

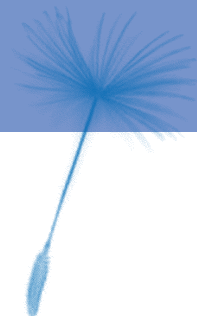
Общий обзор

Глобальные тенденции социально-экономического развития открывают для каждой страны новые возможности, а также ставят новые вопросы, связанные с управлением социальными рисками и защитой уязвимых слоев общества. Эти вопросы нашли отражение в принятых странами - участницами ООН Целях развития на пороге тысячелетия (ЦРТ), которые во многом определяют направления социально-экономической политики в отдельных странах. Цель настоящего Доклада – всесторонне проанализировать те аспекты уровня и качества жизни населения и государственной политики Российской Федерации, которые непосредственно связаны с программой ЦРТ и возможностями для полноценной реализации жителями России своего человеческого потенциала. В числе стоящих перед авторами Доклада задач – совершенствование, модификация и дополнение системы ЦРТ и показателей, позволяющих проводить мониторинг их достижения с учетом особенностей России. Результаты проведенного анализа ориентированы на выявление путей и механизмов повышения эффективности государственной политики, направленной на рост благосостояния населения.

Введение к национальному докладу показывает, что на данном этапе исторического развития принципиальной задачей для России является комплексное решение технико-экономических, гуманитарных и политических задач, которые выведут страну на путь устойчивого демократического развития, эффективного функционирования всех секторов экономики и обеспечения всех условий

для развития человеческого капитала ее жителей. Говоря о развитии человеческого капитала с позиций ЦРТ и рассмотренных в докладе тем, автор отмечает, что необходимо одновременно решать многие проблемы, описанные в ЦРТ как характерные для бедных стран (распространенность инфекционных заболеваний, наличие очагов застойной бедности, низкая продолжительность жизни), а также преодолевать системный кризис отраслей социальной сферы, проблемы развития которых существуют даже в наиболее развитых странах мира. В частности, серьезным вызовом для России является необходимость трансформации социальных секторов (образования, здравоохранения, науки и других, непосредственно связанных с развитием человеческого капитала) в условиях старения населения и при этом растущих требований рынка труда и экономики к качеству человеческого капитала. Задачи развития для России должны быть тесно переплетены с глубокими структурными реформами в различных сферах, ориентированными на повышение эффективности функционирования государства, создание и развитие демократических институтов, адекватных современному этапу развития страны и мира.

Первая глава уже в своем названии ставит основной акцент: **сокращение бедности - приоритет социально-экономического развития России**. Проблема бедности остается характерной чертой современной российской действительности, и снижение уровня бедности в два раза объявлено в числе приоритетных целей развития российского общества в



Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 гг.). Сокращение бедности наблюдается в России с 2000 года, что свидетельствует о позитивном влиянии экономического роста на уровень доходной обеспеченности населения. Масштабы же крайней, наиболее глубокой бедности, измеренной в соответствии с критериями, определенными в ЦРТ, оцениваются на уровне 1-5% от общей численности населения.

Значительная часть российских бедных домохозяйств сконцентрирована у черты бедности, и только для десятой их части бедность означает практически отсутствие средств к существованию. Тот факт, что бедность неглубокая, следует рассматривать как позитивный результат с точки зрения динамики уровня жизни, но концентрация бедных преимущественно около черты бедности указывает на сохраняющийся риск высокой временной бедности. Самая массовая группа бедного населения – семьи с детьми. Значительный вклад в бедность вносят депрессивные регионы и сельские жители.

Проведенный анализ позволяет определить два принципиальных направления целевой деятельности. Во-первых, за счет программ, направленных на поддержку тех, кто расположен у черты бедности, можно существенно сократить численность бедного населения при минимальных издержках. Во-вторых, порядка 8% бедных семей будут продолжать оставаться таковыми даже в том случае, если к ним перераспределить существенную часть доходов, поэтому для них необходимы специальные программы, направленные на сокращение глубины бед-

ности. Именно вторая группа должна стать адресатом мер, реализуемых в рамках первой ЦРТ, поскольку речь идет о сокращении крайней бедности.

Вто же время ориентация только на повышение уровня жизни крайне бедной части населения не может составить ядро российской стратегии содействия сокращению бедности. Инновационно-активная политика, базирующаяся на интенсивных структурных сдвигах в пользу высокотехнологичного и информационного секторов экономики и ослаблении зависимости от нефтегазового и сырьевого экспорта, создает более благоприятные условия для сокращения уровня бедности среди работающего населения. При ее проведении к 2015 году Россия в состоянии справиться с ликвидацией крайней бедности и достичь следующих результатов:

- сокращение уровня и глубины бедности в 2 раза;
- ликвидация форм крайней бедности.

Эти задачи и предлагаются как адаптированная для России Цель развития. Поскольку ликвидация экстремальной и сокращение общей бедности должны стать национальным приоритетом развития, российский мониторинг бедности должен включать показатели, позволяющие оценить уровень, глубину, профиль и причины бедности.

В главе 2 освещаются вопросы **доступности и качества образования в России**. В нашей стране образование, его качество и соответствие современным требованиям осознаны как приоритетные в контексте повышения конкурентоспособности российской экономики, благосостояния и качества жизни населения. Под первым номером в числе приоритетных

задач социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу значит: «В рамках создания условий для повышения конкурентоспособности человека необходимо сосредоточить усилия на реформе образования. Требуется сохранить более высокий уровень российского образования по сравнению с тем, который характерен для стран сопоставимого уровня социально-экономического развития. Необходимо реформировать всю систему образования, начиная с дошкольного и заканчивая высшим профессиональным, путем усовершенствования образовательных программ и стандартов, большей ориентации на потребности рынка труда».

Анализ уровня достижения Россией ЦРТ дает благополучную картину. Население России – одно из самых образованных в мире, и за исключением отдельных аспектов проблемы вовлеченности во всеобщее начальное образование, которые касаются не более 4% детей, в целом показатели обеспечения всеобщего начального образования и равенства доступа полов ко всем уровням образования в России находятся на высоком уровне, сопоставимом с уровнем развитых стран.

Однако наблюдаемое неравенство доступа к дошкольному образованию означает усиление неравенства стартовых возможностей для детей, проживающих в менее развитых регионах и в сельской местности, и детей из менее благополучных семей. Кроме того, результаты международных сопоставлений свидетельствуют, что пока не разработана и не реализована концепция, позволяющая, не отказываясь от традиций и достоинств российского образования, ввести в образовательный процесс новые при-

оритеты, отвечающие требованиям постиндустриального информационного общества.

Для России задачи развития образования в духе ЦРТ состоят в том, чтобы вовлечь в образование и социализацию социально незащищенные группы населения, выровнять финансирование и доступность общего среднего и начального профессионального образования. Не менее важными остаются также следующие задачи:

- Обновление содержания общего среднего образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний.
- Ориентация системы профессионального образования на требования современной экономики и рынка труда.

Приведенные выше ЦРТ, модифицированные для России, могут стать исходной зоной согласия для общественного диалога в сфере перспективного развития образования. Важно предусмотреть систему конкретных мер по достижению адаптированных для России ЦРТ и включить их в федеральные программы в области образования.

Весьма существенные дополнения к глобальной цели по гендерному выравниванию предложены в **Главе 3 «Содействие в достижении равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин»**. В то время как ЦРТ для всего мира формулируется как ликвидация неравенства между полами в сфере образования, проведенные в России исследования показали, что достижение гендерного равенства в системе образования является необходимым, но не всегда достаточным условием достижения гендерного равенства в других ас-

пектах общественной жизни. Устойчивое человеческое и экономическое развитие страны предполагает расширение возможностей развития для обоих полов, и поэтому в России проблемы гендерного развития связаны не только с женской, но и с мужской частью населения.

В комплексе гендерных проблем современной России особое место занимает низкий уровень ожидаемой продолжительности жизни российских мужчин, который формируется в основном за счет их сверхсмертности в трудоспособном возрасте. Основной вклад в формирование низкой продолжительности жизни российских мужчин вносят социально-экономические и поведенческие факторы, тесно увязанные с гендерными стереотипами, предусматривающими, в том числе, потребление табака и алкоголя. Почти в четыре раза различаются коэффициенты смертности мужчин и женщин от всех видов транспортных травм и от убийств, что тоже во многом обусловлено гендерными стереотипами поведения. Сфера труда и занятости в основном представляет собой область женских гендерных проблем, наиболее актуальной из которых является на сегодня отставание женщин по уровню оплаты труда. Вместе с тем в сфере занятости имеются и нерешенные вопросы, связанные с занятостью мужчин в неблагоприятных условиях труда. Высокий уровень занятости во вредных условиях труда также представляет собой один из факторов мужской сверхсмертности.

Реализация продуманной гендерной политики государства – дело будущего, но уже сегодня можно перечислить перспективные направления, обеспечивающие движение в направлении гендерного равенства и достижение ЦРТ.

Адаптированная для России гендерная цель развития формулируется в виде совокупности следующих позиций:

- Обеспечить выравнивание возможностей для доступа женщин и мужчин к политическим институтам.
- Ликвидировать дискриминационную практику в области труда и занятости.
- Создать систему реальных механизмов предотвращения насилия в отношении женщин.
- Снизить воздействие неблагоприятных социально-экономических факторов на здоровье и продолжительность жизни, особенно мужчин.

4.5 главы национального доклада посвящены проблемам **состояния здоровья населения**. Они ориентируются на адаптацию для условий России таких ЦРТ, как «Снижение детской смертности», «Улучшение здоровья матерей» и «Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями». В **главе 4** отмечается, что **проблемы репродуктивного здоровья** в России привлекают к себе значительное внимание, особенно на фоне снижающегося уровня рождаемости, оказывающего влияние как на формирование рынка рабочей силы, так и на процесс депопуляции. Важным для определения целей в сфере здоровья является понимание того, что **уровень смертности** в России в последние десятилетия был гораздо более высоким, чем в развитых западных странах, и даже в странах с более низким средним доходом на душу населения. Именно уровень смертности, являющийся необоснованно высоким, диктует необходимость принятия срочных мер.

ЦРТ включают цель к 2015 году снизить смертность детей до пяти лет на две трети по сравнению с 1990 годом. России

с учетом уже достигнутого низкого уровня смертности в данной возрастной группе необходимо было бы снизить уровень до 7 на 1000 человек. В России произошло значительное сокращение уровня смертности детей до пяти лет, но в целом детская смертность изучена еще недостаточно. Перинатальная смертность составляет большую часть смертности детей до пяти лет, поэтому решение этой проблемы будет в большой степени способствовать достижению 4 ЦРТ. Для того, чтобы снизить ее уровень, необходимо развивать современные стандарты акушерской помощи и улучшить предоставляемую поддержку женщинам из неблагоприятной социальной среды, в том числе направленную на обеспечение достаточно питания, здорового образа жизни, безопасность секса, предотвращение курения и потребления алкоголя, желательного начиная с периода подготовки к беременности. Не менее важно сосредоточить общественные усилия на решении других, более важных для России задач, среди которых – смертность взрослых.

Глава 4 также анализирует проблему **материнской смертности** в России. Большинство женщин в России рожают в медицинских условиях и неоднократно посещают медицинские учреждения в предродовой период. На фоне многих развивающихся стран ситуацию с материнской смертностью в России можно считать благоприятной. Для дальнейшего снижения уровня материнской смертности и улучшения материнского здоровья в целом необходимо повысить безопасность беременности, родов и аборт, сократить число аборт, снижать количество нелегальных аборт. Требуется принятие мер, направленных на повышение доступности помощи уязвимым группам населения.

Смертность детей до пяти лет и материнская смертность являются важными показателями, однако они отражают только небольшую часть бремени болезней в России. Достижение ЦРТ в области здоровья или приближение к целевому уровню показателей к 2015 году для страны с переходной экономикой требует решения значительно более важных проблем здоровья населения России. Важнейшая из них – сокращение предотвратимой смертности, в том числе от травм, дорожно-транспортных происшествий, заболеваний, связанных с употреблением табака и алкоголя. Потребуются значительные всесторонние усилия для того, чтобы здоровый образ жизни стал приоритетом в России.

В пятой главе «**Борьба с ВИЧ/СПИДом и другими заболеваниями**» речь идет об облечении бремени инфекционных заболеваний, которые ведут к основным демографическим потерям в России, оказывают крайне негативное воздействие на ее человеческий капитал и экономику.

Распространение **ВИЧ-инфекции** в Российской Федерации приобрело эпидемический характер, и российская эпидемия вступает в свою вторую фазу, характеризующуюся более медленным распространением вируса в общем населении. Большинство ВИЧ-инфицированных россиян – это малообеспеченные молодые люди, нередко имеющие опыт употребления наркотиков. Большая часть из них не имеет адекватного доступа к социальным и медицинским услугам и не осведомлены о своих правах и обязанностях в отношении ВИЧ-инфекции. Кроме того, в целом в России еще преобладает предвзятое отношение ко всему, что связано с ВИЧ/СПИДом, и к

тем, кого поражает данное заболевание, что связано с недостатком знаний, страхом перед болезнью и неправильной информацией о ней.

С начала 1990-х годов в стране начала быстро развиваться эпидемия **инфекций, передаваемых половым путем** (ИППП), которая по масштабам не имеет аналогов в индустриальных странах конца XX века. Нынешняя заболеваемость ИППП в России более чем в 10 раз превышает показатели в странах Евросоюза или бывшем СССР. Молодые россияне активно практикуют незащищенные половые контакты, и, кроме того, наличие любого ИППП существенно увеличивается вероятность передачи ВИЧ-инфекции.

На сегодняшний день Российская Федерация является также страной с самым высоким в Европе уровнем смертности от **туберкулеза**. Туберкулез превращается из надежно излечимой болезни в заболевание с дорогостоящим лечением и частым летальным исходом. Туберкулез поражает непропорционально большое число людей трудоспособного возраста, особенно мужчин, и является одной из главных причин смертности людей, живущих с ВИЧ/СПИДом.

В течение последних лет наблюдается заметное повышение внимания руководства страны к вопросам борьбы с ВИЧ/СПИДом и туберкулезом, а на высоком политическом уровне возрастает готовность России принимать на себя международные обязательства по борьбе с этими заболеваниями. Тем не менее, существует необходимость безотлагательных действий по значительному увеличению государственных ассигнований на данные программы. Проблема ВИЧ/СПИ-

Да, туберкулеза и других инфекционных заболеваний выходит за рамки системы здравоохранения, имея серьезные последствия для демографической ситуации в стране, развития человеческого капитала, экономики и обороноспособности. С ней можно успешно бороться только путем осуществления разностороннего подхода к проблеме, основанного на лучшем мировом опыте в области профилактики, лечения, ухода и поддержки, а также соблюдения прав человека. В России потребуются серьезные реформы в системе здравоохранения, существенно увеличить финансирование противоэпидемических мероприятий, а также объединить усилия правительственных структур, бизнес-сектора, представителей негосударственных организаций и людей, живущих с ВИЧ/СПИДом. Ни одна из этих задач не является легкой, но решение каждой из них скажется на судьбе России самым положительным образом.

В **главе 6 «Обеспечение экологической устойчивости»** отмечается, что Россия является главным «экологическим донором» планеты, внося самый большой вклад в обеспечение устойчивости биосферы. Страна обладает самыми большими площадями лесов в мире; самой значительной площадью ненарушенной хозяйственной деятельностью территории; огромными водными ресурсами; уникальными экосистемами и биоразнообразием. Для мировой экономики важнейшую роль играет природный капитал страны, в котором сосредоточена значительная часть мировых запасов многих природных ресурсов. Поэтому формирование в России экологически устойчивого развития имеет значение не только для самих россиян, но и для всего человечества.

В главе показывается, что Цель 7, ее задачи и показатели в контексте человеческого развития отражают необходимость решения двух главных проблем для обеспечения экологической устойчивости: снизить воздействие человека на окружающую среду и истощение им природных ресурсов; улучшить экологические условия для развития человека, уменьшить экологические угрозы для его безопасности, здоровья и проживания. Рассматриваются проблемы воздействия на экологические показатели инвестиционной политики России, децентрализации управления окружающей средой, неэффективности ряда природоохранных норм и механизмов их применения и других аспектов политической и экономической деятельности. В главе указывается, что переход к устойчивому развитию делает необходимым включение экологического фактора в систему основных социально-экономических показателей развития, что соответствует идеологии ЦРТ. Использование всеми структурами власти России этой идеологии в области обеспечения экологически устойчивого развития будет способствовать повышению эффективности природопользования и решению экологических проблем страны, снизит экологические угрозы здоровью населения. Фактически эта цель, отраженная во многих краеугольных документах ООН, принята и поддерживается Россией, однако ее реализация не проводится активно, поэтому в главе не только анализируются проблемы устойчивого экологического развития, но и предлагаются концептуальные целевые установки, а также практические решения по их реализации.

В главе также рассматриваются задачи ЦРТ, касающиеся улучшения обеспечения людей чистой питьевой водой и улучшения жилищных условий населе-

ния. В качестве общей задачи для страны предлагается улучшение благоустройства и качества жилищного фонда, поднимается актуальная проблема качества жилищных условий россиян с низкими доходами. Наряду с усилением экологических приоритетов в государственной политике и внедрением ряда мер по формированию в стране экологической обстановки, способствующей развитию человеческого капитала, акцент сделан на устранении экологических и связанных с местом проживания угроз здоровью человека, развитию рынка жилья и труда, а также на мобилизации общественных ресурсов в целях улучшения условий жизни жителей России и охраны окружающей среды.

Глава 7 посвящена формированию **глобального партнерства в целях развития**. Соответствующая ЦРТ предполагает совместное решение усилиями международного сообщества таких задач, как создание открытой и недискриминационной торговой и финансовой систем, предоставление экспортным товарам наименее развитых государств беспрепятственного доступа на рынки других стран, урегулирование проблемы задолженности развивающихся стран и т.д. В рамках глобального партнерства ради развития страны с низким уровнем дохода выступают, как правило, реципиентами международной помощи, с высоким – ее донорами. Страны со средним уровнем дохода могут выступать одновременно в обеих ролях, что актуально для России, которая относится к числу государств со средним уровнем дохода, имеющим крупную внешнюю задолженность.

В процессе становления национальной политики глобального партнерства

Россия сталкивается с проблемой определения оптимального соотношения между необходимостью решения внутренних проблем и потребностью наращивания своего участия в международных усилиях содействия развитию. На сегодняшний день на Россию приходится крупнейшее по отношению к национальному ВВП списание долгов беднейших стран. Прямое влияние на место и возможности России в глобальном партнерстве в целях развития способны оказать такие факторы, как успешное завершение внутренних преобразований в стране, обеспечение высоких темпов экономического роста, преодоление на этой основе негативных социально-экономических последствий реформ. Адаптированная ЦРТ по глобальному партнерству формулируется следующим образом: «Отвечающее российским национальным интересам участие в глобальном сотрудничестве, направленном на:

- создание благоприятных международных условий для устранения внутренних препятствий для развития человеческого капитала и достижения в стране ЦРТ;
- приоритетное содействие решению глобальных проблем, национальные проявления которых являются наиболее чувствительными и болезненными для России;
- постепенное наращивание вклада России в международные программы помощи развитию в качестве государства-донора».

Россия постепенно избавляется от роли государства-реципиента международной помощи развитию и нацеливает свои усилия на достижение ЦРТ внутри страны, в основном, за счет собственных ресурсов. Наряду с этим она предпринимает усилия для наращивания своего

вклада в программы международной помощи и международные инициативы в области развития. В главе указывается, что политика страны в глобальном партнерстве, формы и объемы российской помощи развитию должны стать предметом открытых общественных дискуссий, чтобы процесс принятия решений в этой области был транспарентным, а их содержание – отвечающим общественному мнению страны.

Особую значимость для столь неоднородного государства, каковым является Россия, представляет **глава 8 «Цели развития тысячелетия и регионы России»**. Автор указывает, что только дезагрегированная система индикаторов ЦРТ, разработанная с учетом российской специфики, позволяет учесть региональное многообразие при разработке и реализации стратегии развития страны. Одним из наиболее популярных индикаторов является Индекс Развития Человеческого Потенциала (ИРЧП), отражающий контрасты регионального развития. Уровню развитых стран по ИРЧП соответствуют показатели только двух лидеров – Москвы и Тюменской области, еще в 12 регионах индекс выше среднего по стране. Половина из них – субъекты Европейской части страны с более сбалансированными индикаторами доходов, образования и долголетия, остальные – ресурсодобывающие регионы севера и востока страны. В 50 регионах индекс менее чем на 5% отстает от среднероссийского. Отставание слаборазвитых регионов существенно уменьшилось.

В главе проанализирована актуальность и вероятность достижения ЦРТ для регионов России. С помощью индикаторов ЦРТ предложена типология регионов с разным набором проблем социального развития – от наиболее благополуч-

ных (где наблюдается высокая скорость информационной модернизации, смягченное гендерное неравенство в доходах и лучший доступ на рынок труда молодежи, относительно низкая младенческая и материнская смертность, наиболее благоустроенное жилье, но значительные проблемы распространения ВИЧ/СПИДа и сильная поляризация населения по доходу) до слаборазвитых (зоны устойчивой деградации с высокой бедностью, максимальной младенческой и материнской смертностью, заболеваемостью туберкулезом, острой проблемой трудоустройства молодежи, неразвитыми коммуникациями, низким благоустройством и сильной изношенностью жилья).

Автор указывает, что опора на «точки роста», естественно складывающиеся в стране – наиболее эффективная в долгосрочной перспективе региональная политика. В первую очередь это поддержка институциональных реформ, улучшающих инвестиционный климат в сильных регионах; при этом необходимая поддержка слаборазвитых регионов сохраняется, но усиливается ее связь с результативностью политики региональных властей. Для этих целей применяется система социально-экономического мониторинга, в том числе с помощью индикаторов ЦРТ.

Особенностью Национального доклада 2005 года является и вынесение в завершающую главу 9 анализа **роли гражданского общества в достижении адаптированных для России Целей развития тысячелетия**. Это не случайно, поскольку успех достижения ЦРТ зависит от степени вовлеченности населения в этот процесс и Цели развития тысячелетия в Российской Федерации уже сегодня служат ориенти-

ром для гражданского общества: от самодеятельных организаций – до профессиональных ассоциаций, от женских групп – до коалиций неправительственных организаций, которые направляют свою работу на их достижение, в первую очередь, на снижение бедности. Использование ЦРТ в качестве объединяющей идеи может стать катализатором построения прочных партнерских отношений между гражданским обществом, органами государственной власти и бизнеса и способствовать наиболее полной реализации потенциала НПО, что приведет к более эффективным результатам социально-экономических реформ, развитию человеческого потенциала, укреплению доверия между властью и обществом.

Резервы общественной инициативы, отражающей стремление граждан России быть активными участниками процесса общественного развития, все еще остаются невостребованными. Разрыв между потребностью граждан участвовать в общественно полезной деятельности и реальной их вовлеченностью свидетельствует не о социальной апатии, а об отсутствии системного подхода к стимулированию и поддержке добровольных гражданских инициатив. Создание правовых, организационных и экономических условий, позволяющих гражданам и общественным институтам стать активными участниками процессов социального развития, полноценными партнерами государства, должно стать одним из базовых элементов построения эффективного демократического управления при формировании и реализации государственной социальной политики и центральным звеном национальной стратегии по достижению ЦРТ.