

Общий обзор

В главе 1 «Государство и человеческое развитие» проблемы развития человека в мире и России рассматриваются в контексте основных мирохозяйственных тенденций. На современном этапе ключевым источником экономического роста становятся нематериальный капитал и его важнейшая составляющая — человеческие ресурсы, масштабы и качество которых в существенной и возрастающей степени определяют основные параметры социального и хозяйственного развития. В этот процесс органично встраивается современное государство: четко прослеживается тенденция повышения его роли в системе факторов развития человеческого потенциала. Поэтому «человеческий ракурс» становится важной характеристикой реформирования государства в мире, включенного в общий поток экономических, технологических, структурных, институциональных и других преобразований. В главе анализируются перспективные направления реформы государства в мире, которые связаны с развитием человеческого потенциала.

Ситуация в России на фоне прогресса в человеческом развитии во многих странах остается сложной, в частности, заметно ослабили свои позиции ключевые сферы — наука, образование, медицина. И текущие, и стратегические интересы страны требуют решительного перелома неблагоприятных тенденций, и основная нагрузка ложится на государство. Но само государство способно внести должный вклад в этот процесс только при условии его обновления, изменения места и роли в обществе, пересмотра функций и механизмов. Решение проблем человеческого развития в стране во многом зависит от активизации таких направлений государственной политики, как реализация курса на рыночные реформы, создание значительного слоя мелкого и среднего бизнеса, поддержка развития гражданского общества. Сре-

ди неотложных задач — переориентация бюджетной политики на достижение социально-гуманитарных целей, действительно приоритетное финансирование науки, образования, здравоохранения, культуры. Необходима глубокая перестройка социальной перераспределительной функции государства, смены как устаревших принципов, так и конкретных форм социального страхования обеспечения.

За последние два-три года действия Правительства Российской Федерации по переустройству социальной сферы активизировались, наполняются конкретным содержанием намеченные ранее общие контуры социальных реформ, заметно усилилась законодательная деятельность.

Анализ мировых процессов и российских условий приводит к выводу, что решение множества проблем развития человеческого потенциала в стране в конечном счете лежит в создании такой системы социально-экономического устройства, которая открывала бы простор для всестороннего совершенствования человека. Единого рецепта построения такой системы не существует, и при заметном нарастании общности главных направлений и многих форм экономического и социального развития в современном мире каждая страна создает и реализует свою модель, отражающую национальную специфику. Россия не может быть исключением из общего правила и должна выработать собственный вариант социально-экономического устройства. Ее исторической традиции, нравственным нормам и представлениям соответствует, по крайней мере в ближайшей и среднесрочной перспективе, модель с сильным социальным компонентом, т.е. модель социального рыночного хозяйства.

В главе 2 «Россия в 2002 году: в поисках модернизации экономики и го-

Анализ мировых процессов и российских условий приводит к выводу, что решение множества проблем развития человеческого потенциала в стране в конечном счете лежит в создании такой системы социально-экономического устройства, которая открывала бы простор для всестороннего совершенствования человека

*Необходимо
преодоление
сырьевой
ориентации
экономики,
повышение роли
перерабатывающей
промышленности*

сударства» анализируются перспективы и барьеры экономического развития, а также роль государства в этом процессе. По всем своим основным параметрам 2002 г. в России был вполне благополучным. Третий год подряд темпы экономического роста страны превышали мировые показатели. Три года подъема после десятилетия кризиса положительно влияли на настроение населения, горизонт принятия экономических решений, оценку делового климата инвесторами. Вместе с тем институциональные изменения, за исключением самого первого периода перехода от плана к рынку, происходят достаточно медленно. Эффект от задуманных и частично реализованных законодательных инициатив, видимо, может быть получен только при условии комплексности проведения реформ, определенного времени на достижение устойчивости их действия, включая «навязывание» выполнения законов.

Общие условия развития страны на третьем году подъема продолжали положительно сказываться на динамике состояния человеческого потенциала. Огромные проблемы (особенно региональные) в области образования, здравоохранения, значительное число бедных сохраняли свое значение, поскольку несколько лет роста не могли перекрыть потери в предыдущее десятилетие. Потребительские расходы за три года выросли почти на треть, достигнув, видимо, максимального уровня после 1991 г. В 2002 г. на общий рост потребительских цен в большей степени повлияло увеличение цен на услуги и в меньшей степени — на товары. Повышение цен на услуги в жилищном комплексе стало достаточно серьезным источником усиления социальной напряженности, поскольку большинство населения с трудом могло (или даже не могло) покрыть издержки.

В прошедший 2002 г. динамика накопления резко замедлилась и сравнялась с динамикой ВВП. Страна по-прежнему явно недостаточно инвестирует в силу огромных потребностей хозяйства в расширении и модернизации физического капитала страны после длительно-

го периода низких капиталовложений 1991—1999 гг. По-прежнему нерешенным остается вопрос, какие экономические силы будут вести модернизацию: интегрированные бизнес-группы, свободный предприниматель (приоритет правительственных программ) или государство, которое пока устойчиво уходит из сферы накопления. Макроэкономическая ситуация с учетом зависимости бюджета от внешнеэкономических доходов остается потенциально рискованной. Необходимо преодоление сырьевой ориентации экономики, повышение роли перерабатывающей промышленности. Важно не потерять в 2003—2004 гг. темпы проведения реформ из-за предвыборной кампании и формирования курса после выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации. Модернизация страны в итоге будет совершена комбинацией различных экономических агентов, что потребует и модернизации частного финансового сектора, укрепления стимулов к накоплению.

В главе 3 «Государственное регулирование доходов и занятости населения» отмечается, что в 2001—2002 гг. в России продолжался процесс восстановления реального уровня доходов населения, это было обусловлено относительно быстрым ростом доходов от занятости (оплата труда и предпринимательские доходы) на фоне замедления инфляции и реализацией мер по повышению пенсий и ограничению бедности. Сократились размеры просроченной задолженности по заработной плате, уменьшилась и распространенность случаев нарушений договорных обязательств работодателями в виде произвольных переносов сроков выплаты вознаграждения за труд. В результате покупательная способность населения заметно повысилась, и само население стало оценивать свое материальное положение в 2002 г. более позитивно по сравнению с 2000 г. «Теневая» экономическая деятельность продолжала оставаться для значительной части населения источником средств к существованию: доля скрытой оплаты труда в ВВП сохранялась высокой —

примерно одна треть от общего объема вознаграждения за труд всех наемных работников в экономике России выплачивалась неофициально.

В качестве факторов, формирующих в России неравенство населения по доходам, кроме традиционных (нагрузка иждивенцев на кормильцев, статус в занятости, безработица, различия в образовании), заметную роль играют высокие разрывы в размерах оплаты труда среди занятого населения и ее нерегулярные выплаты.

Острой проблемой для России продолжала оставаться высокая распространенность бедности. Уровень вознаграждения за труд сохраняется низким, если сравнивать с экономически развитыми странами; остается большое число рабочих мест с уровнем оплаты труда ниже величины прожиточного минимума, значительная часть которых сконцентрирована в «бюджетном» секторе экономики. Принятые меры, направленные на ограничение бедности и улучшение положения лиц старших возрастов, позволили добиться того, что средний размер назначенной пенсии в 2002 г. превысил величину прожиточного минимума пенсионера. Однако материальное положение лиц старшего поколения в России продолжает отличаться довольно низкими доходами и неудовлетворительной структурой потребительских расходов с гиперинфированными долями затрат на питание и приобретение товаров повседневного спроса.

Роль государства в сфере занятости рассматривается через призму произошедших в 2001—2002 гг. изменений, выразившихся в ликвидации Государственного внебюджетного Фонда занятости, обеспечивавшего проведение государственной политики содействия занятости на протяжении 1990-х гг. и переходе на ее финансирование из средств федерального бюджета. Такой переход не снял противоречий между принципами материальной поддержки безработных, формально сохранившимися в законе о занятости, и механизмами их обеспечения, не решил проблему стабильности финансового обеспечения активных программ в долгосрочном периоде и проблему равного доступа

регионов к государственным средствам, привел к оттоку части кадров из системы Государственной службы занятости.

Рассматриваются возможные сценарии дальнейшего развития событий. В соответствии с одним из них государственная политика будет продолжать эволюционировать в сторону централизации, ослабления роли региональной политики, свертывания активных программ содействия занятости, перехода на социальное вспомоществование безработному населению. Реализация второго варианта требует изменения концептуальных подходов к проведению государственной политики занятости и источников ее финансирования. Переход к такой системе связан с радикальной перестройкой системы финансирования, механизмов материальной поддержки безработных, организационно-правового обеспечения защиты от безработицы.

Численность населения России сокращается уже в течение 12 лет, и все известные демографические прогнозы предсказывают, что такое сокращение продлится по крайней мере до середины XXI века. Эта негативная тенденция анализируется в главе 4 «Государство и демографические проблемы». Большинство экспертов весьма осторожно оценивают и будущую динамику смертности в России. По самому оптимистическому прогнозу экспертов ООН, к концу 2050-х гг., несмотря на существенный рост, продолжительность жизни в России останется ниже, чем в странах Западной Европы в начале XXI века. Национальные прогнозы ожидаемой продолжительности жизни еще ниже. В середине 1960-х гг. по показателям продолжительности жизни Россия лишь немного отставала от стран Запада, однако весь последующий период тенденции смертности в России и на Западе различаются принципиально.

Современное состояние и история российской смертности не позволяют рассчитывать на то, что проблема чрезвычайно высокой смертности разрешится спонтанно, без введения системы специальных мер, а лишь только за счет повышения уровня жизни и роста

Уровень вознаграждения за труд сохраняется низким, если сравнивать с экономически развитыми странами; остается большое число рабочих мест с уровнем оплаты труда ниже величины прожиточного минимума, значительная часть которых сконцентрирована в «бюджетном» секторе экономики

*Улучшение
состояния здоровья
матери и ребенка
является
приоритетом
национальной
стратегии
здравоохранения
любого государства*

*Одной из
важнейших задач
государства
считается
выравнивание
возможностей
для развития
человеческого
потенциала
в субъектах
Российской
Федерации*

качества и доступности медицинской помощи. В то же время анализ показывает, что российская наука не располагает обоснованными предложениями о стратегии и тактике ускоренного снижения смертности. Сейчас сосуществуют различающиеся на порядок оценки распространенности некоторых заболеваний и выдвигаются взаимоисключающие рекомендации по борьбе с отдельными причинами смерти. Требуется также изучения и осмысления мирового опыта снижения смертности, в частности, опыт стран, добившихся наибольших успехов за относительно короткий промежуток времени.

За последние годы российская статистика постепенно утрачивает значительную часть стандартной демографической информации. В 2002 г. в России прошла всеобщая перепись населения. Впервые после 1970 г. перепись не сопровождалась изучением социальной дифференциации демографических процессов в России, так как согласно принятому в 1998 г. Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» новые формы актов не содержат никакой социально-экономической информации о родителях, вступающих в брак, разводящихся, умерших.

В главе 5 «Государственная политика в области здравоохранения и гендерный подход» оценивается трансформация основ отечественной стратегии в области охраны здоровья населения за последнее десятилетие. Политика укрепления здоровья человека включает различные методы регулирования социальной среды и, прежде всего, предполагает наличие «сильного» законодательства. В настоящее время, несмотря на многообразие законотворческой деятельности как на уровне федеральной власти, так и в регионах, стало очевидно, что основополагающие принципы установленного Конституцией Российской Федерации права человека на здоровье фактически утратили свою четкость, возникли трудности в толковании законодательства и многочисленных поправок к нему. В этих условиях актуальное звучание приобретает тезис о важности упорядочения законодательной базы и необходимости принятия кодекса законов об охране здоровья

населения Российской Федерации, работа над которым ведется уже более шести лет.

Улучшение состояния здоровья матери и ребенка является приоритетом национальной стратегии здравоохранения любого государства. Здоровье матери и ребенка в России рассматривается, с одной стороны, в контексте общих мировых проблем, а с другой — с позиций современного социально-экономического развития российского общества. Среди имеющихся здесь проблем выделяются: высокий уровень материнской и младенческой смертности; ухудшение здоровья беременных, рожениц и новорожденных; большое число абортотворений и высокая заболеваемость женщин; проблемы со здоровьем у детей, включая рост заболеваемости и инвалидности, распространение в детской среде наркомании, венерических болезней, СПИДа, алкоголизма. Вместе с тем надо отметить ряд положительных тенденций в области здоровья матери и ребенка, сложившихся за последние годы: снижение материнской и младенческой смертности, сокращение абсолютного числа абортотворений.

Гендер является важным структурным детерминантом здоровья, который, взаимодействуя с другими детерминантами — возрастом, семейным положением, доходом, уровнем социальной поддержки и т.д., влияет на состояние здоровья на всех уровнях — личности, группы, общества. Гендерные подходы к здравоохранению могут оказать услугу в понимании задач общественного здравоохранения — различное положение мужчин и женщин в обществе, их образ жизни, политика государства в поддержании или изменении гендерных ролей показывают необходимость гендерного анализа в области здравоохранения, применение которого пока не является обязательным в исследованиях состояния здоровья населения Российской Федерации.

Одной из важнейших задач государства считается выравнивание возможностей для развития человеческого потенциала в субъектах Российской Федерации. Эти задачи и пути их решения рассматриваются в главе 6 «Государство и развитие человеческого

потенциала в регионах России». С конца 1990-х гг. вслед за политической централизацией началась концентрация экономических ресурсов в центре. Централизация бюджетных полномочий привела к снижению бюджетной автономии регионов. В 2001 г. получателями трансфертов из Фонда федеральной поддержки регионов был 71 субъект Российской Федерации из 88 (без Чечни), в 20 регионах трансферты и другие виды финансовой помощи составляют более половины бюджета. Необходимо найти оптимальное соотношение между контролем центра и муниципальной бюджетной автономией. Нарушения подобного баланса ослабляют стимулы активизации деятельности региональных и местных властей по улучшению условий для экономического роста и реализации ответственной социальной политики.

Региональные и местные бюджеты имеют ограниченные возможности для увеличения инвестиций в человеческое развитие. На субнациональном уровне падает основная тяжесть социальных расходов, включая расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. Экономические преимущества «сильных» субъектов Российской Федерации способствуют поляризации регионального развития, политика бюджетного выравнивания пока может только замедлять рост региональных различий в денежных доходах населения. Лидерами по динамике реальных душевых доходов в 1999—2001 гг. были ведущие нефтеэкспортные регионы. Повышенный рост характерен и для наименее развитых регионов, выигравших от централизации бюджетной политики, роста социальных трансфертов и заработной платы в бюджетных отраслях.

Ситуация на региональных рынках труда за 2001 г. заметно улучшилась, уровень общей безработицы сократился в 68 регионах. Но основные диспропорции остались прежними: максимальная безработица сохранилась в большинстве республик Европейского юга и в национальных образованиях юга Сибири. Роль государства в улучшении здоровья населения явно недостаточна, региональные различия по-прежнему формируются под воз-

действием естественных факторов — природно-климатических, уровня жизни и модернизованности образа жизни населения. За переходный период увеличились различия в младенческой и детской смертности городского и сельского населения, т.к. сельское здравоохранение требует больших затрат. Позитивные изменения показателей детской и материнской смертности во многом связаны со снижением рождаемости.

Глубину региональных контрастов позволяют измерить индексы развития человеческого потенциала (ИРЧП), рассчитанные по данным Госкомстата за 2000 г. Только в трех регионах России (Москва, Тюменская область и Татарстан) этот индекс соответствовал уровню развитых стран. Индекс Москвы был близок к Словении и опережал Чехию и Венгрию. В связи с огромным отрывом лидеров только в 12 регионах ИРЧП был выше среднего по России, такой малочисленной группы за пять лет измерений еще не было. Почти половина регионов России схожи по ИРЧП и имеют значения немногим ниже среднего. Среди регионов с очень низким индексом оказались наименее развитые республики юга и автономные округа Сибири и Дальнего Востока.

В главе 7 «Модернизация государственного аппарата» отмечается, что к концу 1990 г. российское общество подошло с почти единодушным принятием идеи сильного государства. Тем самым обозначился контраст с настроениями, которые доминировали на протяжении предшествовавшей трети XX века. Спонтанное становление механизмов рыночного взаимодействия существенно опережало формирование институтов демократической власти, основанной на законе. Дисбаланс свободы и законности, предпринимательской инициативы и стимулов для производства общественных благ, усилившейся дифференциации и социальной политики, призванной интегрировать общество, стал существенным препятствием для человеческого развития и экономического роста.

Российское государство традиционно имело по преимуществу аппаратный

В качестве целей реформы выдвинуты кардинальное повышение эффективности госслужбы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, а также создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации

характер. Реальное разделение властей стало формироваться лишь в последнее десятилетие. Примечательно не то, что партии и парламент не столь влиятельны, как правительство, а то, что их влияние уже сопоставимо. Однако до сих пор сдвиги происходили в условиях общего ослабления власти, утраты потенциала старых структур и взаимного противостояния новых. Вместе с тем страна имеет шанс относительно быстро сформировать зрелое, эффективное и устойчивое демократическое государство, если государственный аппарат будет подвергнут решительной модернизации; если темп модернизации будет, как минимум, соответствовать темпу консолидации власти, если стратегия модернизации будет в достаточной степени соответствовать интересам, доминирующим в самом аппарате, и широких слоев населения.

Консолидация государственного (и муниципального) аппарата в немалой степени составляет аспект более широкого по своему содержанию процесса, т. е. процесса реформирования федеративных отношений. Речь идет о преодолении двух сложившихся в 90-е гг. XX века коренных пороков в системе разделения властей. Первый порок — фактическое размывание прав и обязанностей, относящихся к так называемым предметам совместного ведения федеральных, региональных и местных органов. Второй порок — резкое несоответствие бюджетных возможностей территорий их формально установленным правам и обязанностям по отношению к гражданам и организациям. Эти два взаимосвязанных явления в совокупности обеспечивали возможность проводить декларативную политику, принимая решения, фактически не имевшие конкретного субъекта реализации.

Вопреки распространенному мнению численность российского чиновничества относительно невелика по сравнению с другими странами. Подавляющее большинство государственных гражданских и муниципальных служащих работают в органах исполнительной власти. В 2001 г. Президентом Российской Федерации утверждена Концепция реформирования систе-

мы государственной службы Российской Федерации. В качестве целей реформы выдвинуты кардинальное повышение эффективности госслужбы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, а также создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации.

В главе 8 «Государство и бизнес: выработка новых условий социального контракта» подчеркивается, что прежняя модель социального контракта между бизнесом и государством, сложившаяся в дореформенной России, исчерпала свои возможности и перестала удовлетворять обе стороны. Данная модель базировалась на извлечении государством прямого и косвенного дохода из регулирования бизнеса, иными словами, на превращении регулирования в особую отрасль «государственного предпринимательства», результатом чего был уход значительной части бизнеса из-под всех видов государственного надзора, теневой способ его существования. Объявленная в 2001 г. политика де бюрократизации экономики, целью которой было провозглашено устранение избыточных барьеров на рынке, стала первым шагом к выработке новых условий социального контракта. В этом же году были приняты три первых закона о де бюрократизации (де регулировании) экономики. В 2002 г. был также принят Федеральный закон «Об основах технического регулирования», который не только принципиально меняет всю систему стандартизации и подтверждения безопасности и качества, но и создает поле для диалога между государством и бизнесом в разработке обязательных требований к продукции. Вместе с тем всего несколькими нормативными актами о де бюрократизации принципиальных сдвигов добиться не удастся, что и подтвердилось первым опытом их применения.

В главе выделяются пять ключевых положений перезаключения социального контракта. Во-первых, необходимо продолжение политики де бюрократизации. Во-вторых, требуется реформа

государства. В настоящее время разработки в области административной и муниципальной реформы недостаточно открыты. Необходимо обеспечить публичный, контрактный режим подготовки реформы, вовлечение в нее сил гражданского общества. В-третьих, административные барьеры являются фактором, искажающим конкурентную среду и создающим неравные условия конкуренции для различных игроков. В связи с этим на первый план выходит задача разработки, публичного обсуждения и принятия новой концепции конкурентной политики. В-четвертых, переход на накопительное пенсионное страхование является той сферой, где впервые тесно переплелись и совпали интересы бизнеса и населения. Однако пенсионная реформа автоматически в благоприятном режиме не осуществляется, так как государство, являясь регулятором в этой сфере, одновременно выступает и участником рынка. В-пятых, необходимо признание обществом и государством де-факто происходящего процесса поэтапной легализации бизнеса и создание возможностей для этого.

Обеспечение устойчивого использования природных ресурсов и развитие гражданского общества — это, на первый взгляд, необычное сочетание совершенно разных направлений активности общества и государства, по сути, оказывается совершенно естественным и едва ли не главным приоритетом современной жизни России. Это положение аргументируется в главе 9 «Охрана природы и развитие гражданского общества в России». Вне зависимости от нашего желания природные ресурсы — это то, на чем строятся и еще долго будут строиться вся экономика страны и все планы возрождения России. Но при безудержном использова-

нии ресурсы могут иссякнуть, деградировать и быть безнадежно загрязнены, представляя вместо основательного подспорья серьезную опасность не только для нашей страны, но и для всего мира. Наряду с собственно природными ресурсами не менее важны и другие ресурсы окружающей среды, такие, как воздух, природные ландшафты с их рекреационной и эстетической ценностью и многое другое. Из этого вытекает необходимость оценки ценности всего природного богатства. Главным приоритетом должно стать обеспечение возрастающей ценности природных ресурсов и услуг.

Гражданское общество — это то, чего пока еще так мало в России. Развитие его несомненно, но происходит оно крайне медленно. Главным приоритетом здесь должно стать повышение ценности жизни и здоровья человека. Реально вопрос для будущего страны сейчас состоит в том, успеет ли этот второй крайне медленный процесс развития гражданского общества за потребностями обеспечения устойчивого развития страны. Это — вопрос и политический, и экономический, и социальный, и экологический. Осознание необходимости вписать все возрастающую активность человека в естественные возможности окружающей среды, природных ресурсов и лежит в основе концепции устойчивого развития. Как показывает практика, ни одно правительство не может этого обеспечить без реального участия развитого гражданского общества. Таким образом, в России человеческие и природные ресурсы оказываются главными ценностями государства и общества, и дальнейшее развитие страны будет определяться успешностью реализации главного приоритета по повышению ценности этих ресурсов.

Обеспечение устойчивого использования природных ресурсов и развитие гражданского общества — это, на первый взгляд, необычное сочетание совершенно разных направлений активности общества и государства, по сути, оказывается совершенно естественным и едва ли не главным приоритетом современной жизни России