

Общий обзор

Вопросы развития человеческого потенциала в России имеют особое измерение в региональном аспекте. Учитывая разнообразие нашей страны, не будет преувеличением утверждать, что возможности отдельно взятого человека и семьи, а также перспективы повышения благосостояния в значительной степени зависят от того, где этот человек (семья) проживает. Потенциал экономического развития регионов и муниципальных образований России весьма трудно оценить количественно в силу комплексного влияния взаимного огромного числа факторов, начиная с природно-ресурсной обеспеченности и заканчивая внешней политикой Правительства России, но сделать это чрезвычайно важно, поскольку многочисленными исследованиями доказано, что в России уже сформировались требующие преодоления отрицательные тенденции воздействия неравенства регионального развития на формирование и использование человеческого потенциала. Известно, в частности, что бедность концентрируется в регионах со средним уровнем развития; что возможности получения качественного образования и его применения на рынке труда значительно различаются как между регионами, так и по типам населенных пунктов; что складывающееся и растущее внутрирегиональное неравенство вносит даже больший вклад в неравенство благосостояния населения, чем различия между регионами.

В настоящем Докладе предпринята попытка дать комплексный обзор проблемных вопросов развития человеческого потенциала на региональном уровне и выявить существующие положительные примеры социально-экономической политики субъектов РФ, направленные на решение данных вопросов. Доклад имеет несколько важных особенностей. Во-первых, вопросы человеческого потенциала рассматриваются в контексте Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Во-вторых, как отмечено в предисловии, Доклад преломляет по отношению к регионам не глобальные ЦРТ, а те, которые были в 2005 г. специально адаптированы для социально-экономических условий России. В-третьих, в Докладе использованы материалы как независимых экспертов, так и представителей органов исполнительной власти субъектов Федерации, которые были заинтересованы в том, чтобы поделиться с читателями примерами своих проблем развития и найденных на сегодняшний день решений. Результаты проведенного ана-

лиза и обзор примеров региональной политики развития человеческого потенциала, как надеются авторы, могут быть использованы всеми субъектами РФ и органами местного самоуправления для принятия эффективных мер в целях оптимального использования человеческого потенциала, для выравнивания возможностей развития человека и придания нового импульса росту благосостояния населения. **Предисловие** обозначает рамки и приоритеты Доклада. Здесь дана картина адаптированных для России ЦРТ и приводятся результаты расчетов Индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП) в 2003–2004 гг., во многом иллюстрирующие содержание Доклада и обосновывающие полученные выводы.

Можно сказать, что Доклад построен по территориальному принципу. **Глава 1** представляет обзор ситуации в *Центральном федеральном округе*. ЦФО открывает основной текст Доклада в силу того, что именно он лидирует по численности проживающего населения, а значит, масштаб проблем развития человеческого потенциала здесь имеет не только значительный качественный, но и количественный аспект. Представленный анализ подчеркивает особенности развития московской агломерации и выявляет два типа региональных различий, влияющих на социальное развитие Центрального федерального округа, в частности «центрально-периферийные» контрасты между Москвой и областями, обусловленные экономическим неравенством и концентрацией в столице объектов социальной инфраструктуры, а также различия между нечерноземным Севером и южной (Черноземной) зоной, в которой природные условия более благоприятны, поэтому выше доля агросектора в экономике, отстают процессы урбанизации, сохраняется относительно высокая доступность социальных услуг для жителей села. Детально анализируя характер указанных контрастов и их влияние на различные аспекты развития человеческого потенциала, авторы приходят к выводу, что единая политика в рамках ЦФО вряд ли будет эффективной. Потребуется разработка региональных приоритетов и разные целевые значения индикаторов ЦРТ для Москвы и остальных регионов. Для Москвы стратегические приоритеты развития человеческого потенциала должны быть связаны с повышением качества общественных благ и услуг. В первую очередь речь идет о сфере здравоохранения, состоянии городской среды и экологии, защите нетрудоспособных граждан и их социальной интеграции. В областях ЦФО

основной задачей остается рост доходов населения и доступности социальных услуг, предоставляемых государством. Приведенный в первой главе анализ ситуации по Центральному округу в целом дополнен ярким региональным материалом, иллюстрирующим исследованные различия и проблемные вопросы на примере *Тверской* и *Белгородской областей*.

Глава 2 посвящена *Северо-Западному федеральному округу (СЗФО)*. Здесь много проблем развития, сходных с проблемами центра России, но есть и ряд особенностей, в том числе обусловленных присутствием в округе регионов, находящихся на территориях Крайнего Севера или приравненных к ним, а также благодаря Калининградской области, занимающей особое положение эксклава со всеми вытекающими последствиями. В главе отмечаются экологические проблемы, которые велики во всех северных регионах, добывающих сырье или производящих металлы, указывается на существование особо проблемных зон по степени инфицированности населения ВИЧ и заболеваемости СПИДом, рассматриваются различия на рынках труда северной части округа с устойчиво повышенной безработицей, в том числе среди молодежи, и более южной, с постаревшим населением, немногочисленной трудоспособной молодежью и меньшим напряжением на рынке труда. Региональные материалы, анализирующие ситуацию в *Вологодской области* и *Республике Коми*, дают читателю пищу для более углубленного анализа, в том числе сравнительного, позволяют представить, какие направления социально-экономической политики, направленной на развитие человеческого потенциала, оказываются более действенными в регионах Северо-Запада, чего удастся достичь самостоятельно, а также с помощью международного сотрудничества.

Глава 3 посвящена *Приволжскому федеральному округу (ПФО)*, который характеризуется рядом важных особенностей. Во-первых, в отличие, например, от Центра и Северо-Запада Приволжский федеральный округ полицентричен, т.е. несколько входящих в него регионов примерно равны по уровню развития, экономическому весу и численности населения. Они конкурируют между собой за лидерство. В них экономика является развитой и многопрофильной, представлены отрасли-экспортеры, пищевая промышленность и машиностроение. Каждый из регионов-лидеров имеет крупный город с населением около миллиона человек, а Самарская область — треть по численности населения агломерацию страны

(Самаро-Тольяттинскую), что создает дополнительные преимущества для развития сектора услуг. Два из лидирующих регионов — *Пермский край* и *Самарская область* — представили материалы, характеризующие весь комплекс вопросов развития человеческого потенциала и меры социально-экономической политики по их решению. Их опыт содержит примеры новаций, которые могут быть интересны многим субъектам РФ. На фоне лидеров особенно очевидна острота проблем в самых малоразвитых регионах, где социально-экономический прогресс минимален, до половины населения остается бедным и дефицит доходов столь велик, что не позволяет говорить о программах социальной защиты как об инструментах снижения бедности. Интересно, что в целом по показателям ЦРТ регионы-лидеры в ПФО столь явно не выявляются. Округ служит скорее примером ограниченного влияния различий в уровне экономического развития регионов на индикаторы ЦРТ. Это влияние проявляется в неравенстве по доходу, но более сглажено в показателях бедности и малозаметно в социально-демографических и инфраструктурных индикаторах; для последних важнее влияние урбанизации и наличие крупных городских агломераций. Распространение ВИЧ/СПИДа обусловлено совокупным воздействием целой группы факторов — высоких доходов населения, агломерационного и приграничного положения. Воздействие множества факторов делает картину социального развития в ПФО мозаичной и не позволяет давать общие рекомендации.

Глава 4 имеет особое значение в Докладе. В ней анализируется ситуация в регионах *Южного федерального округа (ЮФО)*, которые находятся в зоне повышенного внимания Правительства России и международных организаций, что неудивительно, так как практически по всем социально-экономическим показателям ЮФО отстает от среднероссийского уровня, а ситуация постконфликтного восстановления и урегулирования отличается данный округ от всех остальных регионов РФ. Хотя и в ЮФО авторы выделяют относительно благополучные субъекты (пример одного из них — *Ростовской области* приведен в соответствующем региональном материале), анализ показывает, что ситуация в них заметно хуже среднероссийской. Нет нужды подчеркивать сложность, масштабность и неоднозначность проблем, которые стоят перед республиками, отстающими в развитии даже по масштабам ЮФО. Как отмечается в главе, основные наблюдаемые социальные проблемы: бедность, без-

работица, низкое качество жизни населения — имеют «сельский» характер и обусловлены незавершенностью перехода не только к постиндустриальной, но и даже к индустриальной экономике. Масштабы бедности и безработицы в республиках ЮФО являются беспрецедентными по российским меркам, а в соответствии с критериями Международного агентства развития пять национальных республик ЮФО следует отнести к бедным, среди них **Республика Дагестан**, по которым сделан обзор во вставке к главе 4) а три (в том числе *Адыгею* и *Чеченскую Республику*, по которым также приводятся отдельные обзоры ЦРТ) к беднейшим. В главе также подчеркивается, что ключевая для Северного Кавказа проблема — общая стабилизация ситуации и установление эффективного диалога власти с населением — решается пока не в полной мере. Что касается рекомендаций по достижению ЦРТ, то в данном регионе они носят долгосрочный характер. Авторы отмечают, что потребуются дополнение крупных инвестиционных проектов мерами, направленными на институциональное развитие, повышение прозрачности управления и расходования бюджетных средств на местном уровне, в том числе за счет активизации участия населения (местных сообществ) в решении социально-экономических проблем и в местном самоуправлении. Важно для ЮФО и создание благоприятной среды для развития малого бизнеса как основного источника занятости населения; снижение административных барьеров и вывод из тени экономики региона с последующим укреплением налоговой базы и формированием эффективных бюджетных отношений; создание условий для повышения трудовой мобильности населения и развития человеческого потенциала.

В **главе 5** рассматривается немало разнообразие социально-экономических условий регионов, входящих в состав *Уральского федерального округа (УФО)*. Подчеркивается, что административное отношение регионов России к тем или иным округам сложилось для УФО весьма благоприятно с точки зрения потенциала развития. Крупнейшие нефтегазодобывающие территории резко усилили экономическую роль Уральского федерального округа, он занимает второе место после Центра по объему валового регионального продукта. В обзоре отмечается, что, хотя в УФО особенно заметны сильнейшие региональные различия экономического развития, округ уникален тем, что большинство входящих в него регионов имеют лучшее соотношение душевых доходов и прожиточного минимума по сравнению

со средним по стране. Здесь же находится *Тюменская область*, которая занимает второе место в России по индексу развития человеческого потенциала. Опыту данного региона посвящен отдельный материал, включенный в главу. Также общий аналитический материал главы дополнен анализом положения дел в области достижения ЦРТ в *Свердловской области*. Регионы округа накопили важный опыт решения проблем образования, здравоохранения, молодежной занятости. Тем не менее в них сохраняется необходимость решать многие проблемы развития человеческого потенциала и повышения благосостояния населения: вопросы экологии, качества жилья, и сокращения разрыва между регионами-лидерами и депрессивными территориями.

Для многих читателей будет интересен материал **главы 6**, поскольку регионы Сибири в последние годы проводят весьма активную социально-экономическую политику, добиваются важных результатов в области улучшения качества жизни населения. Тем не менее приведенный анализ ситуации дает тревожную картину. Авторы подчеркивают, что регионы, являющиеся в Сибирском округе лидерами, зависят от внешней экономической конъюнктуры. Пока они демонстрируют хорошие показатели экономического развития, но не решения социальных проблем. Что же касается среднеразвитых регионов, то их перспективы трудно оценить однозначно в силу неопределенной конкурентоспособности основных отраслей промышленности; зато аграрные и высокдотационные субъекты с депрессивной экономикой и многолетним дефицитом инвестиций, практически не имеющие жизнеспособных отраслей экономики и живущие на федеральные дотации, представляют собой значительную социальную и экономическую «нагрузку» и в концентрированном виде отражают сложность проблем образования, мобильности населения, доступности медицинских и социальных услуг, неэффективной занятости, слаборазвитой инфраструктуры и коммуникаций. Материалы по *Иркутской* и *Томской областям* показывают, что и регионы-лидеры не избавлены от комплексных социальных проблем, но значительным контрастом по отношению к ним выступает обзор Целей развития тысячелетия в *Республике Бурятия*, где, например, показатель продолжительности жизни мужчин находится на более низком уровне, чем сам по себе вопиющий среднероссийский. Говоря об экологических проблемах Сибири, авторы не могли не остановиться на проблемах сохранения уникального *озера Байкал*, которому

также посвящен отдельный материал. Завершая общий анализ, авторы подчеркивают, что проблемы социального развития Сибири решать намного сложнее и дороже, чем в центральной европейской зоне России. Опыт северных стран показывает, что социальная модернизация начинается с более крупных городов, которые должны стать полноценными центрами развития окружающих территорий. Еще одно направление — постепенная концентрация населения в более освоенных районах, она в Сибири уже происходит. Третье направление — развитие мобильных форм социальных услуг для сельской местности и удаленных территорий, прежде всего здравоохранения.

В *главе 7* представлен анализ ситуации в самом малонаселенном округе России, занимающем при этом более трети ее территории. Здесь авторы отмечают как тяжелое наследие (Дальний Восток всегда развивался как сырьевая периферия страны, проблемой огромной территории остается слаборазвитая инфраструктура), так и современные сложности (экономика Дальнего Востока растет медленнее экономики страны в целом). Хотя различия в уровне развития регионов Дальнего Востока не так велики, как, скажем, в Сибирском и особенно Уральском округах, относительно низкое неравенство не означает благополучия. Все десять регионов Дальневосточного округа получают федеральную помощь, частично компенсирующую удорожание жизни в удаленных территориях с неблагоприятными климатическими условиями. В округе нет лидеров по развитию, присутствуют лишь территории, которые можно охарактеризовать как среднеразвитые или отстающие. Пример социально-экономической политики развития человеческого потенциала среднеразвитого региона приведен в материале по *Хабаровскому краю*, где сделан ряд интересных акцентов на программы развития образования. Анализ применимости ЦРТ в *Республике Саха (Якутия)* обращает внимание на то, что и в сложных условиях возможно добиться значительного снижения младенческой смертности и улучшения других показателей здоровья населения при проведении целенаправленной и грамотной социальной, экономической и отраслевой политики. Материал, посвященный *Сахалинской области* показывает, что в регионе развитие человеческого потенциала является одной из стратегических целей, для достижения которой проводится комплекс разнообразных мер, позволивших уже на сегодняшний

день добиться улучшения ряда показателей. В целом же проблемы округа весьма остры: растет заболеваемость социально значимыми болезнями, низка ожидаемая продолжительность жизни (в том числе для женщин), сокращается численность жителей как за счет миграционного оттока, так и за счет сверхсмертности.

Перед тем как перейти к заключительным рекомендациям Доклада, авторы представляют две так называемые тематические главы. *Глава 8* показывает, что, поскольку в России основная нагрузка в решении социальных проблем лежит на региональных властях, которые должны реализовывать мероприятия, обеспечивающие на всей территории страны общенациональные стандарты жизни с учетом территориальных особенностей условий проживания человека, то для выработки единой политики, способствующей достижению ЦРТ, в этих условиях необходима адекватная и полномасштабная система оценки различных социальных, демографических, доходных, образовательных, пространственных и экономических индикаторов благосостояния. Такая система в нашей стране находится пока на ранней стадии становления, что обуславливает нехватку качественных и своевременных оценок благосостояния и не позволяет в полной мере отслеживать прогресс на региональном уровне в достижении ЦРТ. Однако на правительственном уровне сформировалось понимание, что для Российской Федерации оценка территориальной дифференциации социально-экономических явлений имеет чрезвычайно большое значение, поэтому можно рассчитывать на продолжение работ по совершенствованию системы общенационального мониторинга уровня жизни населения, в том числе для повышения качества имеющихся оценок и прогнозов развития человеческого потенциала.

Глава 9 вновь делает акцент на рамках и приоритетах всего Доклада и может быть интересна и полезна как самостоятельный материал для изучения. Здесь приводятся результаты расчетов индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП) в 2003–2004 гг., во многом иллюстрирующие содержание Доклада и обосновывающие его выводы.

Завершается Доклад традиционно. **Заключение** содержит рекомендации авторского коллектива относительно ориентации политики регионального развития и социально-экономической политики субъектов РФ на развитие человеческого потенциала.