspective on Population Aging // Demographic Research. 2007. Vol. 16. No 2. P. 27—58.*



Источник: расчеты по данным Human Mortality Database. [www.mortality.org](http://www.mortality.org).

Рис. 4. Доли лиц старших возрастов при разных границах старости, Япония, женщины (в %)



Источник: см. рис. 4.

Рис. 5. Проспективная доля лиц старших возрастов (в которых предстоящая продолжительность жизни составляет 15 и менее лет) (в %)

На рис. 4 на примере Японии показано, как прогресс в удлинении жизни в старших возрастах постепенно отодвигает границу вступления в старость. Население Японии стареет по обеим возрастным шкалам, но по перспективной — гораздо медленнее.

Япония уникальна по темпам демографического старения. В семи других странах (Россия в их число не входит) перспективная доля пожилых (см. рис. 5) растет еще медленнее или, как в случае с мужским населением, в ее динамике встреча-

Таблица 10. Возраст, в котором ожидаемая продолжительность жизни равна 15 годам

	Франция	Англия и Уэльс	Италия	Швеция	Япония	Польша	Россия	США	Германия
Мужчины									
1950	60,6	60,0	62,5	62,9	58,4			61,2	
1960	61,1	60,4	62,1	63,1	59,8	61,2	61,7	61,4	60,6
1970	61,8	60,5	62,3	64,0	61,3	60,8	59,7	61,6	60,2
1980	63,4	61,8	62,8	64,0	64,4	60,5	58,7	63,6	61,7
1990	65,8	63,7	65,1	65,4	66,7	60,5	59,4	65,2	63,5
2000	67,4	66,2	67,1	67,3	68,5	62,5	56,6	66,8	66,0
2006	69,1	68,2	68,8	68,4	69,6	64,1	57,6	68,6	67,7
Женщины									
1950	64,5	64,2	64,1	64,1	62,0			65,2	
1960	65,8	65,6	65,1	65,4	63,7	65,0	67,1	66,4	64,0
1970	67,3	66,5	66,3	67,5	65,5	65,2	65,9	67,7	64,8
1980	69,0	67,6	67,7	68,8	68,3	65,8	65,7	69,6	66,6
1990	71,1	69,1	69,9	70,1	71,0	66,5	66,0	70,6	68,4
2000	72,6	70,2	71,7	71,3	73,9	68,2	65,0	70,8	70,5
2006	73,8	71,5	72,9	72,0	75,0	69,7	65,9	72,0	71,5

Источник: см. рис. 4.

ются периоды довольно длительного снижения, благодаря чему в настоящее время во многих из них мужское население моложе, чем 60 лет назад. В США, например, перспективная доля лиц старших возрастов снижается уже четыре десятилетия и теперь в 1,4 раза ниже уровня 1950 г.

Как показывают данные табл. 10, в большинстве рассматриваемых стран хронологический возраст, в котором ожидаемая продолжительность жизни равна 15 годам (перспективная граница старости), быстро увеличивается. За исключением России и Польши, с 1960-х гг. граница старости отодвинулась на 7–10 лет. В Польше подобный тренд возник только в начале 1990-х гг., и с тех пор граница передвинулась на 4 года вверх.

Вероятность дожить до отодвигающейся границы старости — другой важный аспект старения по перспективной шкале возраста. Ее можно считать характеристикой реализации права на старость или права на пенсию. В первом случае следует рассматривать вероятность дожить до рубежа старости (когда ОПЖ снижается до 15 лет) от рождения, во втором — от нижней границы рабочего возраста, которую мы принимаем равной 20 годам. Для наших целей важнее второй случай (см. табл. 11). Если вероятность дожить до перспективной пенсионной границы для 20-летнего снижается, как отмечалось в некоторых случаях (у мужчин в Японии по сравнению с серединой 1970-х или 1980-х гг., в США и Англии и Уэльсе — в последнее десятилетие; у женщин в Японии — по сравнению с началом 90-х), то это означает, что уменьшается и реализация права на пенсию. Особенно резко снизилась вероятность дожить до перспективной пенсионной границы — с 0,79 в начале 1970-х гг. до 0,72 в середине 2000-х — у польских мужчин.

Случай Польши иллюстрирует преждевременность повышения возраста выхода на пенсию мужчин до 65 лет: помимо низкой вероятности дожить до перспективной границы старости, даже в 2006 г. эта граница не дотягивала до «нормального» возраста выхода на пенсию. Однако в остальных странах и возраст наступления старости, который существенно превосходит возраст выхода на пенсию, и устойчивость тенденции к его повышению, и высокий уровень дожития до него создают демографические основания для повышения пенсионного возраста.

Очевидно, что сказанное не относится к России. В нашей стране за последние полвека граница старости почти не изменилась у женщин и снизилась почти на 4 года у мужчин. Теперь она очень низкая по сравнению с другими странами, в которых такой она была в 1960-е гг. у женщин и еще раньше — у мужчин. По перспективной шкале возраста нынешние 58-летние российские мужчины — ровесники 70-летних японцев и 64-летних поляков, а 68-летние российские женщины — 75-летних японок и 70-летних полячек. С этих позиций население России стало самым старым среди срав-

Таблица 11. Вероятность дожить от 20 лет до перспективной пенсионной границы (ex=15)

Год	Франция	Англия и Уэльс	Италия	Швеция	Япония	Польша	Россия	США
Мужчины								
1950	0,75	0,80	0,76	0,80	0,72			0,73
1955	0,76	0,81	0,77	0,81	0,77			0,74
1960	0,77	0,81	0,78	0,82	0,79	0,78	0,70	0,75
1965	0,77	0,82	0,79	0,82	0,81	0,79	0,72	0,75
1970	0,77	0,82	0,79	0,81	0,81	0,79	0,70	0,74
1975	0,77	0,82	0,80	0,81	0,82	0,77	0,69	0,74
1980	0,76	0,82	0,80	0,80	0,82	0,74	0,67	0,75
1985	0,76	0,83	0,80	0,82	0,81	0,74	0,70	0,76
1990	0,75	0,82	0,80	0,82	0,81	0,73	0,70	0,75
1995	0,75	0,83	0,80	0,83	0,81	0,73	0,62	0,75
2000	0,77	0,82	0,82	0,84	0,80	0,74	0,63	0,77
2006	0,77	0,81	0,83	0,84	0,81	0,72	0,62	0,75
Женщины								
1950	0,79	0,81	0,81	0,83	0,72			0,77
1955	0,81	0,83	0,83	0,84	0,78			0,79
1960	0,82	0,83	0,84	0,85	0,81	0,82	0,79	0,79
1965	0,82	0,82	0,84	0,85	0,83	0,83	0,81	0,78
1970	0,83	0,82	0,84	0,84	0,84	0,84	0,81	0,78
1975	0,83	0,82	0,85	0,85	0,85	0,84	0,81	0,78
1980	0,84	0,82	0,85	0,84	0,86	0,83	0,80	0,79
1985	0,84	0,82	0,85	0,85	0,86	0,83	0,81	0,79
1990	0,85	0,82	0,85	0,85	0,87	0,82	0,81	0,79
1995	0,84	0,83	0,85	0,85	0,86	0,83	0,77	0,79
2000	0,85	0,84	0,86	0,85	0,86	0,83	0,78	0,80
2006	0,85	0,84	0,87	0,86	0,86	0,83	0,77	0,80

Источник: см. рис. 4.

ниваемых стран (рис. 5). В частности, среди женщин доля пожилых значительно выше, чем в Японии. Более того, при столь низкой границе вступления в старость вероятность до-

жить до нее для тех, кто вошел в условный рабочий возраст (достиг 20 лет), в России на протяжении полувека не увеличивалась, а даже снижалась (табл. 11). В настоящее время разрыв со сравниваемыми странами большой даже у российских женщин и очень большой у мужчин.

Вместе с тем, с точки зрения соотношения перспективной границы старости и «нормального» возраста выхода на пенсию, положение российских мужчин и женщин принципиально различается. Мужчины «стареют» до выхода на пенсию, а женщины — на 12 лет позже, из чего можно сделать вывод, что для повышения пенсионного возраста женщин все же есть некоторые демографические основания. Но здесь следует учитывать, что возраст, в котором ожидаемая продолжительность жизни равна 15 годам, больше соответствует возрасту вступления в старость, а не выхода на пенсию, по крайней мере, если речь идет о женском населении. В 28 из 32 стран ОЭСР ожидаемая продолжительность жизни на пенсии у женщин в 2010 г. превышала 20 лет (см. табл. 12), среднее ожидаемое число лет жизни на пенсии для всех 32 стран составляет 22,8 года (см. табл. 13). Ожидаемая продолжительность жизни на пенсии для женщин минимальна в Норвегии (19,3 года), но там «нормальный» возраст выхода на пенсию составляет 67 лет. Если установить перспективную пенсионную границу, равную 20 годам, то для российских женщин пенсионный возраст передвинется к 60 годам, при этом вероятность дожить до него составит 0,84–0,85.

Установление в России одинакового возраста выхода на пенсию для мужчин и женщин в 60 лет при нынешних (2009 г.) уровнях дожития означало бы, что ожидаемая продолжительности жизни на пенсии как для мужчин (14,4 года), так и для женщин (20,1 года) была бы ниже и средних, и медианных значений для ОЭСР, хотя во многих странах-членах уже сейчас «нормальный» возраст выхода на пенсию составляет 65 лет, а иногда и более. При 65-летней границе возраста выхода на пенсию ожидаемая продолжительность жизни на пенсии россиянина (11,6 года) и россиянки (16,4 года) оказалась бы просто несопоставимой с показателями развитых стран.

Таблица 12. Распределение 32 стран — членов ОЭСР по ожидаемой продолжительности жизни на пенсии, 2010 г.

Мужчины		Женщины	
Ожидаемая продолжительность жизни на пенсии, лет	Число стран	Ожидаемая продолжительность жизни на пенсии, лет	Число стран
до 16	3	до 20	4
от 16 до 17	8	от 20 до 21	7
от 17 до 18	10	от 21 до 22	4
от 18 до 19	5	от 22 до 24	5
19 и более	6	от 24 до 25	6
		25 и более	6
Всего	32	Всего	32

Таблица 13. Средняя и медиана распределения 32 стран — членов ОЭСР по ожидаемой продолжительности жизни на пенсии, 2010 г. (лет)

	Мужчины	Женщины
Средняя	17,9	22,8
Медиана	17,3	22,7

Источник: расчеты на основе данных OECD, 2011.

### **ОПРАВДАНО ЛИ ПОВЫШЕНИЕ ВОЗРАСТА ВЫХОДА НА ПЕНСИЮ ПРОДЛЕНИЕМ ЗДОРОВОЙ ЖИЗНИ?**

Еще один важный вопрос касается не продолжительности жизни вообще, а ожидаемой продолжительности *здоровой* жизни (ОПЗЖ). Мало просто дожить до пенсии, а потом прожить какое-то время «на заслуженном отдыхе». Надо еще сохранить работоспособность до конца трудового периода жизни, удовлетворительные здоровье и активность в годы, проведенные на пенсии.

Кудрин и Гурвич исходят из установленного на основе мировой статистики факта тесной связи между продолжительностью общей и здоровой жизни. В самом деле, в целом для мира в период переживаемого им эпидемиологического перехода снижение смертности и улучшение здоровья не мо-

гут не сопутствовать друг другу. Но эта макрокартина не всегда однозначно отображается в каждой отдельной стране. Как показало недавнее исследование, даже в разных странах ЕС динамика продолжительности здоровой жизни на фоне роста общей продолжительности жизни имеет различный характер<sup>1</sup>.

По-видимому, и в отношении России предположение о том, что в силу действия в разных странах одних и тех же факторов (прогресса здравоохранения и общего улучшения условий жизни) «рост общей продолжительности жизни происходит преимущественно за счет продления активной, здоровой жизни при минимальном увеличении периода нездоровья» (Кудрин, Гурвич. С. 63), по меньшей мере, не бесспорно. Впрочем, даже если бы этот тезис был в принципе верен, о его реализации применительно к России пока можно говорить только в будущем времени хотя бы потому, что у нас нет больших успехов и в росте продолжительности жизни, по крайней мере в тех возрастных группах, в которых людям, как правило, приходится бороться с нездоровьем.

В периоды роста продолжительности жизни наибольший вклад в него у мужчин вносит возрастная группа от 45 до 60 лет, а в группе, которая сейчас находится за пределами пенсионного возраста, особых достижений нет. Например, при росте ОПЖ мужчин за 2005–2010 гг. на 4,1 года вклад снижения смертности в возрастах 60 лет и старше составил всего 0,7 года (17% общего прироста). У женщин ситуация лучше, но у них более долгая жизнь сочетается с более тяжелым бременем болезней и инвалидности.

В настоящее время ОПЖ в возрасте 50 лет — *eH* (50), насколько можно судить по самооценке респондентов, в России заметно ниже, чем в западноевропейских и даже восточноевропейских странах (табл. 14). У мужчин во многих случаях разрыв превышает 10 лет. По имеющимся данным (правда, они относятся к 2004 г.), продолжительность здоровой жизни мужчин в 50 лет составляла всего 14,1 года (во Франции — 26 лет, в Италии — 26,5, в Нидерландах — 27, в Швейцарии — 30 лет).

<sup>1</sup> *Jagger C. et al. Trends in Disability-free Life Expectancy at Age 16 and Age 65 in the European Union 1995–2001: A Comparison of 13 EU Countries // European Journal of Public Health. 2012.*

Таблица 14. Ожидаемая продолжительность жизни  $e(50)$  и ожидаемая продолжительность здоровой жизни  $eH(50)$  в возрасте 50 лет, исходя из самооценки здоровья как хорошего, в некоторых странах, 2004 г. (лет)

Мужчины			Женщины		
	$e(50)$	$eH(50)$		$e(50)$	$eH(50)$
Швейцария	30,8	30,0	Швейцария	35,1	33,7
Швеция	30,3	27,4	Франция	35,4	31,7
Греция	29,1	27,1	Нидерланды	33,0	30,4
Нидерланды	28,8	27,0	Швеция	34,0	30,0
Италия	30,0	26,5	Италия	35,0	29,7
Австрия	28,9	26,3	Австрия	33,5	29,4
Франция	29,5	26,0	Греция	32,7	28,9
Дания	28,0	25,7	Дания	31,8	28,6
Испания	29,6	25,4	Испания	35,1	27,5
Германия	28,8	24,5	Германия	33,2	27,4
Словения	24,1	18,9	Словения	32,4	24,0
Польша	24,4	17,5	Эстония	30,1	21,3
Эстония	21,1	16,7	Польша	31,1	21,3
Россия	18,5	14,1	Россия	26,6	16,6

Источники: оценки ЕНЕМУ (European Health Expectancy Monitoring Unit) на основе данных SHARE и ESS, 2004; Россия — по данным РМЭЗ (Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения) НИУ ВШЭ.

Отметим, что в России, причем в большей степени, чем в других странах, разрыв в ОПЗЖ мужчин и женщин существенно меньше, чем в ОПЖ. В этом проявляется общая для многих стран закономерность: хотя ожидаемая продолжительность жизни в целом у женщин выше, чем у мужчин, но, начиная с определенного возраста, из-за накапливающегося бремени болезней и инвалидности они уступают мужчинам по продолжительности здоровой жизни.

В России, по данным различных обследований, ОПЗЖ у женщин до 60 лет превышает соответствующие показатели среди мужчин: это практически полностью объясняется

их преимуществом по показателю ОПЖ. В возрастах старше 65 лет показатели ОПЗЖ среди мужчин и женщин сближаются, несмотря на разницу по показателю ОПЖ, что объясняется худшим здоровьем женщин в старших и пожилых возрастах. Этот феномен подтверждает табл. 15, построенная по данным РМЭЗ, похожие результаты дает и анализ данных другого крупного обследования — РидМиЖ (Малева, Сиявская, 2011).

Как известно, в России официальный возраст выхода на пенсию у женщин на 5 лет ниже, чем у мужчин. Это обстоятельство, как и значительно более высокая продолжительность жизни женщин, часто служит основанием для предложений прежде всего повысить пенсионный возраст именно для женщин, но при этом состояние их здоровья во внимание не принимают.

В действительности и общая продолжительность жизни россиянок может казаться высокой только по сравнению с продолжительностью жизни российских мужчин. Как можно видеть из данных табл. 8, по ожидаемой продолжительности жизни женщин в возрасте 60 и 65 лет Россия находится на одном из последних мест в Европе. Отставание от среднего показателя для ЕС-27 в возрасте 60 лет составляет 5 лет, в возрасте 65 лет — 4,5 года: это примерно четверть предстоящей жизни россиянок этого возраста. Но насколько здоровыми они будут в этой предстоящей жизни?

К сожалению, по уровню здоровья в старших и пожилых возрастах российские женщины уступают не только женщинам в лидирующих странах ЕС, но и российским мужчинам, причем не только по показателям хронической заболеваемости и самооценке здоровья в целом, но и по показателям ограничений в жизненной активности и передвижении, особенно распространенности боли и депрессии.

Всего в возрастах 45 лет и старше 33% женщин испытывали ограничения в жизненной активности из-за проблем со здоровьем. Среди мужчин аналогичный показатель составил только 22%. В России 65% женщин в возрастах 45+ испытывали на момент опроса и депрессию, и болевые ощущения одновременно, среди мужчин — только 46%.

Таблица 15. Относительный вклад различий в смертности и здоровье в различия в ожидаемой продолжительности здоровой жизни мужчин и женщин (женщины по сравнению с мужчинами), 2004 г.

Возраст	Исходя из субъективной оценки собственного здоровья как хорошего			Исходя из отсутствия хронических заболеваний		
	Различия в ожидаемой продолжительности здоровой жизни мужчин и женщин	В том числе за счет		Различия в ожидаемой продолжительности здоровой жизни мужчин и женщин	В том числе за счет	
		нездоровья	более низкой смертности		нездоровья	более низкой смертности
50	0,85	-0,18	1,03	-0,04	-0,47	0,43
55	0,65	-0,24	0,89	-0,04	-0,40	0,36
60	0,53	-0,29	0,82	0	-0,32	0,32
65	0,27	-0,32	0,59	-0,02	-0,24	0,22
70	0,07	-0,31	0,38	-0,03	-0,17	0,14

Источник: расчеты А. Рамонова по данным РМЭЗ.

Можно скептически относиться к этим результатам, поскольку они отражают лишь одномоментную картину (2005 г.) и не могут дать представления о будущей динамике здоровья в реальных поколениях (которые через 10–15 лет достигнут пенсионных или предпенсионных возрастов). Но посмотрим на эти результаты под другим углом зрения. Выделим возрастную группу 45–49 лет. Представители именно этой группы через 10–15 лет (к 2015–2020 гг.) достигнут пенсионного возраста. Среди них в 2005 г. 18% мужчин и 30% женщин имели два или более хронических заболевания, 8% мужчин и 12% женщин испытывали ограничения в жизненной активности, 12% мужчин и 15% женщин имели трудности с передвижением, 39% мужчин и 56% женщин испытывали одновременно беспокойство и ощущение боли. Сложно представить ситуацию, при которой к 2015–2020 гг. состояние здоровья этих людей по названным показателям могло бы улучшиться.

Таким образом, перспектива опережающего повышения пенсионного возраста женщин в России в данный момент, будучи целесообразной с экономической точки зрения, сталкивается с серьезным препятствием — нездоровьем женщин старших трудоспособных и пожилых возрастов.

Возрастная граница выхода на пенсию имеет две функции. Во-первых, она определяет возрастной предел, по достижении которого у каждого человека возникает *право на получение пенсии*. Во-вторых, существование такой границы может делать для достигшего ее человека невозможным продолжение трудовой деятельности, и тогда он *обязан* ее прекратить независимо от состояния здоровья и способности эффективно выполнять прежнюю работу.

Очевидно, что это разные функции, и они далеко не всегда совпадают. В России вторая функция имеет меньшее значение, обязательный выход на пенсию существует только для некоторых сфер деятельности (армия, государственная служба), в основном же люди, достигшие пенсионного возраста, могут, если хотят, продолжать свою трудовую деятельность, причем получая одновременно и пенсию. Во многих зарубежных странах запретительная функция пенсионного возраста используется намного шире. В любом случае практика использования запретительной функции, как и одновременного получения зарплаты и пенсии, опирается на экономические и политические основания, и здесь демографические соображения мало что могут добавить.

Но когда речь идет о *праве* на получение пенсии по достижении того или иного возрастного рубежа, дело обстоит иначе. В признании такого права явно или неявно присутствует логика социального страхования, проявления социальной солидарности, требующей поддержки членов общества, нетрудоспособных по различным основаниям (болезнь, инвалидность и т. п.). Достижение граничного возраста рассматривается как страховой случай (такой же, например, как болезнь), событие, с наступлением которого и возникает право на получение пенсии. Обоснование выбо-

ра возраста выхода на пенсию опирается на эмпирические представления о том, по достижении какого возраста большинство людей с высокой вероятностью уже не могут работать — в силу плохого состояния здоровья, накопившейся усталости и т. п., и потому могут претендовать на пенсию. Для пересмотра этой границы должны измениться и эти представления, что требует серьезных перемен в определяющей их реальности. Но демографический анализ таких изменений не обнаруживает.

По экономическим соображениям, просто вследствие непреодолимых бюджетных ограничений, повышение возраста выхода на пенсию может оказаться неизбежным (Малева, Синявская, 2011; Кудрин, Гурвич, 2012). Но демографических оснований для этого в России пока нет. Опыт многих стран показывает, что параллельно старению населения идет и его омоложение, т. е. отодвигаются сами границы старости. В определенном смысле можно сказать, что «старение сверху» не только порождает проблемы, но и предлагает способы их решения. Люди не просто живут дольше, они доживают до более поздних возрастов в лучшем состоянии, и действительно появляются объективные основания для удлинения периода их трудовой активности. К сожалению, в России пока дело обстоит иначе: старение населения (в основном «снизу») не сопровождается сдвигом старости к более поздним возрастам — это плата за многолетнюю экономию на охране и восстановлении здоровья.

В таких условиях не очевидно, насколько продуманы экономические и социальные последствия повышения возраста выхода на пенсию. Сейчас тот сегмент рынка труда, на котором присутствуют работники пенсионного возраста, функционирует на основе саморегулирования. Кто может и хочет работать и находит работу для себя, тот работает, остальные — нет. Ни у государства, ни у работодателей нет обязательств перед ними; неэффективные, в том числе из-за ослабленного здоровья, работники естественным образом вымываются из состава рабочей силы. В ближайшие годы рынок труда будет испытывать недостаток

предложения, и удерживать пенсионеров на рынке труда может казаться естественным. Но чрезмерное, по сути, всеобщее вовлечение в экономическую деятельность пожилых людей, часто с не очень хорошим здоровьем, может стать тормозом развития экономики и в то же время привести к росту безработицы за счет тех же пожилых, которые не смогут найти соответствующее своим возможностям рабочее место, к росту социальных обязательств государства перед ними и т. п.

*Источник: Вопросы экономики. 2012. № 7.*

Б. В. Грозовский

## Пенсии, зарытые в землю

*В нынешнем виде накопительная пенсионная система — это государственное принуждение к заведомо убыточным инвестициям*

Минздравсоцразвития много лет подряд пыталось отменить накопительную пенсионную систему. За счет этой части социальных взносов оно надеялось пополнить доходы Пенсионного фонда России (ПФР), которые можно тратить на выплаты нынешним пенсионерам. Летом 2012 г. эта инициатива была поддержана министром труда и социального развития М. Топилиным, Пенсионным фондом России и профильным вице-премьером О. Голодец.

Ничего более скандального и нелепого, чем эта затея, придумать было невозможно. Чиновники как будто задумали выбросить в корзину все предложения по реформе пенсионной системы, сделанные экспертами в рамках «Стратегии-2020», и одним махом решить проблему дефицита ПФР, при этом отложив на будущее действительно сложные и застарелые проблемы нашей пенсионной системы. Среди них: 1) крайне низкий пенсионный возраст; 2) большое число получателей льготных пенсий, финансируемых из общего котла (чиновники, военные, шахтеры, судьи, полярники и т. д.); 3) ускоренная индексация трудовой пенсии, начиная с монети-

зации льгот (2005 г.) и ожидания ее быстрого роста и в дальнейшем.

Отмена накопительной пенсии с переносом уплачиваемых на накопление 6% оплаты труда в распределительно-страховую часть пенсии показала чиновникам идеальной возможностью «купить время», т. е. отложить в долгий ящик решение перечисленных выше проблем. Время стоит этих денег: ни одна из указанных проблем не имеет «популярного» решения. Такой шаг выгоден нынешним пенсионерам и получателям льготных пенсий, проигрывают лишь будущие пенсионеры. Выигрывающие социальные группы более консолидированы, у них сильнее лоббисты, так что выбор чиновников понятен.

Вместе с тем трудно вообразить решение, способное сильнее скомпрометировать инвестиционный климат в стране. Отмена взноса в накопительную систему без понижения общего размера соцвзносов стала бы закономерным итогом многолетних игр со ставками налога на оплату труда. В канун кризиса правительство повысило ставку с 26% до 34% (отсрочив затем этот шаг до 2011 г.), а затем снова снизило. Был введен дополнительный 10%-ный налог на высокие зарплаты, не увеличивающий пенсионные права плательщиков.

Отмену накопительной части пенсии работающее население, разумеется, расценило бы не иначе, как очередную экспроприацию. Хотя формально пенсионные накопления, достигшие по итогам I квартала 2012 г. 1,9 трлн руб., являются собственностью государства, а не будущих получателей пенсий, население считает эти деньги своими. Отмена накопительной системы была бы воспринята как узурпация государством сбережений ради легкой возможности залатать дыру в пенсионном бюджете.

Тем не менее можно с уверенностью сказать, что отмена нашей накопительной пенсионной системы — лучшее, что может с ней в ближайшее время произойти. Если даже макроэкономистам и среднему классу удастся отстоять накопительную систему сейчас, то к 2017–2020 гг. они обнаружат, что добрая половина накоплений инвестирована в скоростные авто- и железные дороги, которые строят государствен-

ные и дружественные политическим лидерам компании, а также в прочие инфраструктурные проекты. Казалось бы, в этом нет ничего худого. Пенсионные накопления по всему миру — самый надежный и дешевый источник «длинных денег». Именно такие пассивы нужны для инвестиций в инфраструктуру.

Россия, однако, другой случай. Многие проекты, идеальным источником для которых могут стать пенсионные накопления, являются в нашей стране избыточными (как строительство газопроводов на фоне бурного развития индустрии сланцевого газа и промышленности по переработке сжиженного топлива). Другие, «нужные» инфраструктурные стройки из-за дороговизны и откатов превращаются в убыточные проекты (или окупаемые в лучшем случае за 20–30 лет при бурном росте регулируемых чиновниками тарифов). По оценке Д. Муратова, гендиректора дочки РЖД, отвечающий за проект высокоскоростных дорог, на его реализацию нужно порядка 50 млрд евро<sup>1</sup>. Сумма примерно эквивалентна имеющимся пенсионным накоплениям.

«Ах, вы не хотите платить 200 долларов за автомобильное путешествие по комфортабельному автобану Москва — Петербург, по которому могут бесплатно кататься госслужащие? Тогда мы прекращаем обслуживать выпущенные под строительство этой дороги и выкупленные Внешэкономбанком инфраструктурные облигации с погашением в 2035 году, и ему не из чего будет платить пенсии» Такие диалоги можно будет услышать через 10–15 лет.

Это искусственно провоцируемый конфликт поколений, основа для которого закладывается прямо сейчас. Стоит мировой финансовой конъюнктуре чуть ухудшиться, как госкорпорации и дружественные политикам частные компании убедят их ускорить принятие нормативных актов, обеспечивающих вложение пенсионных денег в асфальт. Он, правда, будет низкого качества и по цене, в разы превосходящей

<sup>1</sup> Ведомости. 02.02.2011. А. Непомнящий. Цифра недели — 50 млрд евро. [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/254249/50\\_mlrd\\_euro](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/254249/50_mlrd_euro)

стоимость дорожного строительства в Европе, не говоря уже о Китае.

Нетрудно заметить, что это, по сути, не накопительная, а распределительная система. Пенсии нынешнего среднего класса, чьи накопления будут вложены в длинные обязательства строителей железных и автодорог, будут оплачиваться тогдашними потребителями их услуг. Данная схема очень похожа на нынешнюю распределительную систему, когда налоги с зарплат работников идут на выплаты нынешним пенсионерам. Только в схему включены два новых участника: покупатель и эмитент инфраструктурных облигаций.

Никто не спрашивает у будущего пенсионера, уверен ли он, что хочет распорядиться своей будущей пенсией именно таким образом — отдав ее строителям обрушившейся дороги на дальневосточный остров Русский, километр которой стоил в 5,5 раз дороже современных китайских и в 2,3 раза дороже американских трасс? Или готов ли он добровольно отдать свои накопления дорожным строителям, чьи творения уже через два года надо ремонтировать, а размеры воровства вошли в легенду?

Будущие пенсионеры — идеально удобные инвесторы для российских покорителей инфраструктуры. Представляющие их интересы ПФР, негосударственные пенсионные фонды (НПФ) и управляющие компании (УК) — молчаливые и нетребовательные инвесторы, которые не смогут контролировать эффективность инвестиций. Или смогут, но «государственного дела» ради не будут препятствовать неэффективному вложению средств. *Государственное принуждение к заведомо убыточным инвестициям* — не лучший способ создания финансовой основы для пенсионных выплат.

Накопительная пенсионная система существует в России уже десятилетие. Однако работоспособной инфраструктуры пенсионного инвестирования за все это время создано не было. Государство обложило накопительные пенсионные инвестиции массой ограничений. Регулирование носит ведомственный характер: банки и страховые компании к управлениям накоплениями не допущены, НПФ население не особо доверяет, да и структуры это непрозрачные, с не до конца урегулированным корпоративным правовым статусом. Не мень-

шими ограничениями обставило государство и само инвестирование, в результате чего львиная доля накоплений вложена в гособлигации, которые на долгосрочном горизонте приносят доход, как максимум, вровень с инфляцией, а в ситуации, когда риски снижаются, — примерно на 2–3 п. п. ниже ее.

До последнего момента, когда дело почти дошло до отказа от накопительной системы, государство особых намерений к исправлению ситуации не выказывало. Постепенное обесценение накоплений в результате инфляции и запрет вкладывать пенсионные деньги в иностранные инструменты оставили обязательным накоплениям всего два пути. Первый — гособлигации, второй (хуже первого) — «в асфальт».

Усугубляет ситуацию глобальный финансовый кризис. Во-первых, рано или поздно он приведет к увеличению спроса на деньги со стороны госкорпораций, которые пролоббировывают инвестирование пенсионных денег в убыточные инфраструктурные проекты.

Во-вторых, затяжной кризис задал управляющим нелегкую (а возможно — неразрешимую) задачу. «Как практикующий управляющий одного из самых больших инвестиционных портфелей в мире (более 500 млрд долларов) берусь утверждать, что сейчас нет и скорее всего уже не будет класса активов, позволяющих инвестировать объемы средств национальной накопительной пенсионной системы с приемлемым риском и такой доходностью, которая обеспечивает реализацию накопленных пенсионных прав (для современных накопительных пенсионных систем это не менее 7% годовых на длинном инвестиционном горизонте при гарантированном сохранении основного капитала)», — пишет первый зампред российского Центробанка Алексей Улюкаев<sup>1</sup>.

Предположим, однако, что государство, подстегнутое возможной ликвидацией обязательных пенсионных накоплений, сделает несколько давно назревших шагов, которые снимут барьеры, мешающие этой системе развиваться. Пустит на рынок новых игроков, в том числе иностранных, введет «умное

<sup>1</sup> Ведомости. 11.03.2012. [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/277088/pesnya\\_pensij](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/277088/pesnya_pensij)

регулирование» пенсионных агентов, почистит систему от сомнительных участников, расширит возможности по инвестированию накоплений, наладит информирование о накоплениях (такое, что эта информация будет понятна не только лицам с высшим финансовым образованием) и т. д. Все ли будут довольны?

Как бы не так. Размер нынешних пенсионных накоплений даже у высокооплачиваемых работников, участвующих в накопительной системе 10 лет, не превышает 150–200 тыс. руб. Допустим, за следующее десятилетие эта сумма удвоится. Предположим, что инвестирование в госбумаги позволит уберечь эти средства от инфляции. В этом случае — с учетом возраста дожития после пенсии — накопительная прибавка у работников, копивших 20 лет, едва ли превысит 2000 руб. в месяц нынешними деньгами. Пенсия, на которую откладывается 6% зарплаты, да и то лишь до суммы 42700 руб. в месяц, никак не сможет составить сколько-нибудь существенный вклад в обеспечение старости.

Такая ситуация нормальна для начала формирования накопительной пенсионной системы. Ведь в момент ее введения все взносы, уплачиваемые работниками, идут на выплаты нынешним пенсионерам. До времени, когда львиная доля пенсий может выплачиваться за счет этих накоплений, должно пройти около 30 лет. В этот период система не может существовать без государственного субсидирования, иначе финансировать текущие выплаты будет нечем. Но чтобы накопительная система постепенно замещала распределительную, доля взносов, направляемых в накопления, должна расти, приближаясь к 20% зарплаты.

Однако, вводя накопительную систему в России, чиновники эту перспективу не предусмотрели. Одним из способов финансирования пенсий в переходную 30-летку могла стать предлагавшаяся Е. Гайдаром передача Пенсионному фонду находящейся в госсобственности акций предприятий — с тем, чтобы финансировать пенсии за счет приватизации и/или доходов от управления госимуществом. Второй способ — направить на эти же цели средства Фонда национального бла-

госостояния (ФНБ), который для этого должен быть заметно увеличен.

На практике произошло ровно наоборот. Ради краткосрочных целей часть средств ФНБ была в 2008–2009 гг. вложена в акции, другая — направлена на поддержку банков, в основном государственных. А в приватизации из-за конфликта интересов государственных менеджеров стала популярной схема, когда вырученные при продаже госактива средства поступают не в бюджет, а самой продаваемой компании (ВТБ, «Роснефть»). О долгосрочном инвестировании свободных бюджетных средств в интересах будущих пенсионеров, как это сделано в Норвегии, речи нет. Все это в сочетании с ростом социальных расходов, трат на армию и правопорядок, а также стартом ряда дорогостоящих проектов (олимпиада в Сочи, футбольный чемпионат-2018) практически лишили бюджет возможности увеличивать субсидирование ПФР. Поэтому о постепенном увеличении накопительных взносов с 6% до 20% с одновременным увеличением в течение 15–20 лет бюджетных субсидий ПФР никто сейчас даже не заикается.

Наоборот, одним из предложений Минтруда стало снижение накопительных взносов с 6% до 2% (с направлением 4% в распределительную систему). Это лучший способ окончательной дискредитации самой идеи накоплений: результат подобных накоплений будет близким к нулевому.

Второй сценарий, тоже предлагаемый чиновниками, — сделать выбор между направлением 6% в накопительную или распределительную систему добровольным. По сути, он мало чем отличается от первого: результатом будет та же дискредитация пенсионных накоплений, только растянутая во времени. Как может быть организован выбор между пенсионными опциями, наглядно показывает «удачно» срежиссированная процедура выбора между НПФ, государственной (ВЭБ) и частными УК. Подавляющая доля накоплений инвестируется ВЭБом.

В сценарии выбора между накопительной и распределительной системой тоже очень важно, какая опция будет выбираться «по умолчанию», т. е. при отсутствии каких-либо дополнительных действий со стороны будущего пенсионера. Если накопительная, то не для чего и огород городить.

Однако чтобы решить свою задачу (повысить доходы ПФР, снизить дефицит), пенсионным чиновникам придется убеждать население, что распределительная система выгоднее накопительной. Многие смогут это сделать вполне доходчиво, но сильно сомневаюсь, что такая пропаганда повысит финансовую грамотность. Вольно или невольно чиновникам придется дискредитировать накопительную систему, чтобы «голоса» получила распределительная.

Если же выбираемой по умолчанию опцией будет распределительная, то накопительная, по сути, останется лишь опцией для самых «сознательных» (и еще для сотрудников корпораций, аффилированных с сильными НПФ). Этот вариант практически не отличается от перспективы сделать накопительную систему полностью добровольной, т. е. отказаться от ее обязательности<sup>1</sup>.

Накопительная система была введена в России преждевременно — всего через три года после кризиса 1998 г., когда доходы населения еще не успели восстановиться. В пирамиде Маслоу пенсионные накопления занимают более высокое место, чем, например, покупка еды, товаров длительного пользования, автомобиля или обеспечение семье приемлемых условий жилья. Странно ожидать, что работник, пытающийся скопить на машину или жилище, будет в здравом уме одной рукой откладывать деньги на будущую пенсию

<sup>1</sup> Другими словами, предлагается, чтобы каждый работник сам решал, куда направляются 6% взносов — в накопительную или распределительную систему. Внутри этого варианта есть две возможности:

1) «По умолчанию» средства остаются в накопительной системе, но написавший заявление в ПФР работник может перечислять их в распределительную.

2) «По умолчанию» средства переводятся в распределительную систему, но написавший заявление работник может оставить их в накопительной системе.

Первый вариант плох тем, что чиновники, чтобы добиться искомого результата (уменьшение дефицита ПФР), должны будут агитировать граждан против накопительной системы. Второй вариант плох тем, что тогда в накопительной системе мало кто останется, и он по результату почти не отличается от того, чтобы сделать накопительную систему полностью добровольной.

(с доходностью на 2–3 п. п. ниже инфляции), а другой — брать потребительский или ипотечный кредит в банке (с доходностью на те же 2–3 п. п. выше инфляции). Но взяв в управление средства будущих пенсионеров, еще не обеспечивших свои базовые потребности, государство предлагает среднему классу именно такой путь.

Накопительная пенсионная система должна быть добровольной. Государству не следует в нее лезть. Всего 6% будущих пенсионеров, по опросу «Ромира»<sup>1</sup>, рассчитывают на его помощь. То есть никто ничего не ждет. Лучшее, что может сделать государство в этой ситуации, — отойти в сторону. Отменить накопительную систему и гарантировать, что начиная, скажем, с 2025 г. всеобщее пенсионное пособие по старости составит 15–20% от средней зарплаты в стране.

Это примерно вдвое ниже нынешней трудовой пенсии (в мае 2012 г. средняя пенсия достигла 35,2% средней зарплаты в стране). Но такое пособие легко может быть гарантировано, для его финансирования даже при плохой демографии достаточно страхового взноса примерно в 10% от зарплаты. Государственная пенсия при таком сценарии превращается в пособие по нетрудоспособности, которое может быть дополнено другими средствами социальной помощи (поддержка инвалидов, многодетных семей, стариков).

Разумеется, такое решение должно стать результатом большого публичного обсуждения — общественного договора. Комплексные переговоры о будущем пенсионной системы могут и должны продлиться несколько лет. Изменение пенсионной модели на этот период должно быть заморожено. Иначе государство все время рискует ради тактических, сиюминутных выгод поставить под сомнение долгосрочные стратегические механизмы пенсионирования.

В этом обсуждении всем сторонам придется тщательно взвешивать выгоды и издержки. Хотите всеобщую высокую гарантированную пенсию? А готовы ли к тому, что ради ее фи-

<sup>1</sup> От редакции: Кормилец — не единственный // Ведомости. 27.06.2012; [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/283232/kormilec\\_ne\\_edinstvennyj](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/283232/kormilec_ne_edinstvennyj)

нансирования будут повышены взносы, и текущая зарплата сократится еще на 10–15%? Хотите повышения текущих доходов и возможности ими распоряжаться? А готовы ли в обмен на это снять с государства часть его пенсионных обязательств?

Вопреки расхожему мнению, можно предположить, что наше общество готово к честному пенсионному договору в значительно большей мере, чем кажется. Во-первых, потому, что люди не слишком рассчитывают на государственную пенсию. Во-вторых, они понимают бессмысленность обязательных накоплений. Согласно опросу ФОМа<sup>1</sup>, 37% респондентов (включавших в данном случае только население в трудоспособном возрасте) поддерживают замену обязательных накоплений добровольными. Против этого шага — 18%, остальные затруднились с ответом. Баланс оценок положительный. При этом 27% респондентов готовы копить на старость самостоятельно.

Больше четверти взрослых в трудоспособном возрасте, готовых финансировать свою пенсию, — это очень много. И что радует больше всего, самооценка населения вполне реалистична — у остальных средств на накопления просто не хватает (или, что тоже, есть более неотложные нужды).

Отношение к обязательным пенсионным накоплениям обуславливается тем, рассчитывают ли люди на свои силы или хотят, чтобы о них подумало государство. Почти  $\frac{2}{3}$  (63% респондентов) вообще безразлично, из чего складывается их пенсия и присутствуют ли в ней обязательные накопления. Еще 11% предпочло, чтобы «обязаловки» не было. Их аргументы (в передаче ФОМа): «у людей должен быть выбор», «люди должны сами заботиться о своем будущем, определять размер своей пенсии», «накопления бессмысленны, их обесценивает инфляция», «не доверяю властям, Пенсионному фонду». Аргументы тех 25%, кто выступает за обязательность накоплений, имеют отчетливый патерналистский характер: «человек у нас в государстве еще безответственный, надо, чтобы о нем кто-то заботился», «отчисления с зарплаты лучше, надежнее, удобнее», «государство должно гарантировать людям пенсию».

<sup>1</sup> 3 августа 2012. [http://fin.fom.ru/ekonomika/10\\_574](http://fin.fom.ru/ekonomika/10_574)

Таким образом, если государство действительно хочет поддержать средний класс (а именно у него есть возможность финансировать свою пенсию), нужно отменить обязательные накопления. Но именно отменить — с соответствующим понижением соцвзносов, а не с их направлением в распределительную систему. Одновременно следует ввести режим максимального налогового благоприятствования добровольным пенсионным накоплениям.

Для этого надо освободить их на «входе» и «выходе» от подоходного налога, не облагать средства, которые граждане тратят на накопления, соцвзносами. Освободить без всяких ограничений от налога на прибыль и соцвзносов средства, которые корпорации направляют в пенсионные накопления своих сотрудников. Одновременно нужно снять ограничения на всевозможные пенсионные планы, предлагаемые государственными и частными банками, российскими и иностранными пенсионными, страховыми и инвестиционными компаниями. Эта сфера подлежит лишь финансовому регулированию (достаточность собственного капитала и т. д.). Необходимо отказаться от планов усиленного налогообложения второго и далее жилья: в российских условиях его покупка — одна из форм пенсионных накоплений.

Система добровольных накоплений позволит каждому откладывать средства на пенсию в индивидуальном ритме. В один год работник не сможет отложить ничего — нужно потратить деньги на лечение родственника, на покупку автомобиля или возврат кредита. А в другой год он, наоборот, сможет отложить не 6%, а 30% своей зарплаты. Система обязательных накоплений не позволяет свободно варьировать темп накопления, выбирать подходящие пенсионные планы.

Сохранность добровольных накоплений не гарантируется — будущие пенсионеры инвестируют их на свой страх и риск через финансовую индустрию, либо самостоятельно, покупая, например, жилье или драгметаллы. В этом важное отличие добровольных накоплений от обязательных. Сохранность последних как минимум на уровне инфляции государство гарантировать должно. Иначе получается, что оно принуждает граждан к потере денег. Но такое гарантирование — совершенно ненужный бюджету дополнительный финансовый риск.

В нарисованное чуть выше «идеальное» состояние пенсионной системы невозможно попасть «одним прыжком» из ее нынешнего состояния. Помешают в первую очередь политические ограничения и риски. Но к этому состоянию можно и нужно двигаться. И здесь, как ни парадоксально, немедленная отмена обязательной накопительной системы может сослужить плохую службу. Главная проблема в том, что еще не настроена система добровольных накоплений. Это можно сделать за 2–3 года, сохраняя на этот период систему обязательных накоплений. Она по крайней мере приучает будущих пенсионеров следить за динамикой отложенных средств. Последующая замена системы на добровольную избавит от бессмысленных стараний низкооплачиваемых работников, которые в принципе ничего накопить не смогут, а среднему классу даст возможность накапливать свои пенсии при помощи более эффективных инструментов.

*Данный текст является расширенным и переработанным вариантом статьи, опубликованной в июле 2012 г. на сайте Forbes.ru*

Необходимо сформировать комплексную пенсионную систему для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий — с опорой на накопительный сегмент, при условии совершенствования его институтов).

Необходимо радикальное повышение прозрачности пенсионной системы, в том числе посредством получения гражданами понятной информации об инвестиционных стратегиях и результатах ВЭБа и НПФ.

Следует провести мягкое реформирование системы досрочных пенсий с введением и постепенным повышением дополнительного страхового тарифа для работодателей с рабочими местами (дифференцировано по Спискам №1–2). Возможно, эта мера должна быть распространена только на работников, вступающих на соответствующие рабочие места. Одновременно должна заработать простая и понятная система переаттестации рабочих мест с вредными условиями труда

Налоговая нагрузка на бизнес может быть снижена до 20–22%.

ЛУКА БАРБОНЕ

## Частные пенсии: баталии продолжаются

В Европе и во всем мире накопительные фонды обязательного пенсионного страхования подвергаются критике. Но способны ли предпринимаемые в последнее время политические действия улучшить судьбу будущих пенсионеров? Или они окажутся кратковременным, политически мотивированным латанием дыр, которое в конечном счете сделает жизнь еще труднее?

Частично вследствие глобального финансового кризиса пенсионная реформа вновь вышла на первый план политических дебатов по всей Европе. Последствия недавних финансовых потрясений привели системы первого уровня<sup>1</sup> в состояние кризиса, и во многих случаях —

<sup>1</sup> Речь идет об уровнях пенсионной системы в определении, принятом Всемирным банком: первый уровень — это государственная пенсионная система, которая обеспечивает базовое пенсионное обеспечение и направлена прежде всего на сокращение бедности; второй уровень — обязательная накопительная часть пенсионной системы, включающая пенсионные фонды и т. п.; третий уровень — добровольная частная накопительная часть пенсионной системы, включающая добровольные пенсионные накопления, страховые схемы и т. п. — *Прим. ред.*

к возобновлению неоконченных параметрических реформ (затрагивающих пенсионный возраст, особые условия, механизмы индексации и т. п.), что часто сопровождалось бурными политическими дискуссиями (Польша, Сербия, Украина, Босния, Турция и другие страны). Следуя примеру Аргентины, которая первой сделала этот шаг в 2009 г., ряд стран предпринял попытки «повторно национализировать» второй уровень с целью увеличения краткосрочного финансирования государственных расходов или сокращения уровня долга.

Наиболее наглядными такие действия были в Венгрии (которая национализировала свои пенсионные фонды, де-факто уничтожив второй уровень), Латвии и Литве (которые сократили отчисления во второй уровень), Эстонии (осуществившей временное перенаправление государственных отчислений со второго на первый уровень в 2009 и 2010 гг.), Румынии (которая отложила запланированное увеличение отчислений во второй уровень в 2010 г.) и Польше, которая предложила сократить отчисления в организации второго уровня на две трети (при возможности увеличения в будущем). Являются ли такие действия результатом пересмотра прошлых реформ? Или же это проявление политической целесообразности в преддверии новых финансовых реалий? Какой сигнал это дает будущим накопительным пенсионным схемам и, что более важно, — будущим пенсионерам Центральной и Восточной Европы?

## **РЕФОРМЫ: МОТИВЫ И ОПАСНОСТИ**

За последние двадцать лет практически в каждой стране Центральной Европы и странах бывшего Советского Союза проводились пенсионные реформы (равно как и во многих странах ЕС-15 и за их пределами).

Реформы приобретали разные формы, отражая специфику конкретной страны, степень национального согласия и национальные приоритеты, уровень развития финансовых рынков и возможности нормативно-правовой базы. В каждой стране были попытки заново пересмотреть пенсионный возраст, процедуру индексации, особые условия; в некоторых странах были введены «балльные» системы, связывающие конечные

пенсии с отчислениями, хотя и в рамках солидарно-распределительных систем. Большинство стран ЕС-10 и новых стран — участниц Европейского Союза (ЕС) ввели обязательную накопительную систему пенсионного страхования с разными правилами относительно страховых взносов, правомочия и схемами управления фондами. Только Чешская Республика и Словения удержались от этого эксперимента.

У реформаторов было несколько причин для перехода к многоуровневой системе и внедрения накопительного второго уровня. Неблагоприятные демографические тенденции сделали невозможным выполнение обязательств перед будущими пенсионерами нереформированных солидарно-распределительных пенсионных систем. Многие страны также столкнулись со значительным бюджетным кризисом, частично уходящим корнями в пенсионные системы, которые в начале 90-х годов XX в. использовались в качестве «выпускного клапана» для ускорения экономических преобразований. В ходе реформ были предприняты попытки решить эти проблемы. Реформы проходили под сильным влиянием дискуссий о будущей структуре систем социальной защиты, в том числе о реформах 80-х гг. в Чили, а также жесткой позиции Всемирного банка в отношении принятия трехуровневых систем.

Считалось, что принятие двух- или трехуровневой системы даст несколько преимуществ. Во-первых, перенаправление части отчислений и взносов в накопительную систему (и сокращение, таким образом, обещанных пенсий из первого уровня) уменьшило бы нагрузку на государственную казну и позволило бы лучше подготовиться к ухудшению соотношения вкладчик/пенсионер. Во-вторых, новоучрежденные частные пенсионные фонды способствовали бы появлению и развитию рынков капитала в странах, проводящих реформы, обеспечивая более высокие ставки дохода для вкладчиков. Это обеспечило бы выплаты, которые могли бы стать дополнением к пенсиям, выплачиваемым (сокращенным) первым уровнем, и обеспечили бы достойный доход после выхода на пенсию. И, наконец (но только косвенным образом), накопительные схемы привели бы к сокращению количества политиков, желающих изменить договора о пенсион-

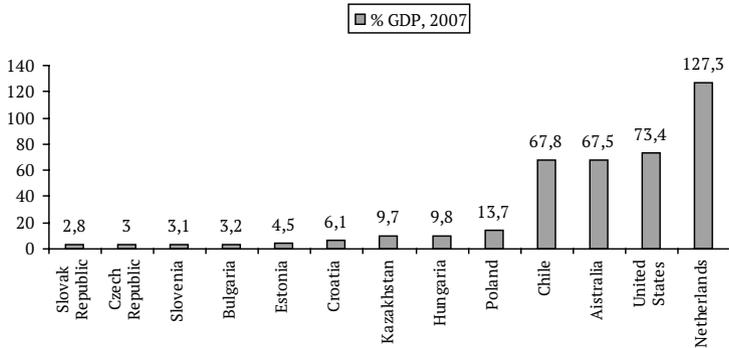
ном обеспечении в политических целях — накопительными системами не так легко манипулировать.

Реформаторы также не были защищены от сопутствующих рисков. Финансирование второго уровня во время переходного периода требует финансовых средств. Поскольку системы первого уровня были солидарно-распределительными, передача части взносов рабочего населения на второй уровень — с одновременным продолжением выплаты пенсий «массе» пенсионеров, имеющих на них право (а также тем, кто вступил в пенсионный возраст в переходный период), — создает дефицит на счетах первого уровня, который необходимо финансировать. Сторонники многоуровневой системы не соглашались с тем, что такой дефицит в действительности представляет собой перенос (части) необеспеченных обязательств косвенно в существующие пенсионные схемы.

Возникали также вопросы в отношении достаточности внутренних рынков капитала для размещения потока частных сбережений и обеспечения адекватного дохода пенсионерам. При всех этих рисках было также ясно, что начинаются долгосрочные реформы второго уровня пенсионного обеспечения: об адекватности пенсионного дохода, предоставляемого частично реорганизованными системами, следует судить только по истечении десятилетий, когда можно будет оценить выплаты комбинированной пенсионной системы.

### **Немного истории: провалившийся эксперимент или политики за работой?**

Накопительные пенсионные фонды работают уже на протяжении нескольких лет и аккумулировали значительные средства — хотя и относительно небольшие, по сравнению с «предшественниками» в странах с более развитыми рынками капитала (рис. ). Средства остаются в начальной фазе: выплаты были произведены только небольшому числу женщин-пенсионерок в Польше и Венгрии. Как правило, реформами запрещается или не поощряется, в зависимости от страны, участие во втором уровне тех, кому до выхода на пенсию осталось меньше 10 лет.



Источники: Всемирный банк; см. также сноску 1.

Рис. Накопительные пенсионные фонды

Что же тогда послужило основанием для критики, принимая во внимание недавние нападки на фонды? Критики указывают на невыполненные обещания в двух вышеупомянутых аспектах. Во-первых, издержки перехода оказались больше, чем ожидалось, и ко всему этому еще добавились правила ЕС в отношении пределов государственного долга согласно Пакту стабильности и роста (Growth and Stability Pact). Во-вторых, прибыль от инвестиций на втором уровне оказалась довольно низкой ввиду общей экономической ситуации и чрезмерно высокой комиссии за управление инвестированными средствами. Это две реальные проблемы, но каждая — со своими гранями, которые несколько отличаются.

В отношении издержек перехода следует отметить, что, хотя первоначальные оценки были оптимистичными, допол-

<sup>1</sup> Бебчук и Мусалем. Как можно развивать финансовые рынки, чтобы они лучше поддерживали накопительные системы (How Can Financial Markets Be Developed to Better Support Funded Systems?) Гл. 2 // Хольцман Р., ред. Старееющее население, пенсионные фонды и финансовые рынки — региональные перспективы и глобальные проблемы для Центральной, Восточной и Южной Европы (Aging Population, Pension Funds, and Financial Markets — Regional Perspectives and Global Challenges for Central, Eastern, and Southern Europe), 2009.

нительные издержки также отражает «успех» второго уровня в том смысле, что у большего числа людей появляется выбор — переходить или не переходить на второй уровень, и, следовательно, увеличиваются издержки перехода. Например, в Словакии ожидалось, что после введения двухуровневой системы в 2005 г. в систему второго уровня перейдут 100 000 работников, а в действительности это сделали 400 000 человек. В Польше из-за реформ на первом уровне, которыми ликвидировались льготы за особые заслуги, намного больше людей, чем ожидалось, пожелали выйти на пенсию.

Но является ли это аргументом против накопительных схем, и служит ли это причиной для сокращения взносов (отчислений) или даже повторной национализации? Принимая как само собой разумеющийся тот факт, что переходных средств может быть больше, чем ожидалось, их следует рассматривать в контексте общих тенденций в государственных финансах. В течение десятилетия, предшествовавшего финансовому кризису 2008 г., вдохновленные исключительно высоким ростом валового дохода вслед за высокими, но неустойчивыми темпами роста ВВП, государственные расходы в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) быстро увеличились (в реальном исчислении), значительно превосходя дополнительные издержки, связанные с переходом на многоуровневую систему. Иными словами, расточительные и стремящиеся завоевать больше голосов политики получили свой пирог и съели его, при этом обвиняя ЕС в жесткости и зашоренности и неумении увидеть главное.

Вторая проблема также сложнее, чем ее часто изображают. Оппоненты накопительных схем указывают на высокую комиссию за управление средствами, что в результате понижает прибыли вкладчиков. Такое мнение не ново и, в самом деле, в последнее время было произведено несколько изменений в отношении организации управления пенсионными фондами с целью сокращения чрезмерной издержкостоемкости сбора средств и комиссии за управление средствами.

В странах ЦВЕ, однако, ограничения по разрешенным инвестициям имели сдерживающий характер, и это привело к высокой концентрации активов в государственных облига-

циях. Например, в Польше первоначально инвестиции в иностранные активы были запрещены совсем (но у стран поменьше, таких как Эстония, не было другого выбора, кроме как производить крупные инвестиции за рубежом). В Венгрии сами пенсионные фонды попытались диверсифицировать свои портфолио и предлагали вкладчикам различные инвестиционные программы, при этом последующее нежелание пенсионных фондов покупать государственные облигации частично ускорило их национализацию в Венгрии. Ограничения по инвестиционному портфолио, возможно, были оправданными, по крайней мере на какой-то период времени, из-за ограниченности рынков капитала в странах ЦВЕ. Но это указывает на парадоксальную безвыходную ситуацию: пенсионные фонды вынуждены вкладывать средства в низкодоходные ценные бумаги, а затем их обвиняют в том, что они не обеспечивают адекватной доходности!

### **КАК РЕШИТЬ НЕВЫПОЛНИМУЮ ЗАДАЧУ?**

Что следует делать в ответ на критику и для оживления накопительных схем? Простого ответа нет. К примеру, как отмечалось в важном отчете Всемирного банка, опубликованном пару лет тому назад, несколько лет работы схем второго уровня продемонстрировали, что во многих странах ЦВЕ остается длинный список направлений деятельности, требующих реформирования, дабы гарантировать, что преимущества накопительных схем могут быть реализованы. Задача не из легких: для ее решения требуются предварительные условия, позволяющие пенсионным фондам заработать реальную прибыль, превосходящую ту, которую могут пообещать ненакопительные схемы и которые могли бы также гарантировать, что на этапе жизненного цикла пенсионного фонда, связанного с выплатами (т.е. когда придется выплачивать большой объем средств на пенсии, чем аккумулировать в результате взносов работников), средства будут в наличии для осуществления выплат без разрушения финансовых рынков. Технические параметры достаточно ясны, но здесь отсутствует очень важный момент: потребность в решительном

стороннике непрерывной, направленной на усовершенствование реформы в трудной экономической ситуации и в окружении политиков-популистов, которые ничего не делают для обеспечения отдаленного будущего пенсионеров.

### **НАКОПИТЕЛЬНЫЕ ПЕНСИИ: КУДА ТЕПЕРЬ?**

Какие выводы можно сделать из этого потока политических новостей и продолжающихся дебатов? Можно сказать, перспективы государственных накопительных схем не радужные. Как оказалось, они *не* защищены от политического вмешательства — фактически, как мы увидели, когда эти фонды становились достаточно большими, с ними обращались как с дойными коровами, при этом общественное неодобрение практически отсутствовало. В большинстве стран они также остались без должной заботы в результате политических процессов. После ухода политиков, стоявших у истоков этих реформ, политическая целесообразность берет верх, и практически беспрепятственно делаются попытки «наложить лапу» на крупные аккумулированные средства. Наглядным является пример Венгрии, где большое, политически мотивированное увеличение пенсий первого уровня до 2008 г. ослабило государственную казну до такой степени, что значительный дефицит появился еще до финансового кризиса. Более того, политики (и всерьез!) выставляют второй уровень ответственным за нанесение ущерба пенсионерам и уже приступили к опустошению фондов, чтобы финансировать на протяжении года-двух ненакопительную систему, которая иначе окажется несостоятельной.

Если эти размышления продемонстрировали мрачный взгляд на пенсионные фонды, то следует также трезво отметить, что они не решили основную проблему, часть которой были призваны решить: продолжительную несостоятельность солидарно-распределительных систем перед лицом демографических тенденций нескольких последних десятилетий. Возможно, пришло время нового поколения реформаторов, которые сделают шаг вперед?

## РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ

# Развитие культуры: все ясно или забытый приоритет



А. А. АУЗАН  
К. Н. КЕЛИМБЕТОВ

## Социокультурная формула экономической модернизации

Необходимость социально-экономической модернизации — один из главных вызовов нового века, с которым столкнулись правительства, бизнес и граждане многих стран. На этапе глобализации, выхода на новый уровень взаимосвязей между экономиками, что может быть как преимуществом во время подъема, так и недостатком в период спада, решение модернизационной задачи становится не просто важным, но необходимым условием развития. «Модернизационный тренд», вышедший на повестку дня после Второй мировой войны, обозначил соответствующие вызовы для более чем 50 стран. Однако далеко не все из них, приступив к решению модернизационной задачи, преуспели в этом или хотя бы смогли сохранить прежний уровень развития.

О сложности перехода на модернизационную траекторию свидетельствуют статистические таблицы А. Мэдисона. В них обобщены данные о мировом развитии с 1820 г. до наших дней по показателям численности населения и ВВП<sup>1</sup>. По уровню ВВП на душу населения отчетливо

<sup>1</sup> *Maddison A. The World Economy: A Millennial Perspective/OECD. 2001.*

видны две траектории экономической динамики стран, разрыв между которыми во второй половине XX в. возрастал. Одна группа стран демонстрирует уверенный рост, а другая в долгосрочной перспективе скорее стагнирует. Анализ таблиц Мэдисона показывает, что случаи перехода стран с одной траектории на другую крайне редки.

В XX в. это удалось сделать лишь Японии, Тайваню, Южной Корее, Гонконгу и Сингапуру, в начале такого перехода, возможно, находятся Малайзия и Таиланд. Вместе с тем приведенный перечень показывает, что модернизацию (понимаемую здесь как переход с одной траектории развития на другую) в принципе могут осуществить весьма разные по-своему институциональному и экономическому устройству страны, но далеко не все, пытавшиеся это сделать, достигают желаемого результата.

Эмпирическое объяснение этого факта состоит в том, что решение модернизационной задачи в каждом случае уникально, обусловлено конкретной ситуацией и, следовательно, не может быть обеспечено при следовании простым, «стандартизированным» рецептам, которые, в частности, предлагались экспертами из развитых стран и международных организаций. Механическое копирование положительного опыта, как показывает практика последних 50 лет, практически никогда не было успешным. Это связано с тем, что копировались конкретные институты — успешные в одной ситуации и дающие непредсказуемые эффекты в другой. И, напротив, практически не проектировались новые институты, выполняющие те же функции, но совместимые с особенностями национального социального и культурного капитала, носителями и выразителями которых выступают прежде всего неформальные институты. Таким образом, необходимое условие успешной промодернизационной политики — выработка национально-специфической формулы модернизации, учитывающей особенности неформальных правил (прежде всего национальных ценностей) в конкретной стране. Соответственно если правительство, общество, бизнес делают ставку на устойчивую, постиндустриальную модель развития, то институциональные ресурсы для этого следу-

ет привлекать не путем заимствования формальных институтов стран, которые — при номинальном сопоставлении — смогли решить аналогичную задачу, а посредством поиска и подбора национальных конкурентных преимуществ, основанных на специфике социального и культурного капитала.

## О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ «МОДЕРНИЗАЦИЯ» И ЕЕ ФАКТОРАХ

Первоначально определение модернизации сформулировал М. Вебер, полагавший, что это прежде всего переход от традиционного общества к модерну<sup>1</sup>. Но указанное определение уже нерелевантно современным реалиям. В конце 1950-х гг. С. Липсет, один из лидеров институциональной школы в социологии, на основе изучения опыта ряда стран сформулировал «модернизационную гипотезу», увязывающую экономический рост и устойчивость демократии. Он также ввел два граничных условия: уровень образования населения и характер распределения имущества между гражданами страны (в рамках этого подхода считается, что более или менее равномерное распределение способствует совершенствованию политических институтов).

В течение последних 20 лет усилия многих ученых были направлены на подтверждение или опровержение этой гипотезы. Пытались доказать, что существует обратная причинно-следственная связь (демократия выступает необходимым условием экономического развития).

В ряде исследований получила развитие сама постановка задачи. Так, А. Илларионов опубликовал в 2006 г. работу, посвященную «барьерам несвободы»<sup>2</sup>. Ему удалось статистически доказать, что ВВП на душу населения выше определенного уровня (исторически постоянно растущего) наблюдается только в демократических странах. Иными словами, без демократических институтов развитие может идти толь-

<sup>1</sup> Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // М. Вебер. Избранные произведения. М., 1990.

<sup>2</sup> Илларионов А. Н. Барьеры несвободы // Коммерсантъ. 2006. 27 марта.

ко до определенного уровня, но дальше рост возможен лишь там, где политические институты хорошо развиты. В. Полтерович и В. Попов в 2007 г.<sup>1</sup> показали, что демократические институты результативны, если в стране существует сильный правопорядок: если законы исполняются, то демократия дает положительные эффекты, в том числе экономические, если нет, то и демократический режим может генерировать отрицательные эффекты.

Наконец, Д. Асемоглу и другие опубликовали в 2008 г. работу<sup>2</sup>, обобщающую многочисленные международные исследования. Их вывод однозначен: статистически невозможно установить прямую взаимозависимость между демократией и высоким доходом; скорее всего есть какой-то дополнительный — упущенный — фактор. Ответить на вопрос, что он собой представляет, попытались Д. Норт, Дж. Уоллиси, Б. Вайнгаст<sup>3</sup>, выдвинувшие гипотезу о трех моделях социального порядка. Первая — примитивный социальный порядок — применима скорее для этнографических исследований, а не экономических. Однако две другие модели — порядки открытого и ограниченного доступа — весьма актуальны для выработки промодернизационной политики и проведения соответствующих исследований. Так, только 25 стран в мире принадлежат к порядку открытого доступа — наиболее успешные в экономическом и политическом отношении. Все остальные относятся к так называемому «естественному государству» (*naturalstate*), олицетворяющему социальный порядок ограниченного доступа.

<sup>1</sup> Полтерович В. М., Попов В. В. Демократизация и экономический рост // *Общественные науки и современность*. 2007. № 2. С. 13–27.

<sup>2</sup> Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. A., Yared P. Income and Democracy // *American Economic Review*. 2008. Vol. 98. № 3.

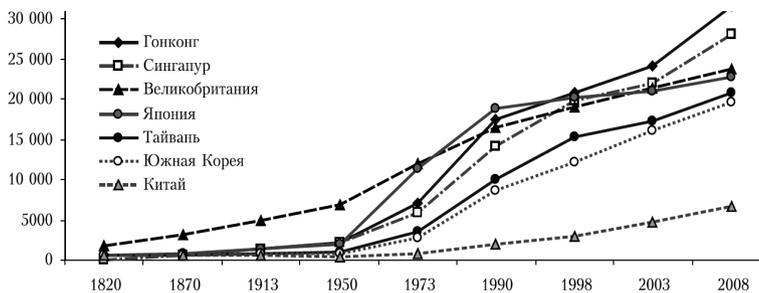
<sup>3</sup> North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge; N. Y.: Cambridge University Press, 2009 (рус. пер.: Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. *Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества*. М.: Изд-во ИЭП имени Е. Т. Гайдара, 2011).

Для перехода от одного порядка доступа к другому необходимы три условия:

- элиты договариваются о правилах для всех (своего круга в том числе), а не об исключениях для себя;
- коммерческие и некоммерческие организации «живут» дольше их создателей или руководителей;
- осуществляется коллективный контроль над средствами насилия, не допускается их переход под влияние тех или иных групп.

При выполнении этих условий, по мысли авторов, постепенно возникает связь демократических институтов и экономического роста. Как показывает исторический опыт, лишь немногим странам удалось осуществить модернизационный переход — с одной траектории развития на другую, от порядка ограниченного доступа к открытому. Фактически это позволяет утверждать, что модернизация, по сути, не задача, а проблема, решение которой для определенной страны может просто не существовать. В свою очередь изучать эту проблему следует не только (и не столько) в политико-экономических областях, но прежде всего в социокультурных, в точках соприкосновения формальных институтов и неформальных практик.

Ценности — как квинтэссенция неформальных правил — создают и возможности для развития, и ограничения, не позволяющие нации сменить модель роста. Тем показательнее случаи состоявшейся модернизации. Так, переход Японии с «низкой» траектории развития на «высокую» (см. рис. 1), соответствующую уровню Великобритании, некоторые экономисты объясняют именно трансформацией неформальных правил. Тот факт, что на «высокую» траекторию вслед за Японией удалось перейти еще нескольким странам Восточной Азии, говорит о том, что подобная трансформация ценностных установок (и связанных с ними неформальных институтов) возможна, а культурную блокировку нельзя считать неизбежной. Опыт «азиатских тигров» показывает, что на «высокую» траекторию могут перейти государства с раз-



Источник: Maddison A. Op. cit.

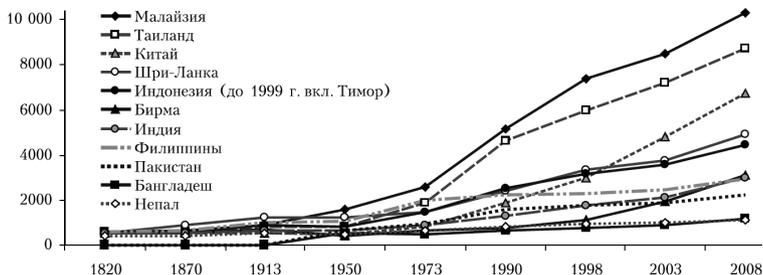
Рис. 1. Траектория развития «азиатских тигров» в сопоставлении с Великобританией (ВВП на душу населения, долл.)

ными культурами и религиями, но при этом страны одной и той же культуры могут демонстрировать различные результаты. Сингапур, Гонконг и Тайвань теперь находятся на «высокой» траектории, а Китай, очевидно, остается пока на «низкой».

Гипотеза о том, что культурная специфика может служить ресурсом для модернизации, подтверждается успешным стартом Таиланда и Малайзии (см. рис. 2). Этот пример важен, помимо прочего, и для ряда постсоветских стран, в том числе Казахстана. Дело в том, что Малайзия довольно уверенно прошла кризис, став первой мусульманской страной, которой удалось создать самодостаточные механизмы роста, обеспечивающие сбалансированное развитие всех элементов социально-экономической системы.

Поскольку, как было показано выше, модернизация представляет собой не задачу, которую можно решить по определенной универсальной формуле, а проблему, с которой одни страны сумели справиться, а многие — нет, можно сказать, что ключом к ее решению служит определение национально-специфической формулы модернизации.

Такая формула должна учитывать не только природные, человеческие, финансовые ресурсы страны, но и ее социально-культурную специфику.



Источник: Maddison A. Op. cit.

Рис. 2. Таиланд и Майлазия на фоне других стран Юго-Восточной Азии (ВВП на душу населения, долл.)

На этой стадии исследовательский аппарат может быть дополнен данными кросскультурных сопоставлений, которые с нарастающей интенсивностью осуществляются на протяжении последних 25–30 лет. Мы полагаем, что задачам выявления промодернизационных социокультурных черт наиболее релевантны кросскультурные измерения, проводимые по методологии Р. Инглхарта и Г. Хофстеде. Применение этих измерений к проблематике модернизации в целом показывает следующие закономерности. В странах, совершивших переход на «высокую» траекторию: 1) росло значение рационально-секулярных ценностей по сравнению с традиционными; 2) повышалась роль ценностей самовыражения; 3) сокращалась «дистанция власти»; 4) укреплялись индивидуалистические установки; 5) наблюдалась сильная ориентация на будущее, причем результат некоей деятельности оказывался для людей важнее самого процесса.

Несомненно, имеющейся статистической базы недостаточно, чтобы считать названные показатели факторами модернизации — для этого требуются масштабные количественные исследования. Тем не менее динамика указанных социокультурных характеристик позволяет оценить общую направленность (модернизационных) изменений в той или

иной стране, делает более понятными процессы, не улавливаемые иными аналитическими инструментами.

## Ситуация в России и Казахстане

Применительно к России только два показателя из пяти говорят о том, что страна осуществляет некоторые промодернизационные шаги: довольно высока значимость индивидуализма и важна ценность самореализации. Данные выводы были получены в рамках исследовательского проекта «Культурные факторы модернизации»<sup>1</sup>, проводившегося в 2011 г. под эгидой Консультативной рабочей группы Комиссии при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию экономики России и при участии одного из авторов статьи. Проект предполагал проведение количественных полевых исследований<sup>2</sup> для ответа на вопрос: чем характеризуется поведение россиян в инновационном секторе? Исследование проводилось в России (Санкт-Петербург), Германии (Берлин, Северный Рейн-Вестфалия) и США (Нью-Джерси, Мэриленд). Основные выводы, важные для дальнейших рассуждений, представлены в таблице.

Восприятие профессии как призвания (а не средства построения карьеры) говорит о высокой ценности самореализации. Универсализм, во многом вытекающий из образования советского образца, обусловлен склонностью к самореализации и конфликтному индивидуализму. Способность решать нестандартные и уникальные задачи — следствие высокого универсализма и, как ни парадоксально, низкой значимости соблюдения стандартов и законов.

<sup>1</sup> Авторы доклада: А. А. Аузан, А. Н. Архангельский, П. С. Лунгин, В. А. Найшуль при участии А. О. Ворончихиной, Н. В. Зверевой, А. В. Золотова, Е. Н. Никишиной, А. А. Ставинской.

<sup>2</sup> Осуществлено Независимым центром социологических исследований (Санкт-Петербург) при содействии Фонда поддержки гражданских инициатив «Стратегия 2020». Общее руководство — В. Воронков. Полевое исследование в России — О. Бредникова, Б. Гладарев, Е. Никифорова, Е. Чикадзе; в США — Ж. Атаянц и И. Олимпиаева; в ФРГ — Т. Бараулина, В. Медвежникова и Е. Паршина-Штайн.

Таблица. Портрет российского инноватора: обобщенный взгляд из Германии, США и России

Характеристика	Плюсы	Минусы
Восприятие профессии как призвания, а не карьеры	Нацеленность на само-реализацию, достижение уникального результата, высокая креативность	Неумение себя «подавать» и «продавать», ориентация на признание среди узкого круга коллег и друзей
Фундаментальное образование советского образца	Универсальная квалификация	Необходимость адаптироваться к конкретным узкоспециальным задачам
Опыт работы в институционально и нормативно не определенной среде	Способность решать сложные нестандартные уникальные задачи	Сложности в решении формальных и рутинных («скучных») проблем, потребность быть «творцом», а не «исполнителем»
Радикальный индивидуализм	Склонность к трудоголизму и гиперответственность, презрение к признанным авторитетам	Отсутствие навыков командной работы, конфликтный характер взаимодействия, неумение перераспределять ответственность, авторитарный стиль управления
Короткий горизонт планирования	Способность к мобилизационным усилиям и краткосрочным прорывам	Отсутствие стратегического мышления, ориентация на решение тактических задач

Вопрос наличия промодернизационных социокультурных характеристик изучался и для Республики Казахстан. В ходе исследований в 2009 и 2011 гг., инициированных одним из авторов статьи, была выявлена определенная динамика коэффициентов Хофстеде и индексов Инглхарта: повышение уровня индивидуализма и, что важнее, существенно более высокие, чем в России, показатели долгосрочной ориентации на будущее.

На основании приведенного выше анализа культурных факторов модернизации можно предположить (для более определенных констатаций требуются дополнительные исследования), что для успешности модернизационного развития соответствующие пять социокультурных характеристик должны дополнять друг друга. Потенциальным форматом для их соединения может служить евроазиатская интеграция. Отметим, что, по предположению авторов, которое нуждается в дополнительной проверке, в Беларуси выше значимость стандартов и технологий (что соответствует ценностям рационализма), чем в России и Казахстане.

Несомненно, отмеченные промодернизационные характеристики сопровождаются и определенными проблемами. Например, в России оборотной стороной высокой ценности самореализации выступает фактическое непризнание ценности следования стандартам, в Казахстане долгосрочная ориентация оборачивается низкой ценностью времени (и связанными с этим транзакционными издержками) и т. д. Если рассматривать интеграционный процесс как оптимизационную (max-min) задачу, то, вероятно, целесообразно определить институциональные механизмы «стыковки» характеристик социального и культурного капитала, которые прежде всего усиливали бы положительные эффекты от их сочетания.

\* \* \*

Изложенные выше методология, общий контекст и вызовы, с которыми сталкиваются конкретные страны, позволяют сформулировать основные особенности предлагаемого авторами подхода к определению социокультурных факторов экономической модернизации.

Во-первых, существует и поддается количественной верификации связь между многолетней экономической динамикой и характеристиками «неструктурированных»,

т. е. неформальных, институтов, отражающих основные социокультурные установки определенной страны. Эти установки могут быть измерены, например, по методологии Хофстеде или Инглхарта. Авторы разделяют точку зрения, согласно которой социокультурные характеристики есть тот самый «упущенный фактор», обеспечивающий связь между экономическим развитием и демократией.

Во-вторых, констатация имеющейся структуры неформальных институтов позволяет определять направленность и последовательность промодернизационной политики. На первых ее этапах можно использовать сложившуюся структуру ценностей и поведенческих установок, но дальше посредством разных видов политики (экономической, образовательной, культурной) целесообразно провести определенную корректировку неформальных институтов для максимального стимулирования развития. Отметим, что такая очередность применима и для пространственных аспектов модернизации, поскольку, как можно предположить, в городских агломерациях необходимые характеристики складываются существенно раньше и развиваются активнее, чем на других территориях.

В-третьих, детальное изучение особенностей социального и культурного капитала той или иной страны позволяет проектировать конкретные нормативные структуры (институты), стимулирующие предпринимательскую активность, улучшающие деловой и инвестиционный климат и в целом имеющие промодернизационный характер. В результате для страны можно подобрать такую национальную формулу модернизации, которая будет способствовать продуктивному сочетанию нормативной среды, реально существующих ценностей и установок массового экономического поведения, наращиванию связанных с этим положительных внешних эффектов.

А. Н. АРХАНГЕЛЬСКИЙ

## Русская культура: сложный человек как цель

Совершенно очевидно, если сегодня Россия хочет быть конкурентоспособной и развиваться в мире на равных с передовыми цивилизованными странами, то она должна являть собой сложно организованное общество для сложно устроенных людей, о чем не устают повторять в своих совместных публикациях социолог Даниил Дондурей и режиссер Кирилл Серебрянников. И главная сила, которая отвечает за формирование столь адекватной времени сложности, называется культурой. Под ней в данном случае мы понимаем не только набор искусств, но и всю сеть общественных институтов, которые порождают, сохраняют, восстанавливают, модернизируют, а нередко и разрушают — все возможные смыслы и ценности. Такой подход дает прекрасную возможность сформулировать несколько взаимосвязанных принципов *современной*, работающей на развитие культурной политики государства.

1. Культура есть одно из основополагающих прав человека, и, создавая условия для ее полноценного функционирования, государство поддерживает не создателей эстетических объектов, не управляющих культурной инфраструктурой, а *гражданина*. То есть (возьмем для примера

книгоиздание) оно призвано не «подкармливать» писателя и финансировать издателя, но обеспечивать читателю доступ к книге — вне зависимости от места проживания, социального статуса и т. д. Государство может выкупать авторские права и обращать их в публичное достояние, приобретать тиражи книг современных российских авторов и электронные версии их произведений для продвижения в библиотеки. Тем самым косвенно оказывая поддержку издателю (тираж), автору (роялти). Но именно косвенно.

2. Формируя культурную политику, т. е. выделяя *приоритеты* (которых не может быть много), государство ставит общее грантовое условие для институтов, претендующих на финансирование: ставка делается на культурные практики, которые не разрывают с традицией, но и не замыкаются в ней, но втягивают *аудиторию* в меняющийся мир. Если говорить на музейном примере, то концепция «музей как храм» должна уступить место концепции «музей как сгусток жизни»; здесь должны действовать кружки и дискуссионные клубы, дети имеют право трогать и играть с копиями охраняемых объектов, вокруг усадебных объектов должна группироваться современная художественная жизнь, и др.

3. Вводится правило «длинной руки». То есть государство устанавливает лишь рамочную идеологию современной культурной политики (ставка на ненасильственное обновление, включение в мировой опыт без потери национального лица), но не участвует в определении конкретных критериев и условий конкурсной поддержки тех или иных проектов. Это дело экспертных советов, причем желательно, а иногда и обязательно с международным или (на региональном уровне) с межрегиональным участием. В свою очередь экспертные советы не принимают участия в распределении бюджетных или партнерских средств; это функция чиновничества.

4. Ставка делается на государственно-частное партнерство, создание смешанных фондов, совместных с бизнесом грантовых программ.

На основе этих принципов можно выстраивать детальные программы продвижения чтения (точнее, чтений, потому что читательских групп много и у каждой из них своя задача), ре-

кламы современного российского качественного кинематографа, запуска проектов совместно со странами СНГ и мировыми художественными лидерами, строительство в малых городах, модульных Центров культурного развития, которые объединяют малые кинозалы, библиотечные пространства, выставочные площади, дискуссионные клубы и т. д. Все это будет способствовать формированию самостоятельной и дееспособной культурной политики. Между тем сегодняшняя политика государства в этой области зачастую представляет собой усердную работу с обломками чужих культурных парадигм.

Первым пунктом в этой деятельности значится то историческое наследие, что нам досталось от дореволюционного, аристократического периода. Это усадьбы, региональные музейные комплексы, памятники и т. д. Второе — обломки советской культурной эпохи. В основном дома культуры, кинозалы в маленьких городах, несравнимые со столичными мультиплексами, региональные театры, филармонии и т. д.

Эта увлеченность прошлым наводит на одну мысль: в имперской России, как и в Советском Союзе, культурная политика была. Былые модели сегодня можно принимать или не принимать, но они обладали целостностью, логичностью и с точки зрения инфраструктуры были абсолютно понятны. А сегодня такой цельной политики нет, и поэтому приходится опираться на устаревший опыт.

Иногда отсутствие новой стратегии объясняется нехваткой средств. Эта версия не выглядит очень убедительно. По федеральной целевой программе «Культура России», рассчитанной на семь лет, из разных источников будет выделено около 300 млрд руб. (из них 186,6 — из федерального бюджета). По мировым меркам — не очень большие деньги. Но в сравнении с тем, что отписывали на это дело раньше, рост заметен. А вот модернизации культурной политики в этой программе не просматривается.

## **МУЗЕЙ КАК НОВОЕ ПРОСТРАНСТВО**

Описываемые процессы будут поняты лучше, если посмотрим на способ существования культуры, не имеющей почти

никаких программ поддержки в самой либеральной, но жестко рыночной стране — в США.

Американцы сформулировали для себя простой принцип: мы поддерживаем не культуру, а бизнес, поддерживающий ее. И эта четко выстроенная модель привела к тому, что сегодня в США действуют около 25 тыс. благотворительных фондов поддержки культурных проектов. То есть не государство ставит цели, оно лишь определяет рамки, условия, в которых свободно развиваются культурные процессы.

На что идут деньги? Не на сохранение всеми силами старых культурных парадигм, а на вхождение в современность. И это ни в коем случае не означает уничтожения того, что было. Прошлое должно задыхаться, ожить и войти в сегодняшний день наравне с новыми проектами.

Это касается и таких архаичных институтов, какими по определению являются музеи и библиотеки. Теперь фондами поддерживаются лишь те структуры, которые освободились от представления, что музей — это храм, а библиотека — хранилище мудрости. И приобрели другое представление: это интеллектуальные фабрики, которые производят современность и будущее на основе заново прожитого опыта прошлого.

Есть и иные, например европейские, модели культурной политики, в которых государство играет более значительную роль. Но и там, если присмотреться, действует так называемое правило длинной руки — когда власть вправе ставить некие программные задачи. Но она не имеет отношения к тому, по каким критериям и кому надо оказывать поддержку.

## **ФРАНЦУЗСКИЙ ОПЫТ РЕФОРМ КИНОИНДУСТРИИ — УРОК ДЛЯ РОССИИ?**

Примером может служить и история возрождения французского кинематографа, который в начале 80-х вдруг ощутил, что его триумфальная эпоха пребывания в центре европейской культуры заканчивается. Вскоре с теми же проблемами столкнулась постсоветская Россия.

Нельзя не признать, что советская модель кинематографа — при всех его издержках и идеологических барьерах —

работала. Советское кино было одновременно и элитарным, и массовым. Многие его фильмы отличало гуманистическое содержание, и они пользовались успехом, как говорится, в мировом масштабе.

Таким образом, мы имеем дело с двумя моделями — российской и французской. Обе переживали кризис.

Что в этой ситуации было предпринято в России? Была создана национальная программа поддержки кинематографа. На ее основе стала оказываться помощь тем художникам, чьи работы показались наиболее перспективными. Но кому и чему отдается предпочтение?

Прежде всего на особом счету находятся фильмы-биографии. Не исключено, что здесь учитывается советский опыт поддержки героических биографических картин Сталиным. Конечно, эта тема патриотична, популярна, но сейчас разговор идет о другом. О том, что деньги на поддержку вкладываются по государственной программе напрямую в производство, причем на основе идеологических критериев, детально разработанных государством, а не на основе эстетических и философских принципов, предложенных экспертными советами.

У французов несколько иная модель. Ее разработал знаменитый министр культуры Жак Ланг. Она заключалась в простом и удивительном для нас правиле: «Французским является любое кино, снятое на деньги французского налогоплательщика в интересах французского зрителя». Это автоматически вводит в национальное кино любого режиссера любой страны, готового снимать фильмы для французов на их деньги. Так, Отар Иоселиани становится французским художником, как и в свое время молодой Павел Лунгин. Счастливым шансом получают во Франции румыны, и их отечественный кинематограф за счет этого совершает сильный рывок вперед.

Конечно, всех, кто отправлялся работать на французское кино, из стран бывшего соцлагеря помимо прочего привлекала свобода творчества, которая до сих пор так трудно дается в условиях постсоветского сознания.

Творческая свобода во французском исполнении определяется так: государство выделяет для проекта средства

и не имеет отношения к принятию творческих решений. Никаких критериев, по которым власть могла бы решать, кому давать деньги, не существует. Это и есть правило длинной руки.

И третий принцип (о котором мы уже говорили выше) — художники могут сами определять, что поддерживать. Но распределять деньги они не могут. Это делает чиновник. Но он, в свою очередь, не выставляет и не задает критериев. Власть лишь задает рамку и отходит.

А теперь представьте себе наши государственно-чиновничьи пожелания в условиях поддержки французского кинематографа. «Патриотическое содержание», «актуальность выбранной темы» ... Результат очевиден заранее.

Если же посмотреть на французский кризис в целом, то основные средства поддержки пошли даже не на производство. А прежде всего на тотальную рекламу и на продвижение создаваемых фильмов в разряд культурных ценностей соотечественников. Поэтому серьезных средств потребовали и долгоиграющие показы французского кино во французских кинотеатрах. Стремительным сборам голливудских фильмов во Франции были противопоставлены длительные демонстрации отечественной кинопродукции. Поэтому картины в течение нескольких месяцев окупались, что было косвенным подтверждением роста зрительского и интереса, и патриотизма. Все эти усилия привели к тому, что французский кинематограф перешел на свободное дыхание, уже не нуждаясь в кислородной подушке от государства.

## **ИЗ АРХАИКИ В МОДЕРН**

Сделавшие ставку на радикальный авангард (соответственно противники системной модернизации), как правило, возражают: у нас почти все институты предельно архаичны, от музея до школы, кто будет их модернизировать и усложнять? Сотрудники, воспитанные прежней системой? Не смешите. Нет, выправить ничего нельзя, необходимо перескакивать через наличную реальность и прорываться в будущее мимо настоящего.

Возразить на это можно так: если люди с архаическим опытом оказываются перед выбором: или выпасть из профессии, или втягиваться в модернизационные практики, то они естественным образом перенастраиваются. И оказываются способны решать принципиально иные задачи. Самым ярким примером того, как преобразуется архаический институт, поставленный перед выбором между модернизацией и исчезновением, являются российские библиотеки.

Их типичный штат конца 90-х — женщины средних лет, ответственные за функционирование книгохранилища, чьи потребности выражаются в одном: дайте денег и не мешайте нам жить так, как мы привыкли. Но в начале нулевых выяснилось, что либо библиотеки кардинальным образом меняются, либо их не будет вообще. И во многих городах книгохранилища превратились в центры интеллектуальных дискуссий, с мультимедийными залами, интернет-кафе, интеллектуальными клубами. И *прежние* женщины-библиотекари, со всем их советским бекграундом, попадая в это новое пространство, усложняются сами и усложняют практику работы с аудиторией. Они не отмахиваются от современности с ее непонятными языками коммуникации, но требуют, чтобы к ним в глубинку приезжали интересные, сложные люди для лекций, диспутов, встреч с читателями.

Мало кто знает, что одна из самых живых и современных библиотек в стране находится в городе Ноябрьске Ямало-Ненецкого автономного круга. Чем отличается эта библиотека от обычной, советской? Вы входите в советскую и оказываетесь в череде дверей и узких коридоров. Вы входите в современную библиотеку и попадаете в светлое пространство, где практически нет дверей. Стекланные перегородки создают тишину для каждого посетителя. А отсутствие стен вызывает ощущение общности. Это взаимодействие создает особое отношение к книге и чтению.

И это все сделано благодаря частной инициативе, что и вызывает умеренный оптимизм. При том, что ставка на усложнение, наш единственный шанс на прорыв в современность, в модерн, т. е. — на модернизацию, упирается в архаическую привычку власти к неслышанной простоте. И отношение к культуре как к отрасли народного хозяйства, в которой каждый может разобраться.

А. Н. АРХАНГЕЛЬСКИЙ

## Между гарантией и шансом

Проведенное под руководством Александра Аузана исследование «Культурные факторы модернизации»<sup>1</sup> показало, что хотя после Второй мировой войны на путь модернизации вступило полсотни стран, но преуспели только те, кто неуклонно работал с ценностями, с национальной картиной мира, сохраняя своеобразие и при этом меняясь: Гонконг, Япония, Тайвань, Сингапур и Южная Корея. Не западные, страны, а восточные. Не вестернизированные. Косные. Традиционные. Но решившиеся на долгие перемены. И не потерявшие себя.

В этой пятерке «удачников» выход на устойчивую траекторию экономического развития сопровождался снижением дистанции граждан по отношению к власти, ростом статуса ценностей самовыражения, самореализации, личной ответственности за свою судьбу. Чем шире эти ценности распространялись в обществе, тем устойчивей становилась траектория экономического развития. И наоборот. Там же, где элита не работала с гуманитарной сферой, с ценност-

<sup>1</sup> В состав исследовательской группы входили Павел Лунгин, Виталий Найшуль, Александр Архангельский и две группы экономистов и социологов из Москвы и Санкт-Петербурга (2011).

ной шкалой, ничего не получилось. Самый поучительный пример — Аргентина.

Это значит, что модернизация предполагает запуск долгосрочного социокультурного процесса; если перед глазами работника стоит образ общины, а вы понуждаете его к фермерству, не надейтесь на торжество столыпинской реформы. Если честно заработанные деньги не являются мерилем успеха, производительность труда не вырастет, как ни повышай зарплату. Вопрос не в том, учитывать ли культурные факторы модернизации, а лишь в том, *как с этими факторами работать*. Революционно обнулять или поступательно взаимодействовать.

Сегодня нет недостатка в утопиях культурных революций; имеются трактаты об охранительной «суверенной модернизации»; общего понимания того, что России необходима поступательная культурная эволюция — нет. Как нет системных практик, основанных не на сохранении и не на разрушении, а именно на обновлении любой реальности. В том числе реальности социокультурной. Зато есть избыток архаических институтов, основанных на поддержании и воспроизводстве эталонных образцов. И нарастающий вал авангардных практик, которые демонстративно разрывают с косными образцами. Архаична Академия наук, и никакие попытки ее реформировать ни к чему хорошему не ведут. Наоборот, авангардным является проект «Сколково», уникальную модель которого невозможно тиражировать. И так далее.

Это неудовлетворительная ситуация. Не потому что архаика и авангард неприемлемы — архаика поддерживает идею преемственности; штучный авангард заставляет шевелиться остальных, противников резких жестов и тем самым способствует конкурентной борьбе. Но если не создать идеологию *ненасильственного обновления всей сферы общественных отношений, экономических практик, культурных установок*, то крайне сложно будет выйти на траекторию модернизации без колоссальных потрясений, *без нового русского раскола*.

В отличие от архаики социальный модерн предполагает изменение реальности, последовательную работу с устоявшейся традицией, обновление ценностей и институтов. В от-

личие от авангарда он не отрицает устоявшиеся модели только потому, что они существуют давно. Он воспроизводим, как сам стиль модерна, который когда-то быстро распространился по всей Европе. Авангардный «Черный квадрат» навсегда остается одним-единственным «Черным квадратом», сколько бы авторских копий Малевич ни сделал. Архаические «Грачи прилетели» Саврасова не могут быть изменены, их невозможно варьировать, только повторять. А дом, построенный в стиле модерн, может быть маленьким или большим, дорогим или дешевым; он может находиться в столицах или в глухой провинции.

Российская традиция модернизации не враг, а в некоторых случаях союзник. Чтобы проверить, причем в максимальном приближении к реальности, насколько верны наши предположения и тезисы, было проведено социологическое исследование, основанное на опросе соотечественников, живущих и работающих в модернизированных странах или в западных компаниях, представленных в России. То есть в тех условиях, которые должны возникнуть в случае успешного запуска модернизации в России. Исследование было проведено весной 2011 г. Центром независимых социологических исследований в России (Санкт-Петербург), США (штаты Мэриленд и Нью-Джерси) и ФРГ (Берлин и Северная Рейн-Вестфалия). Два главных исследовательских вопроса, сформулированных авторами:

- Существуют ли специфические культурные черты, принципиально отличающие российского работника от его коллег в ведущих странах Запада?
- Какова связь между выявленными чертами и процессами экономической модернизации?

Авторы проведенного исследования считают, что при исчезновении внешних социально-политических, экономических и прочих институциональных барьеров молодой «креативный класс» легко раскрывает свои модернизационные возможности, на равных конкурируя с западными коллегами в рамках устоявшихся правил. И никакие факторы традици-

онности им в этом совершенно не мешают; наши культурные установки вполне совместимы с модернизированной средой обитания. (Хотя культурные установки помогают российским работникам в большей степени строить карьеру предпринимателей на малых инновационных предприятиях, чем карьере исполнителей в крупных корпорациях.) А у тех, кто закончил американскую или европейскую школу, никаких специфических установок в сфере трудовой и организационной этики нет; культурная принадлежность к «русскому миру» выражена не в особенностях социального поведения, в том числе экономического, а в особом эмоциональном, эстетическом, бытовом обиходе.

Значит, если не ломать, не обнулять традицию, не идти на колоссальные цивилизационные риски и культурно-политические издержки, связанные с практикой «культурной революции», но просто убирать барьеры и втягивать людей в модернизационные процессы, то зрелая часть «креативного класса» сумеет вписать свои сложившиеся ценности и установки в новую среду и новую реальность. А что до следующего поколения, то оно станет носителем модернизационных ценностей, если удастся превратить российскую школу в институт ненасильственной гуманитарной модернизации.

Между тем, если в поздней советской модели культурно-образовательной политики торжествовал тотальный идеологический подход, то сегодня ставка сделана на столь же тотальную прагматику. Литература, история, художественное воспитание последовательно смещаются на периферию образовательных процессов. Но все замеры говорят о том, что снижая часы на историю и литературу, мы не получаем взамен роста научно-технических знаний. И при этом только школа может решить политическую задачу формирования общероссийского гражданского сознания, без чего невозможно сохранение и развитие единой территории, государственного тела России. И только школа (что подтвердили и результаты проведенного социологического исследования) может заново и без революционных потрясений сформировать систему ценностей следующего поколения, связав уста-

новки начинающейся модернизации с культурно-исторической традицией.

Ответственны за это в первую очередь история и (в силу специфики русской культурной традиции) литература. Именно они призваны формировать картину мира, *сознание сложного человека*, свободного и ответственного россиянина. А сложный человек для сложного общества — это главное условие модернизации.

Сработать быстро — не получится. Собственно поэтому и нужен новый общественный договор, только на его основе можно попытаться выиграть у истории катастрофически сокращающееся время. Если отказаться от него, — есть твердая гарантия, что ничего не выйдет. Если попытаться выбрать лозунг «перемены без насилия», то никаких гарантий нет. Ни плохих, ни хороших. Есть только шанс.

*В основу статьи положена публикация:  
Общественной договор между гарантией и шансом //  
Ведомости. 26.08.2011.*

## Об авторах

**Авраамова Елена Михайловна**, руководитель направления Института гуманитарного развития мегаполиса

**Архангельский Александр Николаевич**, профессор факультета медиакоммуникаций НИУ ВШЭ, писатель, телеведущий

**Аузан Александр Александрович**, профессор экономического факультета МГУ, президент Института национального проекта «Общественный договор»

**Барбоне Лука**, президент Центра социально-экономических исследований в Варшаве (Польша)

**Бондаренко Наталья Владимировна**, старший научный сотрудник Аналитического Центра Юрия Левады

**Бурдяк Александра Ярославовна**, старший научный сотрудник Института гуманитарного развития мегаполиса

**Васин Сергей Алексеевич**, старший научный сотрудник Института демографии НИУ ВШЭ

**Вишневский Анатолий Григорьевич**, директор Института демографии НИУ ВШЭ

**Волков Андрей Евгеньевич**, ректор Московской школы управления «Сколково»

**Гильмутдинов Альберт Харисович**, и. о. ректора Казанского национального исследовательского технического университета им. А.Н. Туполева

**Грозовский Борис Владимирович**, экономический обозреватель журнала «Forbs»

**Гурвич Евсей Томович**, руководитель экономической экспертной группы (ЭЭГ) при Правительстве РФ

**Гуриев Сергей Маратович**, ректор Российской экономической школы

**Дмитриев Михаил Эгонович**, президент Фонда «Центр стратегических разработок»

**Дуров Павел Валерьевич**, создатель и Генеральный директор социальной сети «ВКонтакте»

**Зубаревич Наталья Васильевна**, профессор географического факультета МГУ, директор региональной программы Независимого института социальной политики

**Иноземцев Владислав Леонидович**, научный руководитель и директор Центра исследований постиндустриального общества, колумнист газеты «Ведомости»

**Келимбетов Кайрат Нематович**, заместитель премьер-министра Республики Казахстан

**Клячко Татьяна Львовна**, директор Центра экономики непрерывного образования РАНХиГС

**Колосницyna Марина Григорьевна**, заведующая кафедрой государственного управления и экономики общественного сектора НИУ ВШЭ

**Косарецкий Сергей Геннадьевич**, директор Центра социально-экономического развития школы НИУ ВШЭ

**Крылов Максим Алексеевич**, студент Университета Хиточубаси (Токио), выпускник МГИМО

**Кудрин Алексей Леонидович**, профессор Санкт-Петербургского государственного университета

**Ливанов Дмитрий Викторович**, министр образования и науки Российской Федерации

**Малева Татьяна Михайловна**, директор Института гуманитарного развития мегаполиса

**Мареева Светлана Владимировна**, старший научный сотрудник ИС РАН, доцент кафедры социально-экономических систем и социальной политики НИУ ВШЭ

**Мау Владимир Александрович**, ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Мисихина Светлана Геннадьевна**, директор Центра социальной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС

**Назаров Владимир Станиславович**, заведующий лабораторией бюджетного федерализма Института экономических проблем имени Е. Т. Гайдара

**Овчарова Лилия Николаевна**, директор Независимого института социальной политики

**Пинская Марина Александровна**, ведущий научный сотрудник Центра прикладных экономических исследований и разработок ИРО НИУ ВШЭ

**Рамонов Александр Владимирович**, аспирант Института демографии НИУ ВШЭ

**Реморенко Игорь Михайлович**, заместитель министра образования и науки Российской Федерации

**Синельников-Мурылев Сергей Германович**, ректор Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России

**Тихонова Наталья Евгеньевна**, профессор-исследователь НИУ ВШЭ, заместитель директора ИС РАН

**Фруммин Исаак Давидович**, научный руководитель Института развития образования НИУ ВШЭ

**Цинянь Сюн**, директор НИИ Высшего образования при Университете Фудань (Шанхай)

**Цывинский Олег**, профессор Йельского университета

**Шишкин Сергей Владимирович**, научный руководитель Института экономики здравоохранения НИУ ВШЭ

**Юдаева Ксения Валентиновна**, начальник Экспертного управления Президента Российской Федерации

**Ямбург Евгений Александрович**, директор Центра образования № 109 (Москва)

*Научная литература:  
сборник научных статей*

Серия: «Россия: вызовы модернизации.  
Социальная политика»

**Развитие человеческого капитала —  
новая социальная политика**

Заказное издание

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*  
Редактор *Т.О. Асланова*  
Художник *Е.В. Трушина*  
Оригинал-макет *С.Д. Зиновьев*  
Компьютерная верстка *Т.Г. Ситникова*

Подписано в печать 15.11.2012. Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 34,0.  
Тираж 700 экз. Заказ № 640.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС  
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84  
Коммерческий отдел – (495) 433-25-10, (495) 433-25-02  
com@anx.ru  
www.delo.anx.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС  
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84





