



НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ

Доклад НИУ ВШЭ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

При участии Всемирного банка
Москва, 2019

К XX Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества

9–12 апреля 2019 г.
Москва

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ УЧАСТИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ

Доклад НИУ ВШЭ



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2019

УДК 316.42
ББК 60.56
Н35

Ответственные редакторы:

Я.И. Кузьминов, Л.Н. Овчарова

Авторский коллектив:

*Т.В. Абанкина, Н.В. Акиндинова, С.С. Бирюкова, В.В. Власов, Е.А. Горина,
М.Б. Денисенко, А.А. Ермолина, Ю.Н. Корешникова, И.И. Корчагина,
Я.И. Кузьминов, Е.С. Любушина, С.Г. Мисихина, Н.В. Мкртчян, М.А. Нагерняк,
Е.А. Назарбаева, Л.Н. Овчарова, А.И. Пишняк, Е.В. Селезнева, О.В. Синявская,
П.С. Сорокин, И.Д. Фрумин, Т.Л. Харькова, И.М. Шейман, Н.П. Шилова, С.В. Шишкин*

В материалах раздела «Демографические приоритеты в национальных целях развития Российской Федерации» использованы результаты расчетов *Е.М. Андреева*

Национальные цели социального развития: вызовы и решения [Текст] : докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Т. В. Абанкина, Н. В. Акиндинова, С. С. Бирюкова и др. ; отв. ред. Я. И. Кузьминов, Л. Н. Овчарова ; Нац. иссл. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 113, [3] с. — 250 экз. — ISBN 978-5-7598-1977-6 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2001-7 (e-book).

Ежегодный доклад НИУ ВШЭ о социальной политике в этом году посвящен национальным целям и стратегическим задачам развития до 2024 г., сформулированным в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204. Они проанализированы через призму проблем в области демографии, развития образования, здравоохранения и культуры, повышения уровня и качества жизни с фокусом на динамику реальных доходов и бедности, расширение практик активного долголетия. Большинство авторов солидарны в оценке того, что целевые показатели результатов развития до 2024 г. очень амбициозны и требуют задействования всего потенциала, способного обеспечить поступательное движение вперед. Активная включенность экспертов университета в обсуждение национальных проектов позволила сформулировать предложения по дополнительным мероприятиям, снижающим риски недостижимости запланированных результатов.

УДК 316.42
ББК 60.56

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-1977-6 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2001-7 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019

Оглавление

Введение	5
1. Демографические приоритеты в национальных целях развития Российской Федерации	8
1.1. Динамика численности населения.....	8
1.2. Изменения в возрастной структуре населения	10
1.3. Рождаемость и перспективы ее повышения.....	12
1.4. Смертность и продолжительность жизни.....	17
1.5. Миграционные процессы и их потенциал влияния на динамику численности населения	22
1.6. Предложения по дополнительным мерам в сфере демографического развития	27
2. Образование и вклад национального проекта «Образование» в достижение национальных целей развития Российской Федерации	29
2.1. Основные вызовы и достижения в сфере образования	29
2.2. Влияние изменений в системе образования на достижение национальных целей развития	34
3. Здоровоохранение и его вклад в достижение национальных целей развития Российской Федерации	49
3.1. Основные вызовы в сфере здравоохранения	49
3.2. Потенциал влияния национального проекта «Здравоохранение» на достижение национальных целей развития	50
3.3. Предложения по дополнительным мерам политики, направленным на достижение национальных целей в сфере здравоохранения	60
4. Уровень и качество жизни населения: что обеспечит устойчивый рост реальных доходов граждан и сокращение бедности?	64
4.1. Текущая ситуация и основные вызовы в сфере уровня и качества жизни	64
4.2. Меры по обеспечению устойчивого роста реальных доходов граждан и сокращению бедности	74

5. Активное долголетие как ключевой инструмент достижения национальных целей развития Российской Федерации	82
5.1. Возможности и ограничения перехода к концепции активного долголетия в политике, адресованной лицам старшего поколения	82
5.2. Современная система социального обслуживания как инструмент политики активного долголетия.....	89
6. Культура и национальные цели развития Российской Федерации....	102
6.1. Основные вызовы и проблемы развития в сфере культуры.....	102
6.2. Предложения по дополнительным мерам культурной политики, направленным на достижение национальных целей развития.....	105
Литература	110

ВВЕДЕНИЕ

Традицией для ежегодной Апрельской международной конференции НИУ ВШЭ стала презентация подготовленного ведущими экспертами университета Доклада о социальной политике, рассматривающего вопросы формирования человеческого капитала и повышения его вклада в развитие в контексте ключевых событий прошедшего года. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» определил повестку основных политических и экспертно-аналитических дискуссий. Девять национальных целей развития и двенадцать национальных проектов, направленных на их достижение, сфокусированы на повышение уровня и качества жизни граждан, создание возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека, увеличение численности населения страны. Эти проблемы и стали приоритетными при подготовке доклада.

Вопросы политики в области демографии, развития системы образования и здравоохранения, культуры, повышения уровня и качества жизни рассмотрены с точки зрения вызовов в достижении национальных целей. Большинство авторов солидарны в оценке того, что целевые показатели результатов развития до 2024 г. очень амбициозны и требуют задействования всего потенциала, способного обеспечить поступательное движение вперед. Активная включенность экспертов университета в обсуждение национальных проектов позволила сформулировать предложения по дополнительным мероприятиям, снижающим риски недостижимости запланированных результатов.

В первом разделе проанализированы особенности демографической ситуации, поскольку выполнение двух из девяти национальных целей измеряется демографическими показателями. Речь идет об обеспечении естественного прироста численности населения и повышении средней продолжительности жизни при рождении и до 78 лет. Несмотря на то что миграционные процессы оказались за рамками приоритетов демографической политики, они рассматриваются как серьезный потенциал для роста рождаемости и снижения смертности. Поскольку естественный прирост

населения определяется динамикой рождаемости и смертности, из инфраструктурных отраслей социальной сферы максимальный эффект ожидается от изменений в системе здравоохранения, подробно рассмотренных в третьем разделе доклада. Содержательно с демографическими целями связан и шестой раздел, в котором раскрыты особенности концепции активного долголетия и сформулированы предложения по использованию инструментов данной концепции для повышения продолжительности жизни граждан в возрасте 55 лет и старше.

Влиянию образования на развитие посвящен второй раздел доклада, который не ограничивается рассмотрением мер политики, предусмотренных в одноименном национальном проекте. Обусловлено это тем, что образование как главный драйвер роста современной экономики и основной институт повышения качества человеческого капитала будет обеспечивать достижение шести национальных целей. С учетом сильных сторон и ограничений сложившейся российской системы образования, изменений, предусмотренных в национальных проектах, в докладе показаны прямые и косвенные, быстрые и отложенные, запланированные и дополнительные эффекты развития, обусловленные образованием. Аналогичный подход, расширяющий предметную область за пределы национального проекта, реализован при рассмотрении сферы культуры, влияние которой на креативный потенциал общества и распространение берегающего здоровье образа жизни постоянно растет. Эти вопросы и предложения по дополнительным мерам культурной политики, направленным на достижение социальных целей развития, представлены в шестом разделе.

Две национальные цели непосредственно направлены на повышение уровня жизни населения: обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан и сокращение бедности в 2 раза. Сложность и комплексность мер, обеспечивающих их достижение, не позволяют получить необходимые результаты через фокусировку на ключевых решениях в рамках одного или нескольких национальных проектов. Можно сказать, что все национальные проекты направлены на достижение этих целей, при этом значительная часть мероприятий находится за их пределами. Обозначенная особенность данных целей потребовала инвентаризации всех решений в этой области и использования специальных ин-

струментов оценки синергетического эффекта. Их применение показало низкую инклюзивность широких слоев населения, особенно малоимущих групп, в экономический рост и новые меры национальных проектов, направленных на экономическое развитие. С учетом полученных результатов оценки запланированных мер сформулированы предложения по росту доходов населения и сокращению бедности.

1. ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Динамика численности населения

Размер и структура накопленного человеческого капитала в значительной степени определяются численностью и составом населения, а их изменение — демографическими процессами. По предварительной оценке Росстата, численность постоянного населения Российской Федерации на 1 января 2019 г. составила 146,8 млн человек. **За последние девять лет население выросло на 5,6 млн**, в том числе на 4,1 млн за счет присоединения Крыма, но в 2018 г. отмечено его сокращение. Отрицательный естественный прирост, наблюдавшийся с 1992 по 2012 г., составил более 13,2 млн человек, и на 60% он был компенсирован миграцией (рис. 1.1). В целом миграционный прирост за 2013–2017 гг. превысил 1,3 млн человек. Положительный естественный прирост, проявившийся в 2013–2016 гг. в результате роста числа рождений и уменьшения числа смертей, за три года составил 86 тыс., но в 2016–2017 гг. он стал отрицательным.

В 2018 г. естественная убыль увеличилась со 136 тыс. в 2017 г. до 216 тыс. человек. По оценкам Росстата, в 2018 г. по сравнению с предыдущим годом отмечалось снижение числа родившихся (в 83 субъектах Российской Федерации) и числа умерших (в 55 субъектах). В целом по стране в 2018 г. число умерших превысило число родившихся на 13,7% (в 2017 г. — на 8,0%), в 26 субъектах Российской Федерации это превышение составило 1,5–1,9 раза. Естественный прирост населения в 2018 г. зафиксирован в 21 субъекте Российской Федерации (в 2017 г. — в 27 субъектах).

Резкое (в 1,6 раза — с 212 тыс. до 125 тыс.) **уменьшение миграционного прироста** по сравнению с 2017 г. **наряду с естественной убылью стало причиной сокращения численности населения**. В результате миграционный прирост только на 57,2% компенсировал естественную убыль, хотя в предыдущий год он ее с избытком покрывал. **Зафиксированный в 2018 г. миграционный прирост стал самым низким в России после 1989 г.** Это означает, что текущая ста-

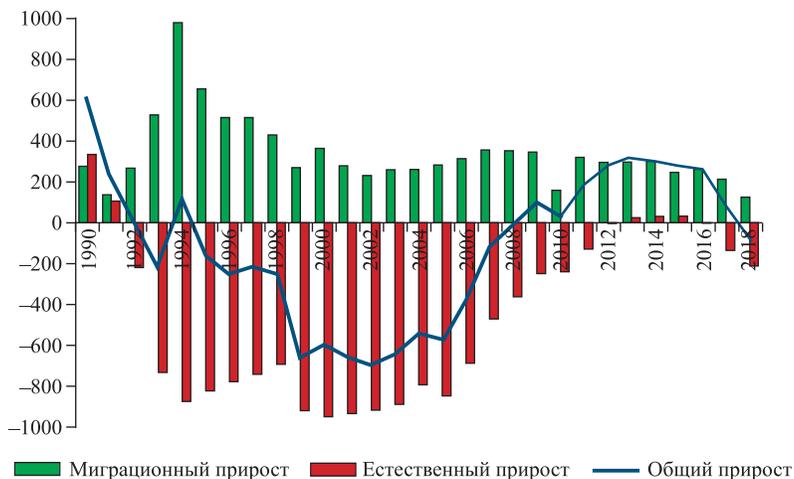


Рис. 1.1. Изменение численности населения России по компонентам, тыс. человек

Источник: Данные Росстата.

Статистика сигнализирует о тенденции к сокращению притока новых жителей. Без миграции преодолеть депопуляцию в условиях естественной убыли не представляется возможным.

Согласно последним прогнозам Росстата и Отдела народонаселения ООН, средние варианты расчетов показывают, что *при сохранении трендов* демографических процессов сокращение населения будет нарастать. В основе этой тенденции — быстрое усиление естественной убыли (до -350 тыс. в 2024 г. и почти до $-0,5$ млн к 2030 г.). По оценкам Отдела народонаселения ООН, из-за низкой рождаемости и особенностей возрастного состава (старение населения и демографические волны) в 2020–2025 гг. естественная убыль населения ожидается в 27 странах мира (рис. 1.2). Россия входит в число этих стран: **высокие риски сокращения численности населения — один из главных вызовов современного развития.**

Необходимость сокращения рисков депопуляции в России отмечена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 как одна из национальных целей развития «Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения страны».

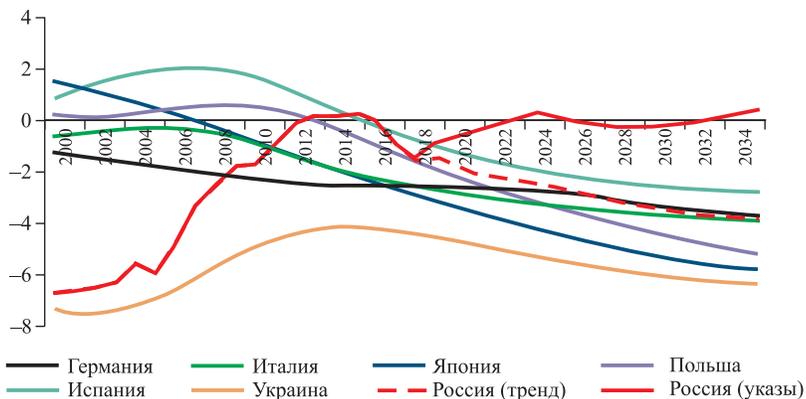


Рис. 1.2. Естественный прирост в России и в ряде развитых стран мира в 2000–2035 гг. (на 1000 человек населения)

Источник: Для стран мира — DESA, Population Division, для России — Росстат и оценки Института демографии НИУ ВШЭ для 2019–2034 гг.

Показатели демографических целей национального развития конкретизированы в национальных проектах «Демография» и «Здравоохранение». Согласно им к 2024 г. **суммарный коэффициент рождаемости должен быть равен 1,7, а ожидаемая продолжительность жизни при рождении для обоих полов — 78 лет.** Это соответствует показателям высокого (оптимистического) варианта прогноза Росстата. Однако, как показывают расчеты, **при указанных выше значениях показателей рождаемости и смертности рост населения не будет достигнут без миграции.** Для реализации этой цели необходим среднегодовой миграционный прирост не менее 240 тыс. человек за 2019–2024 гг. Альтернативный вариант реализации цели — достижение более высокого роста средней продолжительности жизни при рождении и/или суммарного коэффициента рождаемости, что малореалистично.

1.2. Изменения в возрастной структуре населения

Демографическая ситуация в России формируется под сильным влиянием возрастного состава населения. При прочих равных

условиях, если доля молодежи в общей численности населения уменьшается, то вместе с этим снижается и число родившихся; чем больше становится лиц пожилого возраста, тем больше умерших.

Возрастная структура в России меняется под воздействием двух групп факторов. Во-первых, население стареет, т.е. в нем увеличивается доля лиц старшего возраста. Это связано с закономерным снижением рождаемости и смертности в процессе демографического перехода. **Во-вторых, численность отдельных возрастных групп меняется волнообразно.** Эти так называемые демографические волны являются последствиями сильных деформаций возрастно-половой пирамиды, которые вызваны социально-политическими потрясениями последних 100 лет (рис. 1.3). Изменениями возрастной структуры невозможно управлять. Их можно немного скорректировать с помощью миграционной политики. Изменения в возрастной структуре следует предвидеть и учитывать в планировании социально-экономического развития.

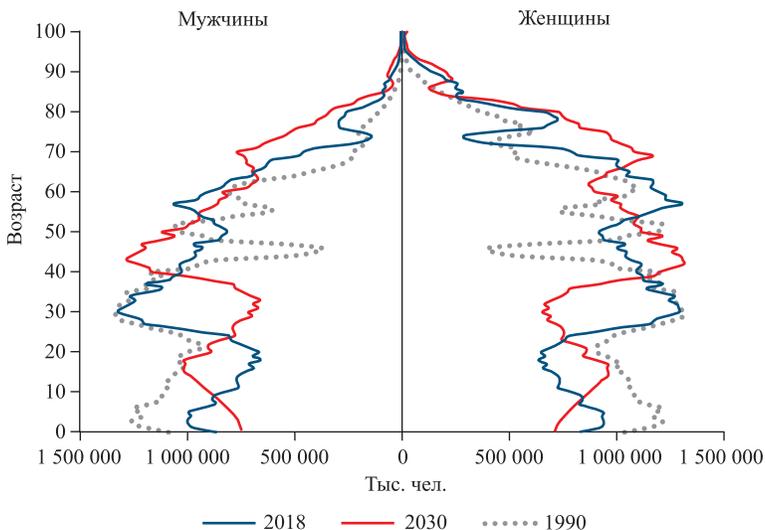


Рис. 1.3. Возрастно-половая пирамида населения России, 1990, 2018 и 2030 гг.

Источник: Данные Росстата.

С начала 1990-х и до конца 2000-х годов возрастной состав населения России менялся в благоприятном для экономики России направлении. В 2007 г. доля лиц в трудоспособных возрастах в общей численности населения достигла своего исторически максимального значения в 63%. Отчасти этому способствовал и значительный миграционный прирост¹. При этом доля лиц в пенсионном возрасте увеличилась всего на 1%, а доля детей сократилась с 24 до 16%. Однако позже изменения приобрели обратный характер. Процесс старения ускорился в результате перехода в пенсионный возраст многочисленных поколений 1950-х годов рождения. Вместе с этим в абсолютном и относительном выражениях уменьшилась численность лиц в трудоспособных возрастах. На смену многочисленным поколениям 1950-х годов приходят малочисленные поколения 1990-х. В то же время положительным было и увеличение числа рождений, обусловленное ростом как рождаемости, так и числа потенциальных родителей (в репродуктивном возрасте — многочисленные поколения середины 1980-х годов).

Специфика последних лет заключается в быстром уменьшении числа лиц в трудоспособных и репродуктивных возрастах. Так, с 2008 по 2018 г. численность мужчин в возрасте от 16 до 59 лет и женщин от 16 до 54 лет уменьшилась на 7,8 млн человек, а численность лиц в пенсионном возрасте увеличилась примерно на 7,5 млн человек. Это в значительной степени стало причиной повышения пенсионного возраста. Численность женщин в наиболее репродуктивных возрастах начала уменьшаться с 2011 г., и к 2018 г. это снижение составило 1,5 млн человек.

1.3. Рождаемость и перспективы ее повышения

В 1999 г. в России родилось 1214,7 тыс. человек. Это самое малочисленное поколение в ее послевоенной истории. С тех пор обозначилась тенденция к увеличению числа родившихся (рис. 1.4). В 2014 г. число рождений достигло своего максимума за период после 1990 г. — 1913,5 тыс. без учета Крыма или 1942,7 тыс. вместе с Крымом. За последующие годы число рождений уменьшилось на

¹ По нашим оценкам, с 1992 по 2007 г. численность населения в рабочих возрастах за счет миграции увеличилась почти на 4 млн человек.

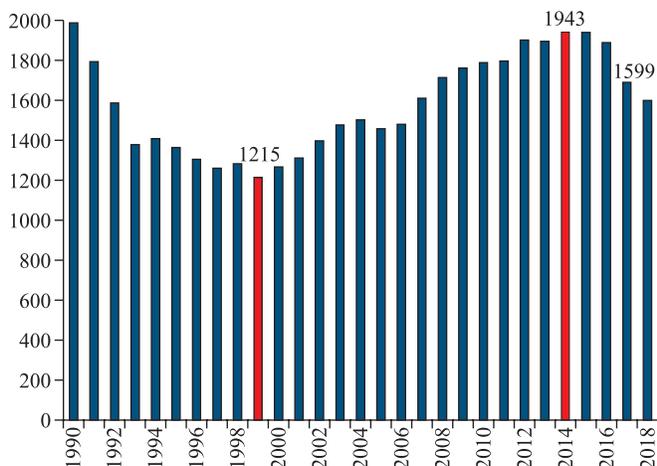


Рис. 1.4. Число родившихся в Российской Федерации, 1990–2018 г., тыс. человек

Источник: Данные Росстата.

18% и составило 1599,3 тыс. в 2018 г. Увеличению числа рождений до недавнего времени способствовали, как было отмечено выше, благоприятная возрастная структура, а также повышение уровня рождаемости. **Суммарный коэффициент рождаемости с 1999 по 2015 г. увеличился с 1,16 (исторический минимум) до 1,78 рождения на одну женщину** (рис. 1.5), но с 2011 г. вклад возрастной структуры в изменение числа рождений стал отрицательным из-за начавшегося, как уже отмечалось, сокращения численности населения в активных репродуктивных возрастах.

Повышение интенсивности деторождений в возрастной группе от 25 до 39 лет несколько лет перекрывало влияние негативных изменений в возрастном составе, однако с 2015 г. суммарный коэффициент рождаемости стал снижаться. Причем в сельской местности он стал уменьшаться на год раньше. В общей сложности суммарный коэффициент рождаемости в сельской местности сократился на 17%, в городской — на 9%. Подобные различия, вероятно, связаны с **большой реактивностью сельского населения на меры демографической политики** и последующим за изменением в календаре рожде-

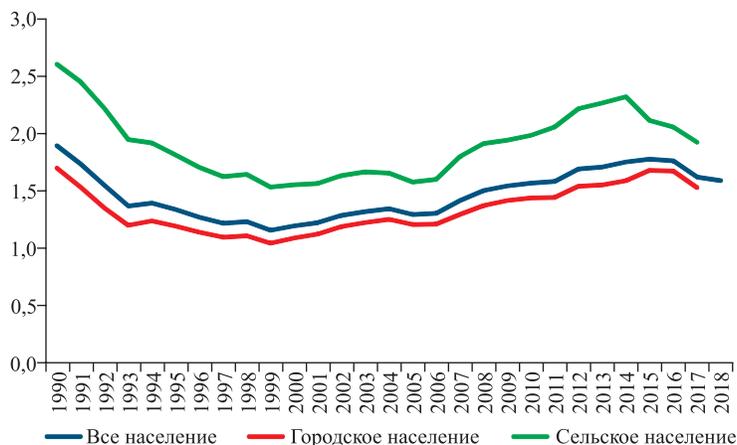


Рис. 1.5. Суммарный коэффициент рождаемости, 1990–2018 гг., рождений на одну женщину

Источник: Данные Росстата.

ний спадом рождаемости. По предварительным оценкам, значение суммарного коэффициента рождаемости в 2018 г. опустилось чуть ниже 1,6, что на 10% меньше значений 2015 г. Тем не менее, несмотря на снижение, уровень рождаемости в России практически равен среднему по Европейскому союзу (1,6 в 2016 г.) и превышает уровень многих развитых стран (Япония — 1,44 [Japan Statistical Yearbook, 2019]; Австрия — 1,53; Польша — 1,39; Италия, Испания — 1,34²).

Рост уровня рождаемости в России был обеспечен возрастными группами от 25–29 лет и старше. В молодежных возрастных группах уровень рождаемости устойчиво снижался (рис. 1.6), а с 2015 г. он снижается во всех репродуктивных возрастах, за исключением самых старших — 40–44 и 45–49 лет. Если в начале 1990-х годов вклад матерей в возрасте до 25 лет в суммарную (итоговую) рождаемость составлял почти 60%, то в настоящее время — около 30%. В результате продлилась тенденция «постарения» материнства в России — **средний возраст матери при рождении ребенка повысился**

² Оценки Евростата за 2016 г.

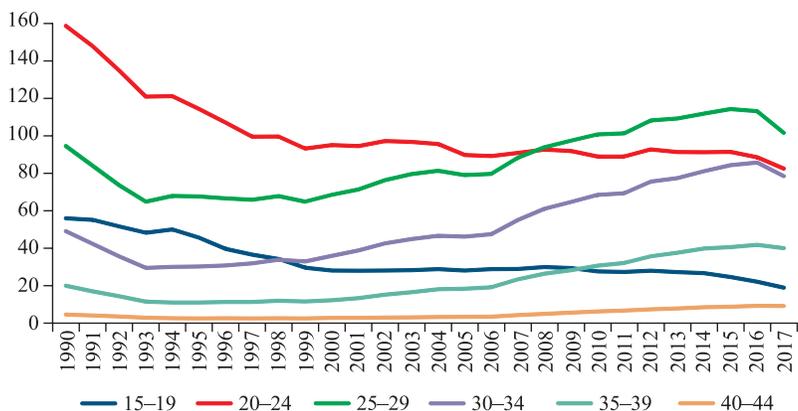


Рис. 1.6. Возрастные коэффициенты рождаемости, 1990–2017 гг., рождений на 1000 женщин

Источник: Построено по данным Росстата.

с 24,8 года в 1995 г. до 28,5 года в 2017 г. За тот же период средний возраст матери при рождении первого ребенка увеличился на 3,1 года — с 22,7 до 25,8 года, при рождении второго ребенка — на 2,7 года (с 26,9 до 29,6 года), при рождении третьего ребенка — на 2,3 года (с 29,9 до 32,2 года).

Рост рождаемости в России происходил преимущественно за счет рождения детей вторых и более высоких очередностей, но складывается ощущение, что по рожденьям вторых детей он достиг предела роста. Так, по сравнению с 2006 г. после введения мер демографической политики к 2015 г. суммарный коэффициент рождаемости для первых рождений вырос только на 7%, в то время как суммарный коэффициент для вторых рождений — на 70%, для третьих рождений — в 2,2 раза, для четвертых — в 2 раза, для пятых и более — на 65%. С 2011 г. вклад рождений второй и более высоких очередностей объясняет более половины величины суммарного коэффициента рождаемости (рис. 1.7). С 2015 по 2017 г. снижение суммарного коэффициента рождаемости произошло за счет рождений детей первой и второй очередностей. Суммарные коэффициенты рождений старших очередностей практически не изменились. Именно этим можно объяснить необходимость введения с 2018 г. мер, на-

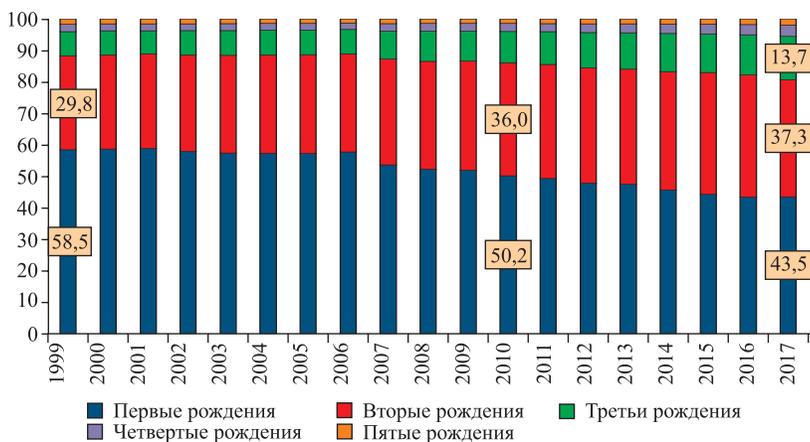


Рис. 1.7. Вклад рождений по очередностям в суммарный коэффициент рождаемости, %

Источник: Рассчитано по данным Human Fertility Database и Росстата.

правленных на стимулирование рождений первого ребенка (введение ежемесячной выплаты семьям, в которых родился первый ребенок). Вместе с тем следует обратить внимание на снижение количества браков: в 2018 г. их стало на 20% меньше, чем в 2015 г. Подобная динамика может негативно сказываться на первых рожденьях, особенно если учесть, что в первые браки начинают вступать малочисленные поколения 1990-х годов рождения.

В рамках национального проекта «Демография» поставлена цель увеличить суммарный коэффициент рождаемости к 2024 г. до 1,7. Для реализации этой цели определен широкий пакет мер, направленных на материальную поддержку семей при рождении детей. Россия находится в мировом тренде по изменениям в суммарном коэффициенте рождаемости, но это целевое значение не выходит за рамки допустимых. Вопрос только в том, что для его достижения потребуются кардинальные изменения, практика реализации которых в мире еще не определена, поскольку требует значительных усилий со стороны семей и государства.

В первую очередь речь идет о поиске решений, позволяющих матерям сочетать профессиональное обучение и рождение де-

тей. Длительное время мир шел по пути откладывания рождений до окончания учебы. Но сейчас, когда цифровизация позволяет развиваться качественному дистанционному обучению, а индивидуальная траектория профессионального обучения рассматривается как наиболее эффективная, открывается новое окно возможностей для сочетания рождения детей с получением высшего и среднего специального профессионального образования. Следует заметить, что рост рождаемости в России за прошедшие полтора десятилетия наблюдался в условиях или экономического роста, или сравнительно благоприятной экономической конъюнктуры. При отсутствии роста реальных доходов населения трудно рассчитывать на рост рождаемости. Не менее важный фактор — жилищная обеспеченность. В условиях, когда ипотечное кредитование является основным инструментом жилищной политики, семьи с душевыми доходами ниже среднероссийского уровня практически лишены возможности улучшения жилищных условий или откладывают рождение очередных детей во избежание сложностей с выполнением обязательств по кредиту. Преодоление обозначенных ограничений может создать условия для достижения целевого показателя по рождаемости.

1.4. Смертность и продолжительность жизни

Начиная с 2005 г., за исключением 2010 г., абсолютное ежегодное число умерших в России сокращается, но все еще остается выше, чем в начале 1990-х годов, хотя и при несколько меньшей численности населения. Разумеется, на динамику числа умерших в значительной степени влияют изменения возрастной структуры населения, но определяющее значение в этот период в России оказывали и оказывают колебания возрастных интенсивностей смертности. Так, **на протяжении последних 14 лет (2003—2017 гг.) во всех возрастных группах отмечается снижение смертности, но разной степени интенсивности, причем у мужчин более значительно, чем у женщин** (рис. 1.8). При этом и у мужчин, и у женщин более весомо смертность снижается в молодых возрастах (20—29 лет) по сравнению с пожилыми возрастными группами (65—79 лет). В детских возрастах (1—4 и 5—9 лет) отмечается снижение коэффициентов устойчивыми темпами в течение всего рассматриваемого периода.

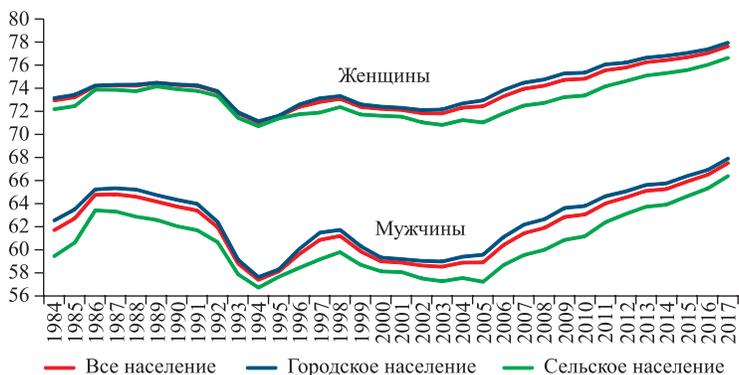


Рис. 1.8. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении всего, городского и сельского населения России, 1984–2017 гг., лет

Источник: Данные Росстата.

С 2003 по 2017 г. рост ожидаемой продолжительности жизни (далее — ОПЖ) у мужчин был в 1,6 раза выше, чем у женщин, причем почти равнозначный как в городах, так и в селах (у мужчин прирост составил 8,94 года в городской местности и 9,13 года в сельской, а у женщин — 5,80 и 5,82 года соответственно). Однако ежегодный прирост ОПЖ в этот период был нестабильным.

Анализ трендов ОПЖ при рождении и в возрастах 15, 30 и 60 лет за последние 14 лет показал, что рост ОПЖ при рождении и в возрасте 15 лет происходил почти синхронно и однозначно. Динамика ОПЖ в возрасте 30 лет также демонстрировала похожую картину как у мужчин, так и у женщин (рис. 1.9). В то же время **рост ОПЖ в возрасте 60 лет в абсолютном выражении хотя и был менее значительным по отношению к ОПЖ при рождении и в возрастах 15 и 30 лет, но в относительном выражении был более значительным.** Так, ОПЖ в возрасте 60 лет у мужчин в 2017 г. была выше почти на 28% по сравнению с уровнем 2003 г., а у женщин — на 18%, тогда как прирост ОПЖ в возрасте 15 и 30 лет составил 18 и 23% у мужчин и 8 и 11% у женщин соответственно. Поскольку колебания смертности у мужчин были более значимы, чем у женщин, в последний период снижения смертности **разрыв в показателях ОПЖ между мужчинами и женщинами несколько сократился.** В отличие от предыдущих

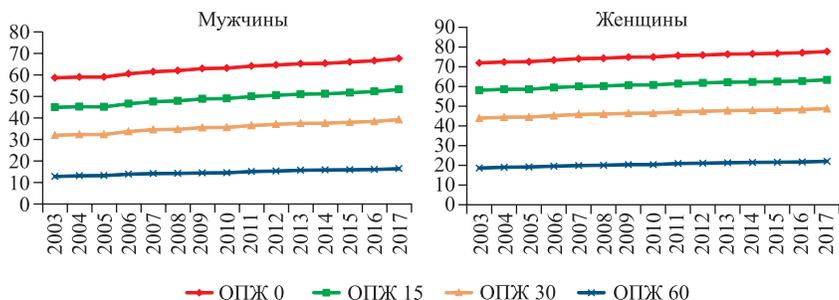


Рис. 1.9. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, в возрастах 15, 30 и 60 лет мужчин и женщин в 2003–2017 гг., лет

Источник: Данные Росстата.

лет в 2017 г. продолжительность жизни 15-летних не только женщин, как это было несколько ранее, но и мужчин стала выше, чем когда-либо в прошлом.

Росту продолжительности жизни существенно способствовало снижение младенческой и детской смертности, но в последний период большее влияние на рост продолжительности жизни оказывало снижение смертности взрослого населения.

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении за период с 2003 по 2017 г. в России выросла у мужчин на 9 лет, а у женщин — на 5,82 года. При этом у мужчин основной вклад в рост ОПЖ в период в 2003–2017 гг. внесла возрастная группа 45–59 лет, почти в 1,5 раза меньше — возрастные группы 30–44 лет и 60–74 лет. У женщин наиболее значимым был вклад пожилых лиц 60–74 лет, немного меньше и почти однозначными были вклады возрастов 75 и старше и 40–59 лет.

Вклад детских возрастов на всем протяжении рассматриваемого периода оставался практически стабильно положительным и незначительным, мало меняясь год от года и у мужчин, и у женщин.

В целом за период 2003–2017 гг. рост ОПЖ у мужчин более чем на 3/4 был обеспечен снижением смертности от болезней системы кровообращения (далее — БСК) и внешних причин (далее — ВП). Так, вклад БСК и ВП в рост ОПЖ мужчин за этот период был практически равнозначным — 3,48 и 3,42 года соответственно. Наиболь-

ший вклад БСК отмечался в возрастах 45–64 лет, прежде всего в результате снижения смертности от ишемической болезни сердца и в 2 раза меньше по значимости от инсультов. Вклад БСК в возрастах 65 лет и старше был немного меньше, но в равной степени был связан со снижением смертности от ишемии и от инсультов. Напротив, основной вклад внешних причин сосредоточен в молодых возрастах 15–44 лет (62,3% общего вклада внешних причин) и в 2 раза меньше в возрастах 45–64 лет.

У женщин рост ожидаемой продолжительности жизни с 2003 по 2017 г. на 66,5% был результатом снижения смертности от болезней системы кровообращения, в том числе на 70,3% в возрастах 65 лет и старше и в 2,7 раза меньше в возрастах 45–64 лет. В отличие от мужчин, у женщин в пожилых возрастах основной вклад в снижение смертности от БСК вносили инсульты, а в возрастах 45–64 лет вклад инсультов и ишемии был равнозначным. Снижение смертности от внешних причин, прежде всего в возрастах 15–64 лет, на 1/5 способствовало росту ОПЖ женщин за этот период. Росту продолжительности жизни, хотя и незначительному, способствовало снижение смертности от болезней органов дыхания, новообразований и болезней органов пищеварения. Вместе с тем вызывает беспокойство хотя и не очень значимый, но отрицательный вклад инфекций, особенно у женщин, что, скорее всего, есть результат роста смертности от ВИЧ, прежде всего в возрастах 15–44 лет.

Все еще продолжает существовать значительный разрыв в ОПЖ между регионами России и более всего, если рассматривать городское и сельское население каждого региона как независимый объект наблюдения. В 2003–2016 гг. разрыв между минимальным и максимальным значениями у мужчин колебался в интервале от 21,9 до 29,4 года, у женщин — от 18,7 до 22,5 года при общей тенденции к увеличению разрыва со временем. В 2017 г. ситуация не претерпела особых изменений: у мужчин разрыв стал немного меньше и достиг 28,5 года, а у женщин, напротив, еще больше увеличился — до 27,9 года.

Однако, несмотря на длительный период снижения смертности, достигнутый к 2017 г. уровень продолжительности жизни в России все еще значительно отстает от уровня развитых стран. Так, современный российский уровень ОПЖ при рождении (за 2017 г.) на-

блюдался во Франции у мужчин более 50 лет назад (в 1964 г.), а у женщин — 40 лет назад (в 1977 г.). Еще более наглядно выглядит отставание России при сравнении ОПЖ в возрасте 15 лет у мужчин: российский уровень ОПЖ в возрасте 15 лет в 2017 г. соответствует уровню, зарегистрированному во Франции в 1948 г. Российский современный уровень ОПЖ в возрасте 60 лет во Франции был достигнут 40 лет назад и у мужчин, и у женщин. Существенны также различия в ОПЖ между мужчинами и женщинами: в России разница почти в 2 раза выше, чем во Франции, — 10,14 года против 5,98 года соответственно. Примечательно, что ОПЖ российских женщин в 2017 г. даже ниже, чем французских мужчин в 2016 г., и разница составляет 1,68 года.

По предварительной оценке Росстата, ОПЖ в 2018 г. составила 72,84 года, и это означает, что за 6 лет до 2024 г. она должна увеличиться более чем на 5 лет. Как показали расчеты заведующего международной лабораторией исследований населения и здоровья НИУ ВШЭ Е.М. Андреева, **максимальный вклад в рост продолжительности жизни может внести снижение смертности от БСК — 2,4 года, от внешних причин — 0,9 года, от группы других и неустановленных болезней — 1,1 года.** Однако он справедливо отмечает, что все страновые случаи быстрого роста ОПЖ стартовали с низшей точки кризисных явлений в смертности, а в России в последние годы, напротив, наблюдается устойчивый рост ОПЖ.

Для увеличения ОПЖ потребуется реальное снижение смертности от БСК, в то время как в 2012–2017 гг. снижение в значительной части происходило за счет улучшения диагностики. В соответствии с построенной моделью Е.М. Андреева, для роста ОПЖ на 0,2 года в результате снижения смертности от новообразований необходимо, чтобы возрастные коэффициенты смертности снизились в среднем на 7%.

Что касается уровня младенческой смертности, то нет сомнений в том, что при нормальном развитии событий уровень младенческой смертности 4,5 на 1000 живорожденных будет достигнут раньше 2024 г.

Вместе с тем следует отметить, что при большом внимании к смертности от БСК и от новообразований в **национальных проектах «Здравоохранение» и «Демография» не уделяется внимания внешним причинам.** Внешние причины определяют высокий уро-

вень смертности в молодых трудоспособных возрастах (более 1/3 в возрастах от 30 до 45 лет). Здесь существуют скрытые резервы для снижения смертности, тем более что в ряде случаев для ее снижения требуются не значительные материальные ресурсы, а меры правового характера, например, связанные с регламентацией продажи и потребления алкогольной и табачной продукции, системой наказаний за нарушение правил дорожного движения, техники безопасности и пр.

Что касается такого показателя, как ожидаемая продолжительность здоровой жизни, равная 67 лет, пока еще нет четко определенной и принятой методики для его определения. Однако проведенные расчеты показали, что **ожидаемая продолжительность жизни при оценке собственного здоровья как отличного, хорошего или среднего в России в 2016 г. составила 62,1 года у мужчин и 68,9 года среди женщин, а показатель ОПЖ, свободной от инвалидности, составил 62,3 года у мужчин и 70,9 года у женщин.** Вместе с тем значительные различия показателей длительности здоровой и нездоровой жизни в странах с очень близкой ОПЖ заставляют критически отнестись к надежности методики их определения.

Можно предположить, что в ближайшие годы **ожидать значительного роста ОПЖ за счет снижения смертности в старших возрастах без эффективного реформирования здравоохранения и кардинального изменения отношения людей к своему здоровью вряд ли возможно.** Соответствующие мероприятия заложены в национальные проекты «Демография» и «Здравоохранение».

1.5. Миграционные процессы и их потенциал влияния на динамику численности населения

В соответствии с прогнозом Росстата, к 2035 г. миграционный прирост населения России будет находиться в диапазоне от 100 до 462 тыс. человек, по среднему сценарию демографического прогноза — от 200 до 282 тыс. человек. В условиях сокращения миграционного прироста на протяжении последних лет обеспечивать его на уровне среднего демографического прогноза в течение длительного времени становится непростой задачей. **Россия остается центром притяжения населения на постсоветском пространстве, но**

потенциал миграции сокращается, особенно с расчетом на привлечение мигрантов, наиболее близких в этнокультурном отношении. Принятая в 2018 г. «Концепция миграционной политики» опирается на привлечение в Россию соотечественников. Чтобы приблизиться к целевым показателям по рождаемости и продолжительности жизни при рождении, ставку необходимо делать на молодых мигрантов, обладающих достаточно высокими профессиональными компетенциями.

Международная миграция пополняет население России молодежью, что отвечает интересам социально-демографического развития страны в условиях ожидаемого сокращения населения в активных трудоспособных возрастах (20–64 лет) вплоть до начала 2030 г. Похожие процессы будут происходить в большинстве других постсоветских стран [Деминцева, Мкртчян, Флоринская, 2018]. При этом значительные — практически неограниченные — ресурсы миграции есть за пределами постсоветского пространства: в Иране, в Афганистане, в странах Ближнего Востока, в Пакистане и в Индии, однако у России нет опыта массового приема мигрантов из стран со столь значительной этнокультурной дистанцией. Замещение хотя бы части нынешнего потока из стран СНГ за счет мигрантов из этих стран потребует продуманной политики селективного приема мигрантов и значительно больших усилий по интеграции инокультурных мигрантов в принимающий социум.

Уже сейчас переселенцы в недостаточной мере владеют русским языком и имеют меньше возможностей полноценно интегрироваться в социум. Выезд русских и иных титульных народов в Россию, дезинтеграция постсоветских стран ведет к снижению распространения русскоязычия, способствует дальнейшей сегментации ранее единого этнокультурного пространства. Поддержание миграционного прироста населения России на уровне, заданном интересами демографического развития России, настоятельно требует политики интеграции, которая бы была ориентирована на потоки прибывающих в страну и решивших остаться в ней иностранцев и включала программы натурализации (обучение языку, основам государственности) тех мигрантов, которые хотят остаться в стране и получить гражданство.

Поддержание миграционного прироста возможно и без дальнейшего упрощения порядка получения российского гражданства (такие призывы нередко звучат). Целесообразнее продолжать ра-

боту над совершенствованием порядка предоставления разрешения на временное пребывание и вида на жительство. Обладатели вида на жительство практически ни в чем не ущемлены по сравнению с гражданами страны, потенциал этого статуса по сравнению с другими странами Россия явно недоиспользует.

Сегодня международные мигранты концентрируются в нишах, связанных с занятостью на рабочих местах, требующих средней и низкой квалификации, в строительстве, торговле, промышленности, а также в частных домохозяйствах. На 1 ноября 2018 г. их численность составляла 4,06 млн человек, около 70% из них имели на руках действительные документы для работы в России (патент или разрешение на работу) или обладали правом работать без таких документов (граждане стран — членов Евразийского экономического союза). В 2017 г. доходы региональных бюджетов от продажи патентов превысили 50 млрд руб., в 2018 г. эта сумма будет еще выше.

Трудовые мигранты из стран Евразийского экономического пространства осуществляют трудовую деятельность в России без ограничений, работники из остальных стран, с которыми у России действует безвизовый режим, приобретают патент. Притом что система привлечения мигрантов на патентной основе действует более эффективно, чем существовавшая ранее система квот, сохраняется значительное число иностранных работников, осуществляющих трудовую деятельность в России в обход действующего законодательства. Приток трудовых мигрантов из стран дальнего зарубежья, как и ранее, регулируется квотами, при этом число привлекаемых работников из этих стран постепенно снижается. Вне квот осуществляется привлечение квалифицированных работников (на основе списков) и высококвалифицированных специалистов, для которых российское законодательство устанавливает ряд льгот. Однако в условиях экономических санкций привлечение этой категории работников, особенно из стран ЕС и США, сокращается. В 2017 г. в России было оформлено 17,3 тыс. разрешений для работы квалифицированных и 21,4 тыс. высококвалифицированных специалистов.

С точки зрения внутренней миграции ситуация в России не сильно отличается от стран с сопоставимым и более высоким уровнем социально-экономического развития. В 2010-е годы, по-

сле изменения методики учета миграции, ежегодное число внутри-страновых переселений превышает 4 млн в год, в том числе меж-региональных — почти 2 млн в год. Широкое развитие получила временная трудовая миграция граждан (отходничество), масштабы которой составляют, по данным Объединенной расчетной системы, 1,8 млн человек ежегодно. Исследовательские оценки говорят о большей распространенности данного явления.

В течение последних 15–20 лет барьеры внутристрановой мобильности стали менее жесткими: возможность получения многих социальных услуг «отвязалась» от наличия регистрации, и саму регистрацию по месту пребывания стало получить проще. Кроме того, молодежь, в том числе в сельской местности и малых городах, после окончания школы имеет сравнительно больше возможностей образовательной миграции, которая с течением времени приводит к переезду в крупные города. Активность россиян во внутристрановых миграциях не связана с проводимой в стране миграционной политикой и в основном обусловлена состоянием экономики, доступностью жилья и высокопроизводительных рабочих мест, в том числе для молодежи.

Население России в результате внутренней миграции долгое время перераспределяется из восточных регионов страны в западные. В пределах Европейской части отток идет из регионов Приволжья, Северного Кавказа и Европейского Севера. Население концентрируется в Москве, Санкт-Петербурге и других немногочисленных центрах, расположенных в западной части страны (табл. 1.1). За пределами крупных городов и агломераций население в результате миграции сокращается на 0,5 млн в год, даже в староосвоенной части страны огромные по площади территории имеют плотность населения менее 10 человек на 1 кв. км.

Несмотря на поставленные задачи по прекращению оттока населения из регионов Дальнего Востока, темпы сокращения убыли населения Дальневосточного федерального округа в результате миграции мало меняются на протяжении последних 10 лет, и даже приток международных мигрантов существенно на них не влияет. Устойчиво сокращается население территорий Крайнего Севера и приравненных к нему местностей, хотя пик миграционного оттока также пройден в 1990-е годы.

Таблица 1.1 Нетто-миграция в основных центрах притяжения внутрироссийских мигрантов, 1991–2017 гг., тыс. человек

Наименование регионов — центров притяжения	1991–2010 гг.*	2011–2015 гг.	2016 г.	2017 г.
Москва и Московская область	187,5	159,2	105,5	167,0
Санкт-Петербург и Ленинградская область	35,0	62,0	61,3	70,4
Краснодарский край	25,0	37,2	42,0	28,6
Белгородская область	6,5	1,8	–0,2	–0,8
Республика Татарстан	4,25	3,2	3,5	1,1
Калининградская область	2,25	2,8	3,7	4,6
Нижегородская область	1,5	0,0	–1,8	–2,4
Ставропольский край	10,75	–3,2	–3,8	–6,1
Самарская область	5,5	–0,8	–3,8	–5,4
Новосибирская область	2,5	7,8	2,6	1,2

* Оценка от итогов переписей 2002 и 2010 гг.

Источники: Расчеты на основе данных текущего учета (Росстат) и данных Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 гг.

Внутрироссийская миграция порождает ряд проблем, среди которых: концентрация населения в и без того перегруженных мегаполисах, обезлюдение российской глубинки, особенно остро проявляющееся в восточных, наиболее малонаселенных регионах страны. В то же время постоянно возникают предложения включить меры содействия пространственной мобильности, направленной в «нужные» регионы и территории, при этом обеспечивая приоритетное развитие крупногородских агломераций.

Сегодня для решения за счет миграции задач по освоению и «реосвоению» малозаселенных территорий, в том числе в геополитически важных регионах, нет населения. Даже в староосвоенных территориях России постепенно пустеет внутрирегиональная периферия, в наиболее депопулирующих территориях глубинки убыль составляет около 1% в год, население ускоренно стареет.

Значительного резерва миграции нет ни в сельской местности, ни в малых городах: до 70–80% молодежи, заканчивающей школы, уезжает на учебу в крупные города, люди средних возрастов активно вовлекаются во временную миграцию.

1.6. Предложения по дополнительным мерам в сфере демографического развития

Завершая рассмотрение демографических трендов развития и возможных направлений улучшения демографической ситуации, отметим, что обеспечение к 2024 г. устойчивого естественного роста численности населения России, повышения ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет является амбициозной целью, достижение которой потребует новых мер в дополнение к заложенным в национальных проектах и других стратегических документах развития.

В частности, говоря о естественном приросте численности населения, следует обратить внимание на миграционные процессы. При отсутствии миграции, суммарном коэффициенте рождаемости, равном 1,7 в 2024 г., и ОПЖ в 78 лет в том же году позитивный естественный прирост населения получить нельзя. От миграционного прироста зависит не только динамика численности, но и, как показывают расчеты, в определенных пределах естественный прирост, поскольку миграция омолаживает население. Поэтому следует задать целевые значения показателей миграционного прироста населения и уточнить план мероприятий по реализации положений «Концепции государственной миграционной политики». Определение данных показателей имеет значение и для достижения других национальных целей развития, прежде всего таких, как «вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%» и «создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортоориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами».

Задача по темпам повышения продолжительности жизни до 78 лет имеет мало аналогов в мире. Достижение целевого значения предполагает задействование всех имеющихся потенциалов. Одним из потенциалов ее увеличения является снижение высокой смертности от внешних причин. Резервов здесь не меньше, чем в уровне онкологической смертности, но в национальных проектах внешним причинам не уделяется должного внимания. Для лучшего понимания динамики показателей смертности от болезней системы кровообращения, новообразования и пр. необходимо смоделировать процесс увеличения продолжительности жизни до 78 лет с учетом изменений в смертности от отдельных классов причин.

2. ОБРАЗОВАНИЕ И ВКЛАД НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ОБРАЗОВАНИЕ» В ДОСТИЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ³

2.1. Основные вызовы и достижения в сфере образования

Сегодня образование является основной движущей силой поступательного развития экономики и общества. Из девяти стратегических национальных целей развития России до 2024 г. образование обеспечивает существенный вклад в следующие шесть целей:

в) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;

г) снижение в 2 раза уровня бедности в Российской Федерации;

е) ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа;

ж) обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;

з) вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%;

и) создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортоориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

³ В разделе использованы материалы доклада «Двенадцать решений для нового образования». <https://www.hse.ru/data/2018/04/06/1164671180/Doklad_obrazovanie_Web.pdf>.

В XXI в. лидирующая роль знаний и компетенций в развитии обусловлена возрастающей ролью человеческого капитала⁴, в том числе в сфере производства и использования передовых знаний и технологий. Переход к модели экономического роста за счет повышения качества человеческого капитала и увеличения его вклада в развитие происходит в странах, которые исчерпали возможности или близки к «потолку» эффективности дальнейшего роста за счет других источников (например, природные ресурсы или прирост трудоспособного населения), находятся в ситуации вынужденного поиска новых драйверов движения вперед в условиях резко изменившейся конъюнктуры (например, радикальные трансформации финансовых рынков, формирование новых рынков товаров и услуг, международные санкции и т.п.). Эти проблемы особенно характерны для десятков стран, столкнувшихся с так называемыми «ловушками среднего дохода», когда дальнейшее улучшение уровня и качества жизни требует все больших ресурсов и новых технологических решений. Россия в их числе, поэтому **политика в сфере образования — ключевой инструмент достижения национальных целей развития, и от него в значительной мере зависит конкурентоспособность страны.**

В группе стран с высоким охватом высшим образованием у России самые низкие подушевой ВВП и производительность труда (рис. 2.1), и это свидетельствует о низкой капитализации знаний и навыков. По данным доклада «Global Human Capital-2017», изданного Всемирным экономическим форумом в сентябре 2017 г. [The Global Human Capital Report, 2017], Россия занимает высокое 4-е место в мире с точки зрения объема человеческого капитала («savacity» измеряется в основном через показатели охвата населения разными уровнями формального образования), но лишь 42-е место по параметрам реального использования навыков в трудовой деятельности («know how»). При этом по такому индикатору, как «доступность квалифицированных работников», Россия занимает 89-е место в мире. Эти факты говорят о слабости реального влияния формально высокого уровня образования населения на экономический рост и социальные процессы. Колоссальный

⁴ Человеческий капитал — знания, навыки, умения и способности, воплощенные в людях, которые позволяют им создавать личное, социальное и экономическое благосостояние [OECD, 2001].

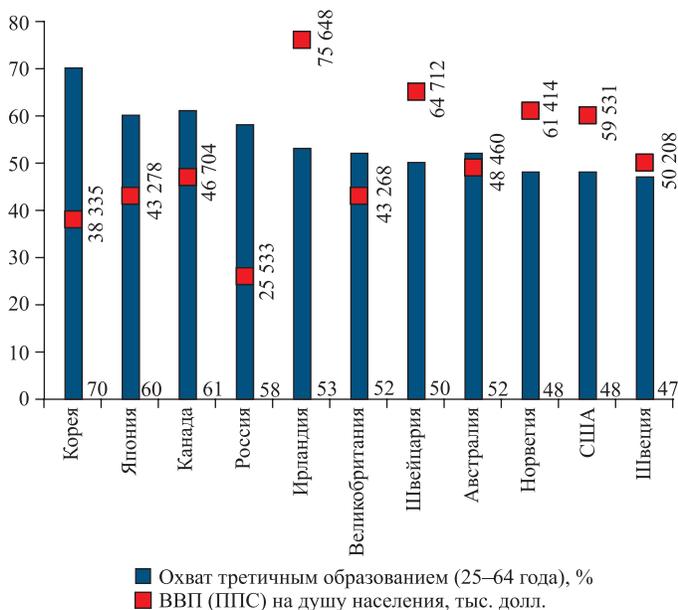


Рис. 2.1. Охват третичным образованием (25–64 года) и ВВП на душу населения, 2017 г.

Источники: OECD; The World Bank.

человеческий потенциал, создаваемый системой образования, не конвертируется в благополучие народа и качество жизни, не превращается в человеческий капитал. Система образования дает определенные навыки, знания и установки, но они не приносят результата в виде ускорения экономического роста, либо потому что оказываются недостаточно высокого «качества», либо потому что не отвечают требованиям времени.

Результаты международных исследований показывают, что в России высока доля выпускников, не обладающих необходимыми для жизни в современном обществе функциональными навыками⁵,

⁵ Навык — способ выполнения действия, доведенный в результате многократного повторения до автоматизма, легко и быстро реализуемый при минимальном контроле со стороны сознания.

поэтому у них низкие шансы на успешную образовательную и трудовую карьеру. По разным оценкам, доля таких выпускников в России составляет 20–28%, в то время как в ведущих развитых странах ее среднее значение равно 10–12%⁶. Без изменения этой ситуации нельзя решить задачи технологической модернизации, развития предпринимательства, социальной мобильности, привлечения и поддержки талантов, а значит, нельзя добиться более высоких темпов экономического роста и качества жизни. В контексте экономических санкций и сложной геополитической обстановки у России нет иного пути в ускорении экономического роста, кроме как положиться на собственные силы, прежде всего на свое население, которое с помощью образования будет способно не только добиться еще более высокого благосостояния для себя, но и укрепить позиции нашей страны в глобальном миропорядке.

За последние 15–20 лет в российском образовании заложена основа для существенного вклада в ускоренное развитие страны. По средней ожидаемой продолжительности обучения — при условии начала образовательной траектории с 6 лет — Россия среди 20% стран-лидеров с показателем в 15,7 года. Существенным достижением стало преодоление ряда негативных тенденций в **кадровом обеспечении** образования. В 81 регионе средняя заработная плата педагогических работников школ составила не менее 100% от средней по экономике региона, вырос социальный статус учителя, увеличился конкурс в педагогические вузы. Как следствие, на рынке учительского труда усилилась конкуренция. Важнейшими институциональными изменениями, формирующими **культуру эффективности и справедливости в образовании**, стали введение нормативного подушевого финансирования и внедрение инструментов объективной оценки образовательных результатов (Основного государственного экзамена и Единого государственного экзамена). Благодаря ЕГЭ более справедливыми становятся условия доступа ко всем программам высшего образования для представителей разных социальных слоев и жителей разных территорий.

Еще одним важным и закономерным результатом предпринятых за последние 15 лет усилий, включая увеличение финансиру-

⁶ Функциональная грамотность — способность человека вступать в эффективные отношения с внешней средой, адаптироваться и функционировать в ней.

ния, стало повышение **качества образования**. В 2016 г. выпускники российской начальной школы показали лучшие в мире результаты по грамотности чтения. Фиксируется устойчивый рост показателей российских школьников в исследовании PISA (рис. 2.2). Российские университеты вошли в международные рейтинги и

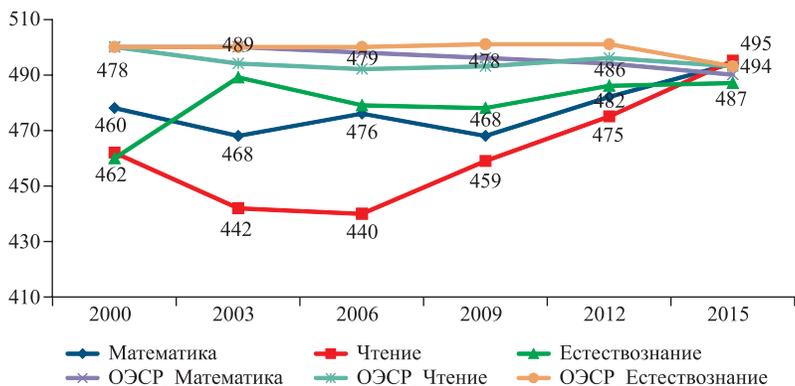


Рис. 2.2. Динамика результатов международного исследования PISA в 2000–2015 гг.

Источник: Program of International Students' Assessment (PISA).

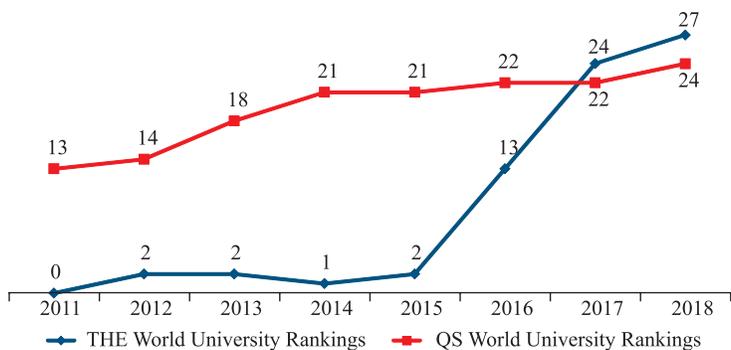


Рис. 2.3. Представленность российских университетов в рейтингах THE World University Rankings и QS World University Rankings

Источник: The World University Rankings.

улучшают свои позиции: в 2018 г. в рейтинг ТНЕ попали 27 вузов (в 2012 г. — всего два), в 2018 г. в предметном рейтинге QS в группы лидеров вошли 24 вуза (в 2012 г. — два) (рис. 2.3).

2.2. Влияние изменений в системе образования на достижение национальных целей развития

1. Для ускорения технологического развития Российской Федерации, увеличения количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа, а также для обеспечения ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере Россия должна стать активным участником глобальных технологических изменений, чтобы не оказаться через 10 лет аутсайдером, односторонне зависимым от стран, развивающих новые технологии.

Между тем по расходам на **исследования и разработки** Россия отстает от других стран (1,1% ВВП, в то время как средний показатель для стран ОЭСР — 2,1%). Участие России в так называемых «глобальных исследовательских фронтах», наиболее динамично развивающихся направлениях науки, сжалось до 3–5% (для сравнения: во Франции — около 20%, в США — более 50%).

Основными двигателями научно-технологического развития в XXI в. являются **исследовательские университеты**. Инициативы, аналогичные программе «5–100», реализуются как минимум в 21 стране. В них инвестируются десятки миллиардов долларов, что позволяет занимать ведущие позиции в предметных рейтингах и глобальных исследовательских фронтах, а значит, гарантировать своим странам лидерство в глобальной гонке инноваций. Сегодня по целому ряду направлений (предметных областей) наши университеты не представлены даже в первых двух сотнях международных рейтингов. Значит, в этих направлениях Россия находится на периферии создания и распространения новых знаний и технологий. Международные рейтинги вузов имеют значение не только (и не столько) как показатели глобального престижа государства или даже прямого экспортного потенциала системы образования в стране (хотя и то, и другое, безусловно, важно для роста экономики), сколько как объективный показатель способности государ-

ства конкурировать на глобальных рынках, в том числе в сфере высоких технологий.

Современные вузы в развитых странах создают вокруг себя инновационные предпринимательские экосистемы, привлекающие инвестиционный капитал — как национальный, так и зарубежный. Выпускниками Массачусетского технологического института (MIT) основано 30 тыс. работающих предприятий. Они дают работу 4,6 млн человек и генерируют годовой доход в 1,9 трлн долл. [Overview of the MIT..., 2016, с. 8]. На этом фоне в 2015 г. суммарный доход 40 ведущих российских университетов от использования результатов интеллектуальной собственности составил 15,6 млн руб. (около 260 тыс. долл.) [Мониторинг эффективности..., 2016, с. 73, 74, 83–86; Карпов, 2018].

Показатели продвижения российских вузов в мировых рейтингах по отдельным направлениям свидетельствуют о высоких шансах России укрепить свои позиции в мировой науке и экономике, однако для этого потребуются существенные усилия.

Особой проблемой является отсутствие в России системы **массового формирования компетенций использования высоких технологий**. Это, в частности, приводит к низкому конкурсу на направления подготовки из области точных наук, к низкой конкуренции за работу в сфере высоких технологий. По доле бюджетных мест на инженерные специальности Россия занимает 1-е место в мире. Однако учиться на эти места часто приходят плохо подготовленные абитуриенты, у четверти из которых средний балл ЕГЭ ниже 56, и лишь треть из них планируют работать по специальности.

Для ускорения технологического развития Российской Федерации, увеличения количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа, а также для обеспечения ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере образование может:

— обеспечить через университеты создание и распространение технологических инноваций (включая инновации для социальной сферы), не допуская технологического отрыва от лидеров. Участие ведущих российских университетов в каждом из глобальных рынков науки и технологий не только позволяет обеспечить уровень исследований и научное признание, но и гарантирует, что выпускники этих университетов, придя в экономику, принесут с собой

наиболее современные технологические навыки, а значит, создадут стимул для модернизации производства;

— обеспечить кадрами растущие и новые (прежде всего технологические) рынки, повысив гибкость программ профессионального образования, в том числе «подталкивать» развитие этих рынков, выпуская профессионалов с навыками предпринимательства и командной проектной работы. Университеты в регионах должны образовать «поясом инкубаторов» технологических, социальных и бизнес-проектов, а высокотехнологичные колледжи — стать органической частью кадровых программ крупных корпораций;

— само стать полигоном развития цифровых технологий и через создание цифровой образовательной среды резко повысить индивидуализацию и эффективность процесса формирования современного человеческого капитала, обладающего необходимыми навыками для успешной жизни в цифровую эпоху.

В национальный проект «Образование» включены федеральные проекты «Молодые профессионалы», «Цифровая образовательная среда» (далее — ЦОС), «Современная школа», которые должны стать частью ответа на вызовы научно-технологического развития России.

В проектах прописаны меры по разработке и внедрению современной концепции преподавания предметной области «Технология» в школе, по оснащению образовательной среды всех уровней высокоскоростным доступом в Интернет и современным оборудованием. Предусмотрены обновление государственных стандартов с учетом задачи развития гибких компетенций в общем образовании, а также новые требования к специалистам среднего звена в соответствии с современными стандартами, в том числе стандартами «Ворлдскиллс Россия». Предусмотрена и поддержка университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров.

Однако следует отметить, что в проектах не хватает ряда направлений — как, например, программ поддержки сетей пилотных школ, внедряющих новые подходы к организации учебного процесса. Согласно предложенному проекту финансово-экономического обоснования ЦОС, **более 85% от общего объема финансирования федерального проекта предусмотрено на оснащение общеобразовательных организаций и организаций СПО современным цифровым**

оборудованием, в то время как на создание и разработку качественного образовательного контента — цифровых учебно-методических комплексов — отводится всего около миллиарда рублей на трехлетний период до 2021 г. Этого недостаточно для покрытия современными цифровыми средствами и инструментами обучения базовых и профильных предметов школьной программы, особенно с учетом необходимости реализовать разноуровневый и индивидуализированный подход. Имеющийся опыт проектов в информатизации российской системы образования показывает, что только за счет оснащения инфраструктурой нельзя достичь качественных изменений.

Одна из целей национального проекта «Образования» — «Место России в мире по присутствию университетов в топ-500 глобальных рейтингов университетов» (в 2024 г. — 10-е место). Однако глобальная конкурентоспособность в высшем образовании не может быть достигнута только за счет небольшого числа вузов и развития узкого круга предметных и отраслевых областей исследований.

Повышение качества системы в целом требует мер поддержки, которыми будут охвачены не только ведущие университеты, но и вузы, ориентированные на обеспечение кадровых и научно-исследовательских потребностей регионов и отраслей. В связи с этим предлагается обеспечить дополнительную финансовую поддержку реализации проектов развития таких университетов, в том числе с учетом повестки проекта по формированию опорных университетов в регионах, а также приоритетного проекта «Вузы как центры пространства создания инноваций». На федеральном уровне также целесообразно обеспечить общее повышение качества высшего образования путем масштабного внедрения в российских вузах онлайн-курсов ведущих университетов, в том числе в онлайн-формат заочного образования.

2. Для обеспечения устойчивого роста реальных доходов граждан и вхождения Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечения темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности необходимо новое качество человеческого капитала и повышение его вклада в экономический рост.

Как уже отмечалось, **сегодня создаваемый в системе образования человеческий потенциал слабо капитализируется, не становится**

двигателем инновационного, экономического и социального развития. Конечно, в первую очередь это связано с неразвитостью институтов рынка труда и низкими стимулами к повышению производительности у предприятий. Вместе с тем система образования продолжает готовить специалистов в логике индустриального развития, не предусматривающей преимущественно развития навыков творчества, предпринимательства и креативности. Поэтому задачи развития инновационного и креативного потенциала новых поколений, стимулирования позитивных социальных трансформаций через образование остаются нерешенными.

Профессиональное образование (СПО и программы профессиональной подготовки рабочих) недостаточно востребовано рынком и дает неприемлемо низкую «зарплатную премию»⁷ — около 14% (рис. 2.4). Значительная доля рабочих мест в экономике занимает-ся трудовыми мигрантами, не имеющими должной квалификации и стимулов к ее повышению. В этих условиях невозможно рассчитывать на существенный рост производительности труда.



Рис. 2.4. Изменение «зарплатной премии» по годам в России, %

Источник: данные Росстата.

⁷ Размер «зарплатной премии» — это отношение средней заработной платы конкретной категории работников к средней заработной плате работников, имеющих только среднее общее образование (11 классов).

Ключевой проблемой профессионального и высшего образования является несоответствие структуры направлений и отдельных специальностей подготовки по отношению как к запросам современного рынка труда, так и к структуре занятости в перспективе 2024 г. и в еще большей степени — 2035 г. В развитых странах исходят из того, что в ближайшие годы 3/4 всех вакансий в сфере STEM (естественные и компьютерные науки, технология, математика) будут приходиться на цифровую экономику (по данным Бюро трудовой статистики США). При этом в структуре российских программ высшего и среднего профессионального образования фактически отсутствует «цифровой компонент». Избыточное число бюджетных мест по традиционным инженерным направлениям и платных мест по экономике, менеджменту и праву не решает задачу обеспечения экономики квалифицированными кадрами по широкому кругу прикладных направлений. Это несоответствие также связано с избыточной дробностью направлений подготовки в высшем и профессиональном образовании (в 7–9 раз выше, чем в странах-конкурентах), что не позволяет гибко реагировать на изменения рынка труда.

Особенно **дефицитными на рынке труда становятся такие компетенции, как коммуникация и кооперация, критическое и креативное мышление**, а также **ориентация на саморазвитие и обучение, навыки саморегулирования** (их часто называют «навыками XXI века»). Нехватку этих качеств у выпускников отмечает не только российский бизнес, но и работодатели в развитых странах, о чем свидетельствуют материалы соответствующих исследований, опубликованных Всемирным экономическим форумом 2018 г. [The Future of Jobs Report, 2018]. В большинстве стран ОЭСР в ответ на этот дефицит были радикально изменены учебные планы школ, колледжей, вузов: теперь в них не менее 30% занимает проектная деятельность, специально развиваются социальные и эмоциональные навыки, навыки саморегулирования, умение учиться, финансовая и правовая грамотность, теснейшим образом переплетенная с цифровой грамотностью. Несмотря на появление в стандартах «универсальных компетенций», большинство образовательных организаций в России продолжают ориентироваться исключительно на «твердые знания», предполагая, что «навыки XXI века» сформируются сами собой. При этом стоит учитывать, что оборотная сторона нераз-

витости универсальных компетентностей — социальное исключение, маргинализация и рост неравенства.

Для повышения капитализации знаний и компетенций образование может:

— увеличить человеческий капитал России за счет того, что научиться обнаруживать и развивать интересы и способности буквально каждого человека — наиболее успешные образовательные системы в мире уже обеспечивают социальную и экономическую успешность около 90% граждан. Кроме того, вовлечь новые группы населения (в том числе неработающую молодежь, пенсионеров и мигрантов) в продуктивную работу и социальную деятельность — без этого не восполнить ожидаемый острый дефицит трудовых ресурсов и не решить задачи социально-культурной интеграции мигрантов. Рост человеческого капитала может увеличивать в 2020–2040 гг. экономический рост России на 0,75–1% ежегодно;

— создать возможности и стимулы для обновления квалификаций в соответствии с меняющимися требованиями жизни и экономики, в том числе в контексте цифровой трансформации экономики и общества. Сегодня охват населения непрерывным образованием растет, но остается в 3 раза ниже, чем в среднем в странах ОЭСР.

Национальный проект «Образование» включает федеральные проекты, которые направлены на достижение указанных целей из Указа Президента РФ. Это такие федеральные проекты, как «Современная школа», «Учитель будущего», «Экспорт образования», «Новые возможности для каждого», «Молодые профессионалы» (повышение конкурентоспособности профессионального образования), «Цифровая образовательная среда».

В проектах заложены механизмы, влияющие на благосостояние граждан за счет снижения вынужденных трат семей на качественное образование и обеспечивающие темпы экономического роста за счет стабильного притока из системы общего образования в систему профессионального образования и далее на рынок труда и в экономику страны квалифицированных кадров, способных эффективно работать в условиях цифровой экономики. В проектах предусмотрены меры по созданию возможностей для успешной профессиональной самореализации новых поколений, в том числе в части обеспечения роста их будущих доходов и повышения функциональной грамотности.

Вместе с тем остаются существенные резервы усиления вклада образования в ответ на вызовы экономического характера. В частности, недостаточное внимание уделено поддержке усилий образовательных организаций, направленных на развитие универсальных компетентностей, востребованных экономикой, неясной остается стратегия обновления содержания образования на всех уровнях.

Одной из ключевых проблем с точки зрения капитализации человеческого потенциала в условиях быстро меняющегося мира является содержание школьного образования, которое отстает от этих вызовов. Современная школа, несмотря на традиционно высокие показатели в области подготовки по отдельным предметам, не обеспечивает выпускника рядом базовых компетенций, которые стали необходимыми для успешной деятельности в XXI в. В частности:

- технологические навыки приобретаются отрывочно и на устаревшей базе, что создает риски для успешного функционирования в новой технологической реальности;

- экономика и право не являются обязательными школьными предметами, что создает риски для гражданской активности, ответственного экономического поведения;

- иностранные языки осваиваются недостаточно и требуют повторного изучения в послешкольном или дополнительном образовании, что мешает как освоению зарубежных технологий, так и глобальному позиционированию России;

- дисциплины, формирующие креативность в сфере искусства, завершаются в 7-м классе в ситуации, когда креативность и способность к нерутинным действиям становятся обязательным требованием для многих рабочих мест;

- в школе недостаточно развита система воспитания в целях формирования установок позитивного и инициативного социального действия, социальных компетенций, лидерских навыков, коллективной и социально значимой деятельности (несмотря на прогрессивный характер ФГОС нового поколения).

Вторая важная, но нерешенная задача — создание системы непрерывного образования. Университетам требуется дополнительная помощь по созданию такой системы, в том числе по разработке офлайн- и онлайн-программ обучения. Помимо этого,

необходимы инвестиции в систему мониторинга и сертификации навыков (в том числе полученных в результате самообразования) и в переподготовку педагогических кадров для решения задач, обеспечивающих достижение национальных целей развития.

3. Для снижения в 2 раза уровня бедности в Российской Федерации необходима быстрая трансформация институтов, не способных обеспечить повышение уровня и качества жизни населения в условиях низких темпов экономического роста. Из-за отсутствия таких перемен создаются риски для социальной стабильности и самореализации каждого гражданина, обостряется культурная и имущественная дифференциация.

Именно в образовании должны существовать социальные лифты, не позволяющие слабому росту и высокому неравенству трансформироваться в рост бедности. Их слабость может стать угрозой социальной стабильности и ограничить приток талантливых активных людей в экономику и культуру. В России ожидаемые во взрослом возрасте доходы и социальный статус ребенка в большей степени, чем во многих развитых странах, определяются доходами его родителей (в России этот показатель составляет более 30%, в Финляндии и Норвегии – менее 20%) [Jerrim, Macmillan, 2015]. Ситуация усугубляется ростом дифференциации школ с разным социальным составом учащихся по кадровому и ресурсному обеспечению.

Для преодоления социального неравенства и повышения уровня образовательной мобильности был введен Единый государственный экзамен. Однако, несмотря на колоссальный прорыв с точки зрения повышения доступности качественного высшего образования для молодежи из регионов (доля первокурсников в столичных вузах благодаря ЕГЭ выросла более чем в 2 раза), шансы поступления в селективный вуз, по данным «Мониторинга экономики образования» и «Рейтинга приема», по-прежнему определяются в основном социально-экономическим статусом семьи.

Фактически система образования в России не отвечает на вызовы растущей **социальной дифференциации и социального неравенства**. Культурные и имущественные различия между родителями применительно к их детям не компенсируются в сфере образования. В частности, результаты международных исследований показывают, что с 2003 г. не уменьшился разрыв в уровне практической грамотности и учебных достижений школьников в зависимости от

типа поселения (чем больше поселение, тем выше грамотность), а также в зависимости от образования родителей. Рост платных услуг в дополнительном образовании сделал и этот сектор образования фактором, стимулирующим, а не снижающим дифференциацию и неравенство.

Высокая доля академически неуспешных учащихся создает риски формирования социально исключенных, депривированных групп. Масштаб проблемы демонстрируют российские и международные исследования качества образования. Они показывают высокую долю выпускников, не обладающих необходимыми для жизни в современном обществе навыками и имеющих поэтому низкие шансы на успешную образовательную и трудовую карьеру. По данным исследования PISA, 28% 15-летних россиян не достигли минимального уровня функциональной грамотности хотя бы в одной области (математика, естествознание, чтение). В Венгрии, Финляндии и Корее этот показатель равен 10–14% и 8% — по всем трем областям. В системе возникает острая потребность в механизмах «второго шанса», которые стимулировали бы неуспешных школьников и студентов получать минимально необходимое для успешной индивидуальной карьеры образование, несмотря на предыдущие неудачи.

В целом проблема существенного повышения эффективности социальных лифтов через образование является решаемой, что подтверждают, во-первых, успешный опыт механизмов «позитивной дискриминации», накопленный в СССР; во-вторых, значительно меньший (пока) в сравнении с рядом развитых стран уровень напряженности в российском обществе из-за недостаточной социальной мобильности; в-третьих, успешный опыт реализации институциональных механизмов типа ЕГЭ.

Для снижения в 2 раза уровня бедности в Российской Федерации образование может обеспечить:

— равные возможности с самых первых шагов жизни, а также стимулировать социальную и территориальную мобильность новых поколений, что позволит ослабить эффекты имущественного и территориального неравенства, дифференциации школ по качеству образования. Иначе образование будет способствовать не социальной стабильности, а росту социального напряжения;

— население уже в школе (а взрослых — через дополнительное образование) современными функциональными навыками (ком-

муникационными, цифровыми, правовыми, финансовыми), без этого нельзя разорвать кольцо воспроизводства непродуктивных рабочих мест и экономической неуспешности части граждан;

— доступ всех граждан независимо от возраста, места их проживания и конкретного учебного заведения, где они учатся, к образовательным программам и продуктам наиболее высокого качества. Достичь этого можно через цифровизацию, развитие национальной платформы онлайн-образования, распространение сетевых моделей обучения с участием ведущих университетов и передовых технологических компаний России.

В национальный проект «Образование» включены такие проекты, как «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Новые возможности для каждого». Указанные проекты призваны ответить на вызов, связанный с бедностью.

Однако в проектах недостаточно предусмотрены мероприятия по работе с детьми с рисками образовательной неуспешности в целях повышения их возможностей по выстраиванию дальнейшей позитивной образовательной и профессиональной траектории. Предусмотрены мероприятия по психолого-педагогической, методической и консультативной помощи родителям (законным представителям) детей, но они не ориентированы адресно на семьи с низким социальным и культурным капиталом.

В дополнение к уже утвержденным мероприятиям целесообразно включить в федеральный проект мероприятия, направленные на расширение доступа мотивированных и талантливых детей из малообеспеченных семей к качественным программам дополнительного образования, конкурсным и иным мероприятиям по выявлению талантов. Также требуются дополнительные меры, позволяющие закрепить результаты проекта.

Остро необходимы механизмы поддержки социальной мобильности через профессиональное и высшее образование. К сожалению, их запуск не предусмотрен в национальном проекте «Образование».

4. Для создания высокопроизводительного экспортоориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами, необходимо одновременное количественное расширение потока и повышение

качества отбора иностранных студентов — платежеспособных, имеющих качественное базовое образование (в том числе через магистратуру и аспирантуру), нацеленных на трудовую траекторию в России, с одновременным усилением позиционирования страны на глобальном рынке онлайн-образования.

Важная особенность XXI в. — резко усилившаяся **глобализация образования** и связанная с ней острая конкуренция, с одной стороны, за таланты, с другой — за продвижение ценностей. Приток иностранных студентов и преподавателей способствует созданию рабочих мест и, как следствие, увеличению доходов страны. Не случайно широкое распространение начали получать глобальные образовательные продукты, массовые онлайн-курсы, а также международные сравнения качества образования, рейтинги университетов. В мире быстро складывается своего рода иерархия образовательных держав, куда в первую очередь направляются таланты, откуда транслируются интеллектуальные и культурные образцы. Те, кто останется внизу этой иерархии, неизбежно столкнутся не только с эмиграцией наиболее перспективных ученых и студентов, но и с обесцениванием национальных образовательных брендов, ослаблением национальных ценностей, культурной идентичности и с утратой потенциала «мягкой силы».

Уникальные возможности и риски для России возникают в связи с **взрывным ростом популярности массовых открытых онлайн-курсов (МООС)**. За три года существования глобальных онлайн-платформ численность студентов таких курсов достигла в 2016 г. 58 млн человек, что эквивалентно трети всех студентов в мире. С высокой вероятностью мировая аудитория МООС в 2020 г. сравняется с числом студентов программ традиционного типа (200 млн человек).

Россия опоздала к началу формирования глобальных образовательных продуктов (прежде всего массовых открытых онлайн-курсов). Однако в 2013–2015 гг. российским университетам удалось совершить рывок и получить 2% мировой аудитории МООС. Однако эта инициативная деятельность университетов не получила достаточной поддержки, и сейчас по темпам роста российский сегмент этого рынка отстает от мирового на 20%.

На три страны — США, Австралию и Великобританию как крупнейших экспортеров образования — приходится 36% иностранных студентов. Россия занимает 5-е место по численности

иностранцев, но структура потока (да и доходы от него) значительно слабее, чем у конкурентов. Так, в странах ОЭСР доля иностранных студентов на уровне аспирантуры составляет 27%, что дает им возможность быстро вовлекать эти таланты в научную и инновационную деятельность. В России иностранными гражданами являются лишь около 5% аспирантов. Это означает, что **страна не относится к числу государств, наиболее привлекательных для образования талантливых молодых людей, из которых через 15–20 лет будет состоять мировая элита.**

Борьба ведется не только за привлечение талантов из-за рубежа, но и за удержание и возвращение собственных талантов. За 2001–2015 гг. численность российских граждан, обучающихся за рубежом, выросла почти в 2 раза — с 28,6 тыс. до 54,9 тыс. человек. И хотя число возвращающихся в Россию растет, лишь немногие из них идут работать в сферы высоких технологий, науку и образование. Академические позиции в России остаются непривлекательными по сравнению со странами-конкурентами и с точки зрения заработной платы, и по условиям труда для научной работы.

Таким образом, еще одна задача России состоит в том, чтобы расширить и эффективно использовать накопленный значительный потенциал для кардинального продвижения на глобальном образовательном рынке. О существовании этого потенциала говорят два факта: во-первых, наличие вузов мирового уровня, способных привлекать потребителей образовательных услуг с глобального рынка; во-вторых, значительный объем обучающихся в России иностранных студентов.

Для существенного увеличения доходов России от несырьевого экспорта в ближайшие 8–10 лет необходимо усилить экспорт образования. В России именно университеты могут стать привлекательными для платежеспособного спроса из других стран и начать приносить доход как минимум через 6 лет активных действий. Опыт Великобритании, Австралии и США показывает возможности интенсификации экспорта образования за счет масштабного комплекса мер, включающих визовую политику, контроль качества обучения иностранных студентов, помощь в выборе конкретного места обучения, поддержку при обучении и по его окончании и т.д.⁸

⁸ Например, в Австралии действуют *принципы работы по привлечению иностранных студентов* (Statement of Principles for the Ethical Recruitment of

Иностранные студенты — это не только фактор культурного значения, но и прямой вклад в повышение ценности и конкурентоспособности российского человеческого капитала в глобальном поле.

Для создания высокопроизводительного экспортноориентированного сектора образование может:

- повысить внебюджетные поступления ресурсов в вузы;
- участвовать в формировании позитивного имиджа России через экспорт образовательных продуктов и привлечение талантов из других стран, что критически важно в условиях растущей глобальной конкуренции за высокопроизводительный человеческий капитал.

В национальный проект «Образование» включен федеральный проект «Экспорт образования».

Проект не имеет комплексного характера, хотя и включает шаги от подготовки кадров до создания инфраструктуры, поддерживающей **развитие кампусов вузов, имеющих экспортный потенциал.**

Проблема в том, что в проекте недостаточно предусмотрено мер по усилению **присутствия российских университетов на глобальных платформах.** Как показывает мировой опыт, именно такие меры становятся важным фактором привлекательности образования для международных студентов. Это также будет способствовать повышению качества образования в массовом сегменте высшего образования благодаря широкому использованию высококачественных онлайн-курсов во всех университетах, в том числе с применением различных сервисов поддержки этих ресурсов, и возможности зачета, фиксации в индивидуальных «цифровых профилях студентов» пройденных онлайн-курсов. В проекте недостаточно учтена потребность в расходах на заработную плату ученым с мировым именем, которых необходимо привлечь к соответствующим инициативам глобального позиционирования российского образования.

Сможет ли образование стать главной движущей силой поступательного развития российской экономики и общества в условиях

International Students by Education Agents and Consultants), принята стратегия взаимодействия с выпускниками (Australia Global Alumni Engagement Strategy), нацеленная на решение следующих задач: *создание связей между выпускниками, между выпускниками и Австралией и мобилизация этих связей.*

беспрецедентно сложной среды и острейших вызовов глобального и национального масштаба? Авторы убеждены в положительном ответе. Залогом для этого являются, во-первых, накопленные за прошлые десятилетия достижения и ценный опыт, во-вторых, сформулированные на ближайшую перспективу направления деятельности и запланированные конкретные шаги. Вместе с тем, как показал проведенный анализ, сделанного и планируемого недостаточно.

3. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И ЕГО ВКЛАД В ДОСТИЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Основные вызовы в сфере здравоохранения

В последнее десятилетие активизировалась политика государства в сфере охраны здоровья и улучшились показатели состояния здоровья населения: **средняя продолжительность ожидаемой жизни при рождении увеличилась с 65,4 года в 2005 г. до 72,7 в 2017 г.**, но по продолжительности жизни все еще велик разрыв со странами ЕС (80,9 года в 2015 г.) [European Health Information Gateway], и **тревожна ситуация со смертностью мужчин в трудоспособном возрасте, смертностью от внешних причин и от некоторых инфекций.** По данным Всемирной организации здравоохранения, вероятность умереть для мужчин в возрасте от 15 до 60 лет в России почти в 2 раза превышает среднеевропейскую (в 2016 г. — 294 и 155 на 1000 человек соответственно) [Global Health Observatory data].

По данным социологических исследований, состояние здравоохранения вышло в 2018 г. на первое место в оценках населения наиболее острых проблем страны [Проблемный фон страны...]. В условиях, когда ставка делается на технологический прорыв, велико технологическое отставание российского здравоохранения. Так, в передовых странах общераспространенной практикой лечения инфаркта миокарда на рубеже веков стали тромболизис и стентирование сосудов, у нас же это вошло в массовую практику только в Москве в последние 2 года, а в регионах до сих пор не стало общедоступным вмешательством при инфаркте. В отечественной онкологии все еще доминирует хирургическое вмешательство, а современная радиотерапия под компьютерным управлением доступна лишь в нескольких регионах.

Сохраняются проблемы в организации медицинской помощи, прежде всего **первичной медико-санитарной помощи (ПМСП).** Дефицит участковых терапевтов составляет 30%, участковых педиатров — 10%. Сохраняется дефицит узких специалистов в амбулаторно-поликлинических учреждениях, в частности, гематологов (14%), проктологов (31%), ревматологов (69%). Измерен-

ный по 25 показателям уровень развития участковой службы в России заметно ниже, чем во всех постсоветских странах Европы [Sheiman, Shevski, 2017].

Национальные цели развития страны, содержащиеся в майском Указе Президента РФ, в целом адекватно отражают остроту проблем, сложившихся в сфере здравоохранения, и определяют приоритетные направления усилий по улучшению состояния здоровья населения и качества медицинской помощи.

3.2. Потенциал влияния национального проекта «Здравоохранение» на достижение национальных целей развития

В качестве инструмента для решения ключевых проблем российского здравоохранения и достижения целевых показателей, установленных в майском Указе Президента РФ, предложен национальный проект «Здравоохранение». Он рассчитан на период 2019–2024 гг. и включает восемь федеральных проектов, которые адресованы наиболее чувствительным проблемам отрасли, требующим первоочередного решения. Это такие проблемы, как несовершенство первичной медико-санитарной помощи (ПМСП), высокая смертность от сердечно-сосудистых заболеваний, низкая доступность качественной медицинской помощи при онкологических заболеваниях, дефицит медицинских кадров, недостаточная координация в работе медицинских организаций и врачей. Планируется формирование новых институциональных структур, нацеленных на крупные технологичные сдвиги, — создание национальных исследовательских центров, формирование единого цифрового контура в здравоохранении, развитие экспорта медицинских услуг.

Финансирование национального проекта в 2019–2024 гг. запланировано в размере 2210,6 млрд руб., в том числе 1336,3 млрд руб. из федерального бюджета и 839,7 млрд руб. из бюджетов субъектов РФ. Затраты на проект составят в 2019 г. примерно 1/10 общих размеров государственного финансирования здравоохранения.

Утвержденный федеральный бюджет на 2019–2021 гг. предусматривает увеличение объема финансирования здравоохранения в эти годы на 0,1–0,3% ВВП. При этом **общие расходы государства на здравоохранение составят 3,4–3,6% ВВП. Это не обеспечит до-**

стижение целевого показателя финансирования здравоохранения в размере 4% ВВП, как указано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г.

Идеология национальных проектов предусматривает, что каждый из них адресуется ключевым проблемам соответствующей сферы и содержит мероприятия, реализация которых имеет решающее значение для достижения целей национального развития. Рассмотрим с этой точки зрения содержание федеральных проектов, составляющих национальный проект «Здравоохранение».

Федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» сфокусирован на следующих задачах:

— обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год;

— строительство врачебных амбулаторий, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов в населенных пунктах с численностью населения от 100 до 2 тыс. человек;

— использование мобильных медицинских комплексов в населенных пунктах с численностью населения менее 100 человек;

— увеличение числа вылетов санитарной авиации;

— внедрение новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь («Бережливая поликлиника»);

— расширение охвата застрахованных по обязательному медицинскому страхованию лиц информированием страховыми медицинскими представителями о праве на прохождение профилактического медицинского осмотра.

Расширение охвата граждан профилактическими медицинскими осмотрами приведет к росту числа выявленных заболеваний, что повысит возможности их полноценного лечения. Вместе с тем **проблемы остаются в организации работы по лечению выявленных больных.** Менее половины выявленных случаев передаются на диспансерное наблюдение. Масштабы работы по ведению больных с хроническими заболеваниями ограничены. Из числа перенесших инфаркт миокарда только 10,6% являются объектом постоянного наблюдения.

Предусматриваемые проектом мероприятия пока **оставляют в стороне ряд таких острых проблем развития первичной медико-санитарной помощи, как: ограниченный лечебный функционал участковых врачей (участковые терапевты и педиатры превратились в специалистов по ограниченному кругу самых простых заболеваний),**

слабое развитие динамического диспансерного наблюдения больных с хроническими заболеваниями, низкий уровень взаимодействия со специалистами и стационарами и слабая преемственность лечения. Без прогресса в решении этих проблем вклад участковой службы в улучшение показателей здоровья населения будет ограниченным.

Федеральный проект «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» призван обеспечить достижение целевых показателей снижения смертности от болезней системы кровообращения на 23% в 2024 г. по сравнению с уровнем 2017 г. Главный риск реализации данного проекта состоит в том, что **после уменьшения сердечно-сосудистой смертности в 2011–2017 гг. на 22% будет чрезвычайно сложно обеспечить продолжение линейного снижения смертности.** При этом на реализацию данного проекта предусмотрено всего лишь 3,6% средств, запланированных на весь национальный проект. Такого ресурсного обеспечения явно недостаточно.

Среди методов достижения поставленной цели предлагается «увеличить охват больных, перенесших инфаркт, рентгенэндоваскулярными вмешательствами в лечебных целях в 2024 г. до 60%». Вместе с тем большую часть инфарктов миокарда составляет инфаркт без подъема сегмента ST на электрокардиограмме. Применительно к этой категории больных широкое применение рентгенэндоваскулярных вмешательств в мире не практикуется. Подобные вмешательства оправданы для больных с инфарктом с подъемом сегмента ST на электрокардиограмме, и увеличение охвата до 60% вполне достижимо в больших городах. Применительно к стране в целом охватить такое количество больных крайне проблематично. Более важным было бы максимальное расширение возможностей проведения тромболитика для больных с инфарктом.

Федеральный проект «Борьба с онкологическими заболеваниями» должен решить комплекс сложных проблем:

- слабость первичного звена здравоохранения и недостаточный функционал участковых врачей, что препятствует раннему выявлению онкологических заболеваний;
- наличие многих промежуточных звеньев на пути больного в стационар для оперативного получения специализированной помощи, слабая координация этого процесса в поликлиниках;
- недостаток квалифицированных врачебных кадров, способных использовать новые технологии лечения;

- слабая оснащенность онкологических больниц и онкологических отделений в многопрофильных больницах;
- недостаточное финансирование химиотерапии и радиотерапии;
- нерациональные затраты на малопроизводительные и дорогие технологии (хирургический робот, протонная лучевая терапия) в ущерб производительным и эффективным (например, кибернож).

Уже с 2018 г. в ряде регионов страны вводились меры поощрения врачей ПМСП за раннее выявление злокачественных новообразований и наказания за выявление таковых в поздних стадиях. Однако следует принять во внимание, что высокая активность, направленная на раннее выявление, ведет к возрастанию потребностей в специализированной онкологической консультативно-диагностической и терапевтической помощи. Это может обнаружить проблему недостаточных мощностей для оказания такой онкологической помощи. Таким образом, масштабы развертывания скрининга, ведущего к увеличению количества больных, ищущих помощи, должны быть увязаны с расширением возможностей оказания онкологической помощи.

В проекте запланированы расходы в размере 211,7 млрд руб. на переоснащение, новое строительство и реконструкцию медицинских организаций, оказывающих онкологическую помощь, и 750,0 млрд руб. на оказание медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями, но не приводится никаких контрольных цифр объемов онкологической помощи, которые будут обеспечены за счет этих средств.

Постановка в проекте задачи увеличения доли злокачественных новообразований, выявляемых на ранних стадиях, до 63%, по нашему мнению, не является оправданной. Конечная задача должна формулироваться как снижение количества злокачественных новообразований, выявляемых на поздних стадиях. В течение последних 10 лет в Российской Федерации увеличивается доля диагнозов злокачественных новообразований, выявляемых на ранних стадиях, но при этом количество злокачественных новообразований, выявляемых на поздних стадиях, продолжает расти⁹.

⁹ Доля пациентов, которые имели I и II стадии заболевания, в числе пациентов с диагнозом злокачественного новообразования, выявленным при

Федеральный проект «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям» предполагает продолжение политики концентрации перинатальной помощи во вновь открываемых и обновляемых перинатальных центрах. Концентрация сопровождается уменьшением физической доступности акушерской помощи. Позитивный эффект такой концентрации (значительное сокращение младенческой смертности), имевший место в предшествующем десятилетии в результате повышения доступности современных технологий, вероятно, уже не будет столь же масштабным. Основная проблема видится в сложности реализации трехэтапной модели оказания акушерской помощи. Значительная часть неосложненных родов сейчас происходят в перинатальных центрах, в то время как совсем не исключено оказание помощи при сложных родах в менее оснащенном акушерском отделении уже в силу специфики этого вида помощи. Предусматриваемые проектом меры по улучшению «маршрутизации беременных женщин с преждевременными родами для улучшения помощи недоношенным новорожденным» в регионах имеют весьма ограниченную перспективу из-за состояния транспортной сети.

Основные средства проекта предполагается использовать на оснащение детских медицинских организаций, их реконструкцию и строительство. Эти вложения трудно переоценить, поскольку в регионах страны состояние зданий детских больниц требует срочного принятия мер.

В рамках проекта планируется повышение квалификации акушеров, неонатологов, перинатологов. Предполагается обучить не менее 7,5 тыс. неонатологов, перинатологов, педиатров в 2019 г., не менее 8 тыс. — в 2020 г. и т.д. При всей привлекательности такого краткосрочного и массового обучения врачей следует иметь в виду, что остаются нерешенными важнейшие вопросы качества подготовки в ординатуре. Эта подготовка остается краткосрочной (2 года) и ограниченной по глубине.

профилактических осмотрах, выросла с 57% в 2005 г. до 77,5% в 2016 г., а общая численность таких пациентов выросла за этот же период в 3 раза. В то же время число пациентов с выявленным при профилактических осмотрах заболеванием IV стадии выросло на 19%.

В федеральном проекте «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» запланированы важные мероприятия по формированию инфраструктуры системы непрерывного медицинского образования и внедрению процедуры аккредитации специалистов, включая создание аккредитационно-симуляционных центров, модернизацию портала непрерывного медицинского образования, разработку интерактивных образовательных модулей и др. Это должно создать условия для повышения качества медицинского образования и профессионального уровня специалистов.

Для ликвидации дефицита врачей, оказывающих бесплатную медицинскую помощь, установлены контрольные показатели числа врачей, работающих в государственных и муниципальных медицинских учреждениях. Однако есть сомнения по поводу достаточности таких целевых показателей для снижения существующих дисбалансов в кадровом обеспечении отрасли. В первую очередь это касается острейшей проблемы дефицита врачей участковой службы. В проекте установлен целевой показатель почти полной укомплектованности в 2024 г. врачебных должностей (95%) в подразделениях, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях, но при коэффициенте совместительства 1,2. Это означает, что сохранится высокая нагрузка на врачей, которая ограничивает доступность и качество ПМСП. По нашей оценке, число прикрепленных взрослых граждан к одному участковому терапевту (физическому лицу) при укомплектованности должностей в 95% и коэффициенте совместительства 1,2 в 2024 г. составит 2142 человека. Это заметно меньше, чем сейчас — 2602 человека (при нормативе Минздрава 1700). Но в сравнении с зарубежными странами это очень высокая нагрузка для врача первичного звена: в Германии на одного врача общей практики приходится только 1429 человек, в Италии — 1370, в Великобритании — 1316, в Эстонии — 1370, в Литве — 1087, в Словении — 1754 человека. Из числа стран ОЭСР данный показатель выше только в США, где первичная помощь также слабо развита, в Польше и Греции [Health Care Resources...]. Правильнее было бы оценивать дефицит врачей первичного звена степенью приближения к нормативам обеспеченности населения врачами.

Для достижения установленного целевого показателя укомплектованности врачебных должностей выбран вариант привле-

чения выпускников медицинских вузов в участковую службу без прохождения ими ординатуры. Предполагалось, что эта мера позволит в течение двух-трех лет решить проблему дефицита кадров в участковой службе за счет выпускников медицинских вузов. Реальность не вполне оправдывает эти надежды. В 2017 г. трудоустроены в качестве участковых врачей-терапевтов 16% выпускников медицинских вузов страны по специальности «лечебное дело». Правда, с педиатрами дело обстоит лучше: в участковой службе трудоустроены 85% выпускников по специальности «педиатрия».

Даже если предположить, что доля выпускников, которые пойдут работать участковыми терапевтами, увеличится, **повышение укомплектованности штатных должностей будет достигнуто ценой ослабления требований к профессиональной подготовке врачей участковой службы.** Это означает, что и без того узкий лечебный функционал этих врачей станет еще более ограниченным. Ни в одной стране мира выпускников вузов не допускают к пациентам без прохождения постдипломного образования. Это создает дополнительный серьезный риск ухудшения качества ПМСП.

Проект не обращается к важной проблеме медицинского образования — последипломному образованию. После упразднения одногодичной интернатуры не было принято решений о планомерном увеличении длительности обучения в ординатуре. Даже по самым сложным специальностям — нейрохирургии, онкологии, анестезиологии — период подготовки составляет всего два года.

Для ликвидации кадровых диспропорций необходим прогноз потребности в кадрах с разбивкой по отдельным специальностям и регионам как минимум на 10 лет вперед. Проект же предусматривает оценку прогнозной потребности только на следующий год (в 2018 г. на 2019 г. и т.д.), а квоты на число мест в медицинских вузах и последипломном образовании будут формироваться прежде всего на основе заявок регионов на целевое обучение, которые, как известно, также отражают текущую потребность и обычно определяются на основе оценки неуккомплектованных штатных должностей. В результате могут возникнуть новые кадровые диспропорции.

Федеральный проект «Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий» решает задачи по развитию материальной базы и организационному оформлению национальных медицинских ис-

следовательских центров, а также по внедрению новых методов диагностики и лечения по результатам их клинической апробации. При такой расстановке приоритетов упускается один важный момент — развитие научных исследований в формируемых национальных медицинских исследовательских центрах. Они не могут быть лидерами развития передовой медицинской практики, не будучи лидерами медицинской науки.

Существенное препятствие создается для международной интеграции и экспорта медицинских услуг: делается упор на включение в клинические рекомендации новых методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации по результатам клинической апробации. Между тем созданная практика клинической апробации не является научно доказательной, в то время как в клинические рекомендации должны включаться медицинские вмешательства, эффективность и безопасность которых доказаны в доброкачественных исследованиях. Такие исследования не предусмотрены проектом.

От национальных медицинских исследовательских центров ожидают эффективного решения сложной задачи по обеспечению единой методологией организации оказания медицинской помощи населению Российской Федерации по соответствующим профилям медицинской помощи. Однако присутствует риск, что дополнительное финансирование национальных центров будет использовано главным образом для обновления их материально-технической базы и не приведет к существенному повышению эффективности их методологической и исследовательской работы. Поэтому **необходимы целенаправленная поддержка и стимулирование научных разработок мирового уровня.**

Федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении» предусматривает масштабные мероприятия по информатизации. К 2023 г. все медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения будут подключены к подсистемам Единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ) и осуществлять электронное взаимодействие, в том числе с ведомствами других отраслевых систем (социальной защиты, социального страхования). К концу 2024 г. все медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения будут обеспечивать гражданам

доступ к электронным медицинским документам в «Личном кабинете пациента “Мое здоровье”» на Едином портале государственных услуг.

Реализация этих мероприятий при условии, что информация о медицинской помощи, оказанной пациентам в разных медицинских учреждениях, будет доступна медикам, работающим в других медицинских организациях, и самим гражданам, безусловно, **окажет сильное позитивное влияние на улучшение преемственности в лечении и повышение эффективности всей системы оказания медицинской помощи.** Важно, чтобы в эти информационные системы были включены также частные медицинские организации.

К сожалению, пока не ставится вопрос о расширении доступа граждан к своим медицинским картам, что ограничивает право граждан на получение помощи на основе информированного добровольного согласия и развития пациентоцентрической помощи в ее современном понимании.

Федеральный проект «Развитие экспорта медицинских услуг». Россия обладает реальным потенциалом для масштабного увеличения экспорта медицинских услуг, конкурентоспособных по цене и качеству. Перспективными направлениями развития экспорта являются медицинские услуги в области нейронаук в сочетании с образовательными услугами, трансграничные диагностические услуги (дистанционная интерпретация результатов лучевых методов исследований, патогистологических препаратов), высокотехнологичная хирургия и реабилитация, иммунотерапия онкологических заболеваний и др.

Основными препятствиями для реализации этого потенциала являются неразвитость маркетинга, отсутствие привычного для зарубежных пациентов сервиса и недостаточное владение управленцами сферы здравоохранения теми управленческими знаниями и навыками, которые выходят за рамки традиционной деятельности этих медицинских учреждений. Поэтому достижение цели по увеличению объема экспорта медицинских услуг не менее чем в 4 раза по сравнению с 2017 г. (до 1 млрд долл. в год) требует не только предусматриваемой проектом информационной и методической поддержки, но и государственного финансирования мер по развитию экспортного потенциала российских медицинских организаций, включая обучение персонала новым сервисным технологиям. В самом проекте таких мер нет. Развитию экспортного потенциала медицинских

организаций могут способствовать инвестиции в переоснащение медицинским оборудованием и повышение квалификации кадров, запланированные в других федеральных проектах. В явном виде такие задачи в них не ставятся.

Безусловно, все запланированные мероприятия национального проекта «Здоровоохранение» работают на достижение национальной цели по повышению ожидаемой продолжительности жизни при рождении. В разделе, посвященном демографии, уже отмечалось, что повышение ожидаемой продолжительности жизни при рождении до 78 лет является амбициозной национальной целью, требующей прорывных решений и мобилизации всего потенциала. Какие ключевые потенциалы не задействованы в полном объеме? Отвечая на данный вопрос в привязке к системе здравоохранения, обозначим такие потенциалы как для национальной цели в целом, так и применительно к ключевым показателям, обеспечивающим ее достижение.

Запланированного роста повышения продолжительности жизни невозможно достичь без существенного повышения доступности и качества ПСМП, профилактики заболеваний, экономической доступности лекарств при амбулаторном лечении. Необходимые для реализации этих мероприятий затраты превосходят запланированные размеры финансирования национального проекта «Здоровоохранение». Альтернативными инструментами решения поставленной задачи являются усиление взаимодействия работников медицинских, образовательных и социальных организаций, улучшение экологической ситуации, повышение требований к социальным стандартам рабочих мест и др. Эти меры в сферу национального проекта «Здоровоохранение» не входят.

Снижение смертности населения трудоспособного возраста (до 350 случаев на 100 тыс. человек) достижимо только при очень значительном усилении межсекторального подхода к охране здоровья (25% смертности в трудоспособном возрасте приходится на внешние причины, среди которых основные — ДТП и самоубийства).

Для снижения смертности от болезней системы кровообращения (до 450 случаев на 100 тыс. человек) необходимо обеспечить качественно иной уровень профилактической работы и значительно повысить экономическую доступность лекарств при амбулаторном лечении.

Для снижения смертности от новообразований, в том числе от злокачественных (до 185 случаев на 100 тыс. человек), разумеется, необходимо усиление мер по раннему выявлению онкологических заболеваний и повышению доступности специализированной помощи, прежде всего лекарственных средств и радиотерапии. Однако следует принять во внимание, что увеличение продолжительности жизни повлечет рост смертности от рака. Трудно оценить, в каких именно размерах, но можно уверенно утверждать, что в случае достижения запланированного увеличения продолжительности жизни рост смертности от рака будет значительно больше.

Анализ содержания национального проекта «Здравоохранение» позволяет сформулировать предложения о дополнительных мерах, которые должны быть включены либо в сам национальный проект, либо в Государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения» (2018–2025 гг.), либо в региональные программы для достижения национальных целей в сфере здравоохранения.

3.3. Предложения по дополнительным мерам политики, направленным на достижение национальных целей в сфере здравоохранения

Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи:

— разукрупнение врачебных участков: численность участковых врачей, составляющая в 2016 г. 70,8 тыс. (в том числе 25,9 тыс. участковых педиатров, 35,4 тыс. участковых терапевтов и 9,5 тыс. врачей общей практики), должна увеличиться до 86,0 тыс. в 2024 г. Это позволит уменьшить число жителей в расчете на один врачебный участок с 2074 в 2016 г. до 1720 в 2024 г.;

— обеспечение перехода от терапевтической к общеврачебной модели участковой службы за счет повышения доли врачей общей практики в общей численности врачей участковой службы (врач-терапевт участковый, врач-педиатр участковый, врач общей практики) с 13% в 2017 г. до 40–45% в 2024 г.;

— размещение групповых и индивидуальных врачебных практик непосредственно в жилых кварталах и малых поселениях с целью повышения географической доступности ПМСП;

— увеличение охвата и расширение мероприятий по динамическому диспансерному наблюдению больных с хроническими заболеваниями с использованием новых технологий первичной и вторичной профилактики, проведение в нескольких регионах пилотных проектов по реализации программ управления хроническими заболеваниями;

— реализация следующих мер по усилению координации и преемственности лечения: а) формирование клинических рекомендаций с акцентом на обеспечение последовательных действий врачей на разных этапах лечения, включая разработку регламентов действий врачей поликлиник после завершения госпитализации больных; б) активизация коммуникаций между врачами разных специальностей, в том числе с врачами стационаров; в) совместное планирование лечебно-диагностического процесса силами участковых врачей и врачей-специалистов; г) развитие форм взаимодействия медицинских работников ПМСП с работниками службы социальной защиты;

— существенное увеличение объема и улучшение подготовки медицинских сестер, делегирование им части функций врачей в первичном звене здравоохранения.

Борьба с онкологическими заболеваниями:

— дополнить целевой показатель увеличения доли злокачественных новообразований, выявляемых на ранних стадиях, целевым показателем снижения количества злокачественных новообразований, выявляемых на поздних стадиях;

— дополнить проект показателями объемов медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями, обеспечиваемой за счет ресурсов проекта;

— предусмотреть в 2019 г. апробацию центров амбулаторной онкологической помощи и утверждение по ее результатам уточненных порядков оказания помощи, проведение подготовки персонала создаваемых центров, уточнение алгоритмов взаимодействия этих центров с другими организациями.

Кадровое обеспечение здравоохранения:

— разработка среднесрочного и долгосрочного прогнозов потребности в медицинских кадрах на 2024 и 2030 гг.;

— разработка аналогичных прогнозов для каждого субъекта Российской Федерации. При этом необходимо опираться не на

показатели текущей укомплектованности штатных должностей, а на оценку действия комплекса долговременных факторов, определяющих потребность в кадровых ресурсах;

— изменение подходов к текущему планированию кадровых ресурсов для ПМСП: основываться не только на показателях числа врачебных посещений (оно может сокращаться), но и на действующих и вновь разработанных нормативах численности наблюдаемого населения в расчете на одного врача участковой службы;

— преодоление кадрового дефицита ПМСП не за счет укомплектования должностей выпускниками медицинских вузов, а на основе существенного расширения полноценной подготовки врачей по специальности «общая врачебная практика» с прохождением ординатуры по данной специальности. Это потребует увеличения квот медицинским вузам и учреждениям постдипломной подготовки по данной специальности, изменения структуры постдипломной подготовки;

— развитие ординатуры с уточнением сроков подготовки специалистов, включая продленную подготовку, по крайней мере до 4 лет, по таким специальностям, как анестезиология и интенсивная терапия, нейрохирургия, онкология;

— проведение мероприятий по закреплению врачей общей практики в практическом здравоохранении, прежде всего повышение размера оплаты труда до уровня, устойчиво превышающего двукратный размер средней зарплаты в регионах при работе на один участок;

— предоставление служебного жилья и пакета социальных услуг врачам общей практики, расширение возможности профессионального и культурного роста при работе в сельской и удаленной местности;

— реализация программы предоставления служебного жилья врачам наиболее дефицитных специальностей;

— расширение целевого приема студентов с обязательством работы по дефицитным специальностям в соответствии со среднесрочными и долгосрочными прогнозами потребности в кадровых ресурсах.

Решения по развитию сети национальных медицинских исследовательских центров необходимо дополнить мероприятиями по:

— поддержке на конкурсной основе программ развития национальных медицинских исследовательских центров, предусматривающих проведение научных разработок мирового уровня;

— содействию широкомасштабному внедрению в систему здравоохранения новых медицинских, организационных и информационных технологий.

В состав мероприятий по развитию экспортного потенциала российских медицинских организаций необходимо включить:

— поддержку на конкурсной основе программ развития (разработки и внедрения новых медицинских технологий) 20–25 центров экспорта высокотехнологичных медицинских услуг;

— реализацию проектов государственно-частного партнерства в развитии ведущих российских клинических центров, предусматривающих оснащение новейшим медицинским оборудованием, обеспечение высокого качества сервисной составляющей медицинских услуг, внедрение новых форм организации управления;

— создание центра трансграничного медицинского обслуживания в России, обеспечивающего разработку и осуществление маркетинговой стратегии развития экспорта медицинских и образовательных услуг ведущими российскими клиническими центрами;

— внедрение новых ИТ-технологий взаимодействия клиентов (пациентов) и страховых медицинских организаций с персоналом российских клинических центров, включая обучение персонала для работы с зарубежными пациентами.

4. УРОВЕНЬ И КАЧЕСТВО ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ: ЧТО ОБЕСПЕЧИТ УСТОЙЧИВЫЙ РОСТ РЕАЛЬНЫХ ДОХОДОВ ГРАЖДАН И СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ?

4.1. Текущая ситуация и основные вызовы в сфере уровня и качества жизни

Из девяти национальных целей развития России до 2024 г. две непосредственно направлены на решение задач, связанных с повышением уровня и качества жизни населения: обеспечение устойчивого роста реальных доходов семей и сокращение бедности в 2 раза. Сложность и комплексность мер, обеспечивающих их достижение, не позволяют получить необходимые результаты через фокусировку на ключевых решениях в рамках одного или нескольких национальных проектов. Можно сказать, что все национальные проекты направлены на достижение этих целей. Опасность такого подхода в том, что совокупный эффект от множества решений может оказаться недостаточным для достижения цели. Более того, ряд мероприятий, механизмы реализации которых до конца не проработаны, могут оказать противоположное влияние. В частности, если повышение производительности труда будет сопровождаться высвобождением работников, которые смогут трудоустроиться только на неформальном рынке труда, несмотря на рост заработной платы у оставшихся на предприятии сотрудников, совокупный эффект приведет к росту бедности и снижению доходов. Запоздалое понимание недостижимости ожидаемого совокупного эффекта от реализации запланированных мер блокирует принятие новых решений, обеспечивающих достижение цели. Необходимо также учитывать, что ряд ключевых решений с высокой силой воздействия на благосостояние граждан находятся за рамками национальных проектов.

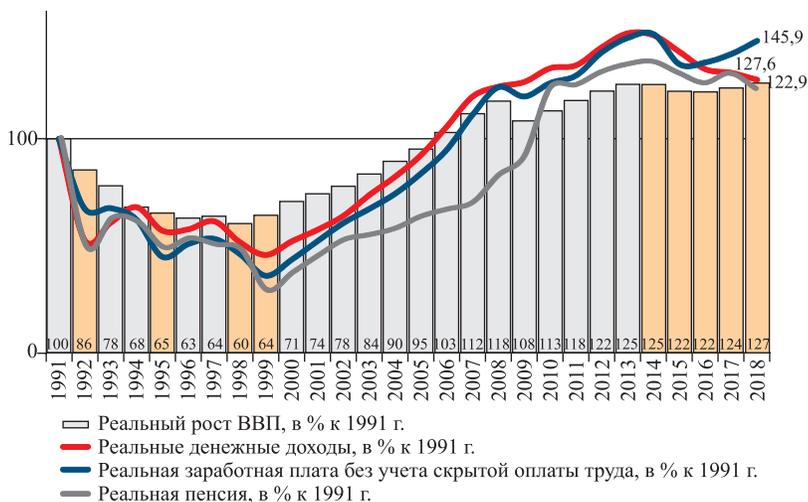
Работая над этим докладом, авторы провели оценку всех мероприятий национальных проектов, способных прямо или косвенно повлиять на динамику реальных доходов населения и бедности, оценили воздействие на сектор домашних хозяйств базовых

гипотез макроэкономического прогноза и не вошедших в национальные проекты ключевых решений из «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 г.». Однако, прежде чем представить результаты данного анализа, охарактеризуем основные тенденции в динамике доходов и бедности.

Главная особенность текущего момента — **отсутствие роста реальных доходов граждан с 2014 г.** (рис. 4.1). Если проанализировать долгосрочный тренд, то по итогам 2018 г. реальные денежные доходы составили 127,6% по отношению к 1991 г., в то время как в своем максимальном значении в 2013 г. они достигали 149,4% по отношению к 1991 г. Как следует из рис. 4.1, за период постсоветского развития население уже не первый раз сталкивается с падением уровня жизни. В предыдущих случаях при более глубоком падении доходы в течение года, максимум двух лет, выходили на траекторию роста. И хотя в прошедшем году экономика начала постепенно восстанавливаться и темпы роста реального ВВП стали положительными (102,3% в 2018 г. по отношению к предыдущему году), **пока сложно говорить об инклюзивности такого роста для населения.** Пятилетний период жизни семей при снижающихся доходах — достаточно длительный промежуток времени, провоцирующий привыкание к новому потребительскому стандарту, что является существенным ограничением для экономических решений, стимулирующих сбережения населения и запускающих драйверы роста в опоре на человеческий капитал.

Обращает внимание тот факт, что в последние два года доходы падали на фоне достаточно высокого роста реальной заработной платы в корпоративном сегменте экономики. Объясняется это высокой распространенностью неформальной занятости, где динамика заработков другая, продолжающимся спадом в секторе предпринимательства и сокращением доходов от собственности, что, в сущности, и подтверждают изменения в структуре доходов (табл. 4.1).

Мы по-прежнему наблюдаем высокую долю поступлений от социальных выплат: в среднем за 2018 г. на этот источник пришлось 19,4% денежных доходов населения (табл. 4.1). **Растущий вклад социальных выплат в доход семей обусловлен двумя факторами: попытками компенсировать населению низкую инклюзивность экономического роста и старением населения, что увеличивает расходы на пенсионное обеспечение.** Ситуация 2018 г. не свидетельству-



Примечание. На рисунке столбцы с показателем реального ВВП выделены оранжевым в те годы, когда происходило снижение реальных доходов населения.

Рис. 4.1. Динамика реальных денежных доходов, заработной платы и пенсий в 1991–2018 гг. (1991 г. = 100%, среднегодовые данные)

Источник: Расчеты авторов на данных Росстата.

Таблица 4.1 Структура денежных доходов населения по источникам поступлений, %

Год	Доходы от предпринимательской деятельности	Оплата труда, включая скрытую	Социальные выплаты	Доходы от собственности	Другие доходы
2014	8,4	65,8	18,0	5,8	2,0
2015	7,3	65,9	18,2	6,6	2,0
2016	7,8	64,6	19,1	6,5	2,0
2017	7,6	65,4	19,6	5,4	2,0
2018	7,5	66,2	19,4	4,9	2,0

Источник: Оперативные данные Росстата.

ет о переломе тенденции, поскольку является статистическим результатом влияния единовременной доплаты к пенсиям в размере 5000 руб., выплаченной пенсионерам в начале 2017 г.

Пенсионные выплаты — основной компонент социальных трансфертов, причем доля его в объеме социальных трансфертов в последние годы неуклонно растет — с 69% в 2012 г. до 74% в 2017 г. При этом, если обратиться к структуре *совокупных* доходов домашних хозяйств, учитывающих все формы социальных выплат, включая натуральные поступления, то роль социальных выплат становится еще более весомой, и особенно она высока для малоимущих домохозяйств (рис. 4.2), формируя 30% их доходов.

Устойчиво низким остается вклад доходов от предпринимательской деятельности и собственности (табл. 4.1). Доля поступлений от собственности в 2018 г. не превышала 5,1%, а в III квартале она обновила исторический минимум с середины 90-х годов прошлого века, составив лишь 4,5% от денежных доходов населения. Динамика поступлений от предпринимательства также не дает

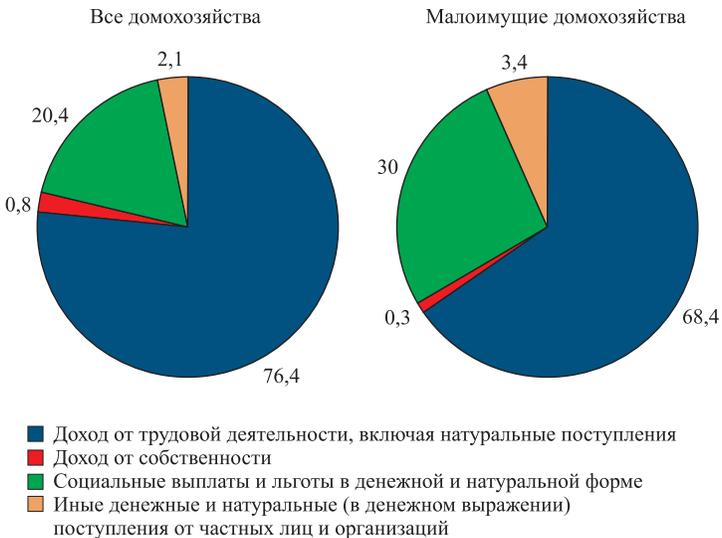


Рис. 4.2. Структура совокупных доходов домашних хозяйств в 2017 г., %

Источник: Росстат.

оснований для того, чтобы считать предпринимательскую активность драйвером экономического роста.

Какие выводы об изменениях в потребительском поведении можем сделать на основе анализа структуры расходов и сбережений населения (табл. 4.2)? Прежде всего **наблюдается рост доли расходов на оплату товаров**. Следует напомнить, что волатильность этого показателя в 2014–2015 гг. была обусловлена реакцией населения на обесценивание рубля, проявившейся в формировании товарных запасов всеми слоями населения. **Увеличение данной статьи расходов на этапе 2016–2018 гг. свидетельствует о падении уровня жизни**, так как рост произошел в основном за счет расходов на минимально необходимое потребление. Всплеск 2018 г. обусловлен еще и износом давно не обновлявшегося парка бытового оборудования. Рост потребительских расходов компенсируется сокращением сбережений. **При этом на потребительском рынке наблюдаем признаки восстановления среднего класса**, что, безусловно, следует отнести к позитивным сдвигам в секторе домашних хозяйств. В пользу этого, в частности, говорит увеличение объема расходов на платежи с использованием банковских карт за рубежом в периоды отпусков. На эту статью было направлено 4,0% всех доходов населения в январе 2018 г. и 2,9% доходов в среднем за год. Это максимальный показатель за весь период наблюдения с 2012 г.

Нельзя не отметить рост доли обязательных платежей, связанный с повышением налоговых изъятий у населения, с ростом кредитной задолженности и процентных выплат (табл. 4.2). В 2018 г. рост потребительского кредитования продолжился (рис. 4.3), и по состоянию на конец года объем предоставленных физическим лицам кредитов сравнялся с максимумом, зафиксированным в ноябре 2014 г.

Несмотря на рост минимальной заработной платы, оплаты труда в корпоративном сегменте и на дополнительные меры по поддержке семей с детьми, во второй половине 2018 г. **ухудшились субъективные оценки населением своего материального положения, что подтверждается данными Росстата** (рис. 4.4). Таким образом, **реализация национальной цели по обеспечению устойчивого роста доходов населения начинается на фоне их пятилетнего снижения, подтверждаемого динамикой доходов, потребительского поведения и субъективными ощущениями граждан**.

Таблица 4.2 Структура расходов и сбережений населения, %

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Денежные расходы и сбережения	100	100	100	100	100	100	100	100
Покупка товаров и оплата услуг	73,5	74,2	73,6	75,3	71,0	73,1	74,9	77
Обязательные платежи	10,3	11,1	11,7	11,8	10,9	11,2	11,8	12,1
Сбережения (прирост вкладов, приобретение ценных бумаг, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей, изменение задолженности по кредитам, приобретение недвижимости)	10,4	9,9	9,8	6,9	14,3	11,1	8,1	5,6
Покупка валюты	4,2	4,8	4,2	5,8	4,2	4	3,7	3,7
Прирост денег на руках у населения	1,6	0,0	0,7	0,2	-0,4	0,6	1,5	1,6

Источник: Данные Росстата.

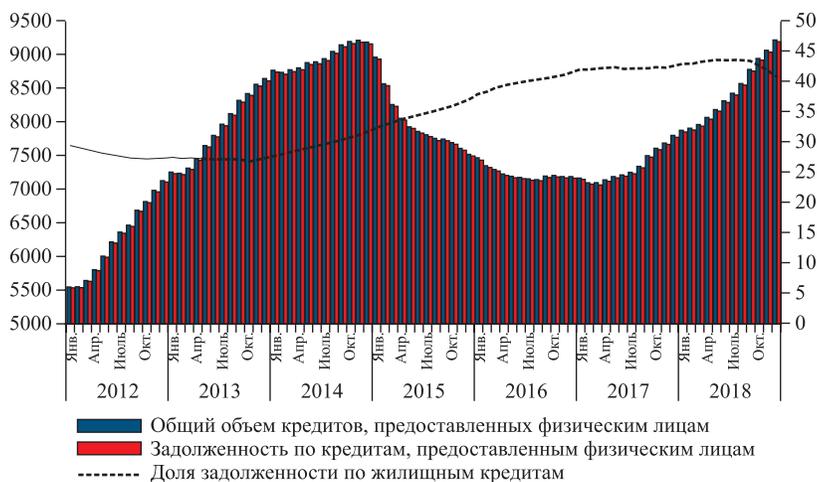


Рис. 4.3. Динамика общего объема предоставленных кредитов и задолженности физических лиц по ним в реальном выражении в ценах начала 2012 г. (на начало месяца, млрд руб.) и доля задолженности по жилищным кредитам в ней

Источник: Оперативные данные Росстата.

Завершая обзор основных тенденций в сфере уровня жизни, обратимся к динамике бедности, поскольку ее сокращение в 2 раза к 2024 г. определено как национальная цель развития. Согласно официальному определению, в России к бедным относятся граждане с душевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума. **Несмотря на рост доли бедного населения в последние годы (только по итогам 2018 г. наблюдается незначительное сокращение), в целом за 18 лет уровень бедности снизился в 2,3 раза (рис. 4.5). Если исходить из того, что точкой отсчета для сокращения бедности является 2017 г., то к 2024 г. этот показатель должен уменьшиться до 6,6% от общей численности населения.**

Национальная линия бедности всегда имеет страновые особенности, и ее нельзя использовать для международных сопоставлений. Вместе с тем **переход к международным линиям Всемирного банка (1,9 и 5,5 долл. на человека в день), обеспечивающим сопоставимость за счет паритета покупательной способности (ППС)**

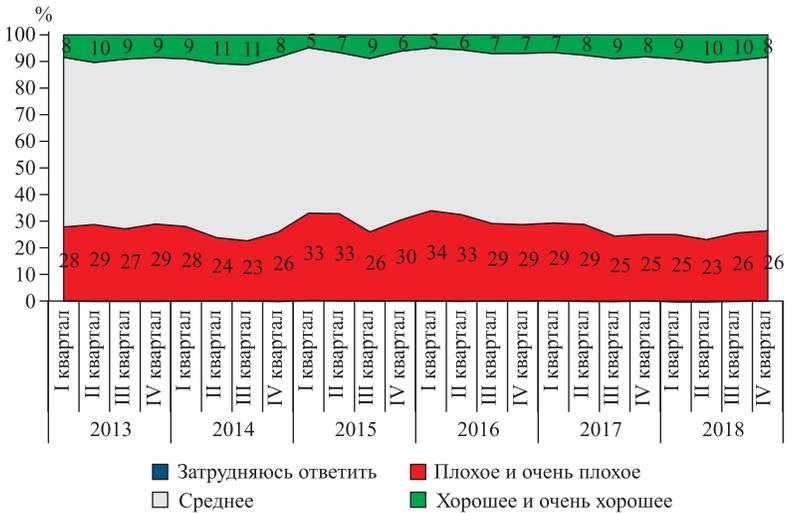


Рис. 4.4. Динамика субъективной оценки материального положения семьи, %

Источник: Данные Росстата.

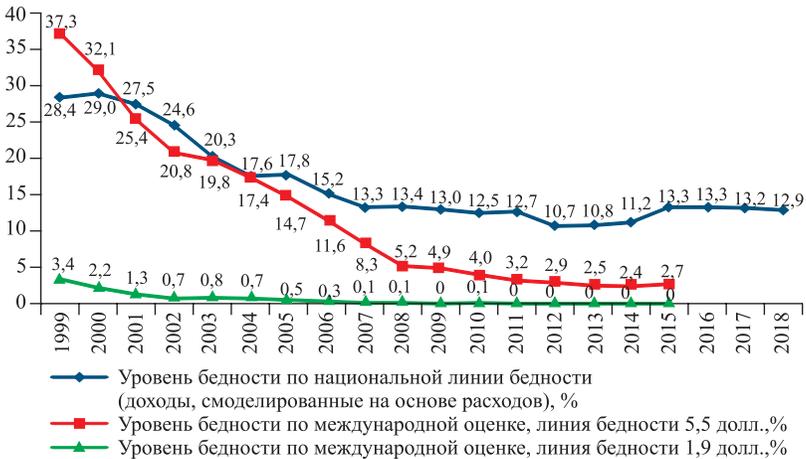


Рис. 4.5. Уровень бедности в России по национальной и международным линиям бедности, %

Источники: Росстат; Всемирный банк.

[Principles and Practice in Measuring Global Poverty, 2016], **свидетельствует о еще более существенном сокращении бедности в России** (рис. 4.5). Хотя российский прожиточный минимум продолжает оставаться стандартом выживания, самая высокая международная линия бедности значительно ниже нашей национальной линии бедности, которая по состоянию на 2016 г. соответствовала 14,2 долл. на человека в день по ППС. Согласно официальным данным, в III квартале 2018 г. величина прожиточного минимума составляла 10 451 руб. для населения в целом, 11 310 руб. — для трудоспособного населения, 8615 руб. — для пенсионеров, 10 302 руб. — для детей [Величина прожиточного минимума].

При разработке мер, направленных на сокращение бедности, важно понимать, какие группы населения составляют большинство среди бедных и кто отличается максимальными рисками бедности. **На группы с высокими рисками бедности необходимо нацеливать адресные меры, а наиболее массовые категории населения выводятся из бедности за счет системных мер.** Данные по структуре бедности свидетельствуют о преобладании трудоспособных (рис. 4.6), и это указывает на то, что причины бедности связаны с качеством трудовых компетенций бедных и возможностями их капитализации. Следует отметить, что в последние годы среди бедных представительство молодежи сократилось, но увеличилась доля детей до 16 лет. **Домохозяйственный профиль свидетельствует о том, что среди бедных преобладают семьи с детьми.** Начиная с 2011 г. более 60% бедных составляли семьи с детьми. Среди возрастных групп в России наиболее высокие риски бедности у детей: в 2016 г. к бедным относилось 13,4% населения в целом, но среди детей в возрасте до 16 лет эта доля составляла 20,4%.

У лиц пенсионного возраста самый низкий риск бедности, и в 2016 г. он составил 7,4%. Однако **политическая ловушка заключается в том, что пенсионеры, редко попадая в число граждан с доходами ниже прожиточного минимума, отличаются самым высоким уровнем субъективной бедности и бедности, измеренной на основе анализа лишений в потреблении.** Это расхождение обусловлено неудовлетворенностью доступностью и качеством медицинских услуг, медикаментов и услуг по уходу. Почему это ловушка? В условиях расхождения объективных и субъективных оценок бедности практически невозможно сокращать бедность за счет перераспределения ресурсов от одних групп к другим.

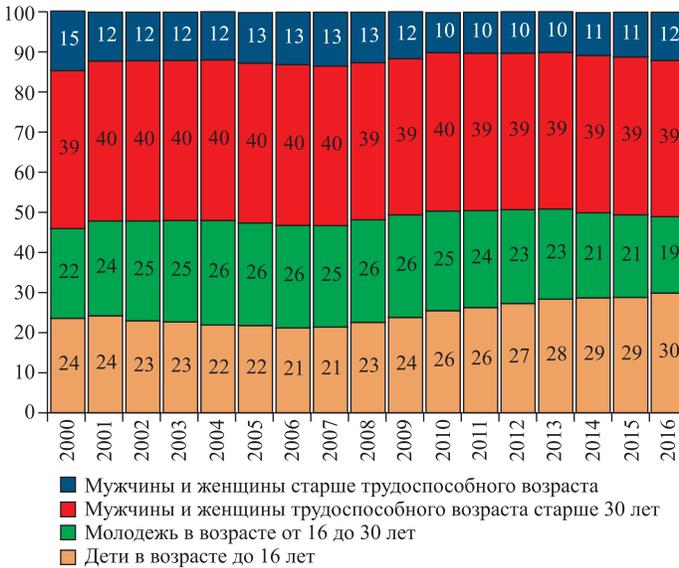


Рис. 4.6. Возрастной профиль российской бедности, 2000–2016 гг., %

Источник: Данные выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ, Росстат).

Анализ социально-экономических и демографических особенностей бедных семей на основе данных «Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах» (ВНДН), ежегодно проводимого Росстатом, позволил выявить **пять основных факторов бедности** (рис. 4.7). Чаще всего к бедности приводит появление ребенка в семье: в 72% бедных семей есть хотя бы один ребенок. Затем следует слабая социальная защита бедных и уязвимых (66%), выражающаяся в неспособности социальных выплат повысить индивидуальные доходы получателей до величины прожиточного минимума. Остро стоят перед бедными такие проблемы, как отсутствие занятости (45% бедных домохозяйств) и плохая капитализация их трудовых навыков (42%), проявляющаяся в ситуациях, когда наличие образования (среднего профессионального или высшего) у членов семьи не ведет к получению работы с достаточным уровнем заработной платы. Менее — но значитель-



Рис. 4.7. Факторы бедности российских домохозяйств

Источник: ВДН; расчеты авторов.

но — распространено такое явление, как низкое качество человеческого капитала, т.е. отсутствие образования или крайне низкий его уровень (21%). Более половины бедных (53%) одновременно сталкиваются с тремя факторами бедности и более. Понимание социально-экономической природы причин низкообеспеченности позволяет определить приоритеты политики по борьбе с бедностью.

4.2. Меры по обеспечению устойчивого роста реальных доходов граждан и сокращению бедности

Устойчивый рост доходов. Оставляя за рамками данного доклада дискуссию о том, какой рост реальных доходов считается устойчивым, отметим, что при сложившейся достаточно высокой их дифференциации положительные объективные статистические оценки и субъективные ощущения большинства населения относительно доходной динамики начинают совпадать при годовом ро-

сте доходов на уровне 2–3%. Ранее уже отмечалось, что авторами доклада был проведен анализ мероприятий национальных проектов, базовых гипотез макроэкономического прогноза и ключевых решений из «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 г.», способных повлиять на динамику реальных доходов населения и уровня бедности. Эксперты Центра развития НИУ ВШЭ под руководством Н.В. Акиндиновой оценили их возможный вклад в рост реальных денежных доходов к 2024 г., сгруппировав значимые эффекты в четыре группы (табл. 4.3). При этом ориентир национальной цели по обеспечению роста реальных располагаемых доходов в 2024 г. относительно

Таблица 4.3 Оценка эффектов от применения мер по достижению национальной цели по реальным располагаемым доходам населения

Мера	Вклад в накопленный к 2024 г. прирост реальных располагаемых доходов, п.п.
Ежегодное установление МРОТ в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения за II квартал предыдущего года	0,05
Поддержание достигнутого уровня заработной платы отдельных категорий работников, определенных указами Президента Российской Федерации, а также проведение ежегодной индексации заработной платы работников бюджетной сферы	0,9
Обеспечение роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, которое будет достигаться путем увеличения размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров до целевых значений, установленных ОНДП (главным образом благодаря поэтапной реализации пенсионной реформы)	0,8
Содействие занятости отдельных категорий граждан (женщин, воспитывающих детей, инвалидов, лиц старшего поколения)	1,9

2018 г. определен на уровне 12,6 п.п. Если учесть, что в инерционном сценарии реальные доходы снижаются на 0,9%, движение к цели потребует роста доходов на 13,1 п.п.

Результаты, представленные в табл. 4.3, свидетельствуют о том, что эффекты от реализации запланированных мер по повышению доходов могут обеспечить около 3,7 п.п. накопленного роста реальных располагаемых доходов относительно инерционного сценария. **Синергетический эффект с учетом влияния экономического роста составит 7,4 п.п., или около половины из необходимых 13,1 п.п.**

Для достижения целевых темпов роста реальных располагаемых доходов населения **нужны дополнительные меры**, прежде всего **меры по созданию качественных рабочих мест в корпоративном (формальном) секторе экономики**. Выбор такого приоритета обусловлен большим некорпоративным (в том числе неформальным) сектором, для которого, помимо прочего, характерен относительно низкий уровень зарплаты, а также наличием тенденции к сокращению формального корпоративного сектора. При этом ограниченность рабочей силы и негативные демографические тенденции не позволяют брать за основу политики повышение уровня занятости — речь следует вести, скорее, об улучшении структуры занятости, о переводе занятых в сектора с более высокой зарплатой.

Для этого необходим ряд ключевых решений. Во-первых, следует включить дополнительные меры, направленные на создание качественных рабочих мест в рамках национальных проектов «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы...» и «Производительность труда и поддержка занятости», «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 г.», «Плана действий по ускорению темпов роста инвестиций в основной капитал и повышению до 25% их доли в валовом внутреннем продукте».

Во-вторых, в систему показателей достижения цели по устойчивому росту доходов населения необходимо добавить показатели по созданию до 2024 г.:

- 0,6 млн рабочих мест в рамках инфраструктурных проектов;
- 1,9 млн рабочих мест в рамках прочих инвестиционных проектов, реализуемых бизнесом;
- 2,7 млн качественных рабочих мест в сегменте малого и среднего бизнеса за счет реализации мероприятий, предусмотренных

в федеральных проектах «Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам и льготному финансированию» и «Акселерация субъектов МСП», способствующих масштабированию малого предпринимательства (остальные 2,7 млн рабочих мест будут созданы в секторе самозанятых).

В-третьих, потребуется мониторинг динамики занятости и заработной платы на предприятиях — участниках реализации национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости».

За счет инфраструктурных инвестиций, иных дополнительных инвестиций (в рамках задачи по повышению доли валового накопления основного капитала до 25% ВВП) и развития МСП предполагается к 2024 г. перевести из некорпоративного сектора в корпоративный 5,2 млн человек. При условии получения заработной платы, равной средней зарплате по корпоративному сектору, доходы этой категории населения увеличатся, поскольку при переходе в формальный корпоративный сектор их зарплата в этих условиях возрастет.

Цель по сокращению бедности в 2 раза. Согласно «Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.» способствовать снижению бедности в России должны в первую очередь такие проекты, как «Демография», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Повышение производительности труда и поддержка занятости», «Образование» и «Цифровая экономика РФ». Многие меры из предложенных в них потенциально могут оказать положительное влияние на снижение уровня бедности.

Наибольшее число мер прямого влияния на бедность содержит проект «Демография». Они адресованы прежде всего семьям с детьми, что отвечает сложившимся социально-экономическим вызовам, включая повышенные риски монетарной бедности в этой группе населения и ухудшение их положения относительно других групп населения на фоне экономического спада и стагнации последних лет. В числе этих мер: установление выплат при рождении первого ребенка до достижения им возраста полутора лет, пособие на третьего и последующих детей, а также поддержка занятости женщин путем создания групп дошкольного образования.

Решения, способствующие занятости населения, предусмотрены также в программе «Малое и среднее предпринимательство и

поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Они нацелены на вовлечение населения в предпринимательскую активность посредством совершенствования налоговых мер, устранения административных барьеров и оказания различного рода поддержки представителям малого и среднего бизнеса. Указанные шаги могут не только способствовать созданию рабочих мест, но и стимулировать вовлечение в предпринимательскую активность представителей наименее обеспеченных слоев населения и повышение их доходов. Отдельно следует отметить меры по развитию сельской кооперации и фермерства, которые способствуют снижению сельской бедности.

Проект *«Повышение производительности труда и поддержка занятости»* сфокусирован прежде всего на системных и адресных мерах повышения производительности труда на средних и крупных предприятиях. Потенциально они могут оказать влияние на ряд проблем, связанных с рынком труда, и содействовать занятости и повышению доходов бедных, однако сами эти меры в проекте не прописаны, а степень их влияния на бедность во многом зависит от способов их реализации.

Меры национального проекта *«Образование»* могут способствовать созданию рабочих мест и росту занятости населения, а также профессиональной подготовке и переподготовке учителей, что может оказать положительное влияние на доходы значительной группы занятых. Однако нельзя не отметить, что доля мероприятий, нацеленных на снижение бедности, среди всех ожидаемых результатов проекта невелика, а их связь с показателями бедности чаще является косвенной.

Проект *«Цифровая экономика Российской Федерации»*, отмеченный в числе ключевых для борьбы с бедностью, фактически не содержит релевантных теме предложений. Можно упомянуть только проект закона о налоговых вычетах для «бизнес-ангелов», который может косвенно влиять на предпринимательскую активность населения (через воздействие на инвесторов и последующий рост предпринимательской активности и бизнес-деятельности).

На первый взгляд представляется, что предложено немало шагов, однако многие из них не являются новыми и уже исчерпали возможности по сокращению бедности.

В эту категорию попадают меры, связанные с оплатой труда и индексацией непенсионных социальных выплат. Запланированный рост пенсий темпами, превышающими инфляцию, практически не влияет на бедность, поскольку в настоящее время все пенсионеры имеют личные доходы выше прожиточного минимума, а среди бедных оказываются только в смешанных семьях из-за отсутствия доходов (или низких доходов) у других членов семьи. Пособие по безработице и ежемесячные выплаты на детей имеют малый охват и в силу этого не смогут привести к существенному сокращению целевого показателя.

В целом меры, предусмотренные для достижения национальной цели сокращения бедности, можно разделить на три группы:

1) меры *прямого влияния* (сильного и слабого), вносящие непосредственный вклад в доходы семей;

2) меры *косвенного влияния*, воздействующие на бедность через недоходные характеристики семей или влияющие на доходы, но имеющие отложенный эффект;

3) меры, *работающие на удержание достигнутого уровня*, максимальный эффект от которых выражен в сохранении достигнутых результатов.

Завершая обзор целевых мер, отметим, что в значительной степени сокращение бедности достигается за счет экономического роста. **Еще раз напомним, что целью является сокращение бедности с 13,2% в 2017 г. до 6,6% в 2024 г.** Прогноз динамики доли бедного населения за счет влияния экономического роста представлен на рис. 4.8. **Он свидетельствует о том, что к 2024 г. за счет этого ресурса бедность сократится до 9,9%.** Чистый эффект экономического роста¹⁰ оценен на основе данных ВДН, демографического¹¹ и макропрогнозов¹².

В дополнение к экономическому росту выплата пособия на первого ребенка позволит сократить долю бедного населения к 2024 г. на 0,04 п.п., а предоставление пособий на третьего и каж-

¹⁰ Оценка сделана с учетом проведения пенсионной реформы и повышения пенсионного возраста к 2024 г.

¹¹ Прогноз демографии и занятости, разработанный Институтом демографии НИУ ВШЭ.

¹² Среднесрочный прогноз МЭР до 2024 г.

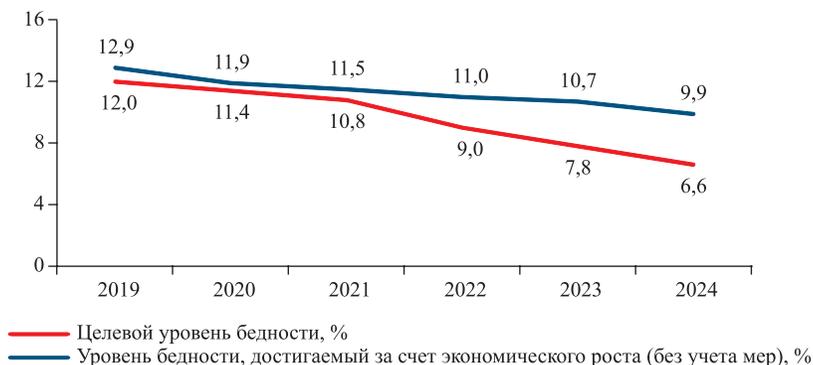


Рис. 4.8. Прогноз динамики доли населения с доходами ниже прожиточного минимума

Источник: Авторские расчеты.

дого из последующих детей приведет к снижению бедности на 0,02 п.п. Эффект от поддержки женской занятости (в форме открытия групп дошкольного образования¹³) будет минимален: всего 0,01 п.п. к 2024 г. Остальные меры имеют эффект влияния ниже 0,01 п.п. Очевидно, что этих эффектов недостаточно для достижения целевого сокращения бедности.

В связи с этим предлагаются новые решения, работающие на сокращение бедности.

1. Необходимо нормативным образом определить модель социального контракта, на основании которой будут реализовываться индивидуальные региональные стратегии бедных семей по сокращению бедности. Она должна опираться на принцип «зарплата + пособие» и обеспечивать максимальное включение неработающих трудоспособных из бедных семей в рынок труда. Приоритизация данной технологии содействия сокращению бедности потребует внесения изменений в нормативно-правовые документы, регулирующие правила применения технологии социального контракта, включая увеличение срока действия таких программ и создание

¹³ К 2024 г. будет создано не менее 1900 групп дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста в негосударственном секторе дошкольного образования.

системы мониторинга изменений в уровне жизни участников. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию за 2019 г. сформулирована задача по включению в региональные программы сокращения бедности на основе социального контракта 9 млн человек.

2. В рамках национальных проектов «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и «Производительность труда и поддержка занятости» необходимо предусмотреть меры, направленные на сокращение бедности через вовлечение бедных в экономическую активность, включая предпринимательскую деятельность. Согласно нашим оценкам, 100 тыс. бедных могут стать участниками региональных программ по сокращению бедности на основе социального контракта через включение в мероприятия данных национальных проектов.

3. Потребуется дополнительные меры в системе социальной защиты, обеспечивающие сокращение бедности среди домохозяйств с низким экономическим потенциалом. Наиболее реалистичными представляются два решения. Во-первых, следует разрешить получение ежемесячной денежной выплаты из средств материнского капитала в размере 1 прожиточного минимума ребенка для всех адресатов материнского капитала с уровнем среднедушевых доходов ниже величины 1,5 прожиточного минимума независимо от года рождения ребенка. В 2019 г. потенциальными получателями такой меры могут стать более 1 млн семей. Во-вторых, семьи в кризисной ситуации должны получить поддержку от государства, выраженную в повышении вклада социальных выплат в их доходы. Ответом на это должна стать модернизация системы адресных пособий для бедных. Сегодня, согласно официальным данным Росстата, более 4,4 млн семей с детьми получают денежные пособия в связи с низким уровнем доходов.

4. Необходима настройка существующего статистического инструментария измерения бедности, позволяющая оценивать прогресс в достижении цели на региональном уровне.

Если на реализацию мер социального контракта не будут перенаправлены ресурсы из других программ национальных проектов и предлагаемые дополнительные меры по сокращению бедности стартуют с 2021 г., то на их реализацию дополнительно потребуется 234 млрд руб. в ценах 2017 г. в 2021 г., а в 2024 г. — 187 млрд руб. в ценах 2017 г.

5. АКТИВНОЕ ДОЛГОЛЕТИЕ КАК КЛЮЧЕВОЙ ИНСТРУМЕНТ ДОСТИЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Возможности и ограничения перехода к концепции активного долголетия в политике, адресованной лицам старшего поколения

В системе мер национальных проектов, направленных на повышение ожидаемой продолжительности жизни при рождении до 78 лет к 2024 г., большая роль отводится активному долголетию и здоровому образу жизни. Несмотря на то что даже в экспертной дискуссии данные понятия часто смешиваются, это пересекающиеся, но разные концепции государственной политики и сберегающего здоровье поведения населения. В первом случае речь идет о продлении периода жизни, не связанного с ограничениями со стороны здоровья, во втором же случае — о минимизации ухудшений в качестве жизни при возникновении ограничений, обусловленных изменениями в здоровье. В данном разделе мы остановимся именно на активном долголетии.

Согласно определению Всемирной организации здравоохранения, **под активным долголетием подразумевается процесс обеспечения качества жизни граждан по мере старения населения через оптимизацию возможностей для поддержания здоровья, безопасности среды обитания и участия человека в жизни общества** [ВОЗ, 2002]. Концепция активного долголетия лежит в основе многих международных и национальных политических документов в области старения. Россия не является исключением: в феврале 2016 г. были приняты «Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения до 2025 г.» и «План мероприятий на 2016–2020 гг. по реализации первого этапа Стратегии». Появление указанных программных документов на государственном уровне можно рассматривать в качестве политического сигнала на смену дискурса в отношении пожилых. **Вместе с тем в российских нормативно-правовых актах отсутствует определение активного долголетия. Обозначившееся нор-**

мативно-правовое несоответствие должно быть преодолено, если идеология активного долголетия становится одним из инструментов достижения национальных целей развития.

В мировой практике известно много показателей оценки положения дел в области старения населения, но нас интересуют те, которые позволяют измерить влияние мер политики на качество жизни лиц старшего возраста. В наибольшей степени этим условиям соответствует Индекс активного долголетия (ИАД), разработанный в 2012 г. экспертной группой во главе с Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН)¹⁴. ИАД и его компоненты используются в качестве показателей реализации Мадридского международного плана действий по проблемам старения. Система индикаторов и доменов данного индекса, а также их соотношения построены так, чтобы максимально отражать содержание концепции активного долголетия (рис. 5.1). ИАД рассчитывается для 28 стран Европейского союза, в большинстве из них ожидаемая продолжительность жизни соответствует целевому показателю для России в 2024 г., а в странах — лидерах по ИАД она выше. Содержательно индекс показывает, насколько пожилые люди могут реализовать свой потенциал.

ИАД состоит из 22 частных индикаторов, сгруппированных в 4 домена: занятость, участие в жизни общества, независимая здоровая и безопасная жизнь, благоприятная для активного долголетия среда. Каждый индикатор, домены и итоговый индекс лежат в диапазоне от 0 до 100%, где максимальное значение соответствует более полной реализации потенциала для активного долголетия [Zaidi et al., 2013; European Commission, 2013]. Значимость доменов и индикаторов определяется весами: чем выше вес, тем выше значимость. Веса определяются в два этапа. На первом этапе на основе мнений экспертов устанавливаются неявные веса. На втором — осуществляется пересчет в явные веса с учетом средних значений индикаторов. Необходимость этого перехода обусловлена разной размерностью индикаторов: для одних показателей характерны высокие значения (например, уровень образования пожилых людей, относительный медианный доход и т.д.), для других — напротив, низкие (например, уровень занятости в возрасте 70–74 лет,

¹⁴ <<https://statswiki.unecce.org/display/AAI/>>.

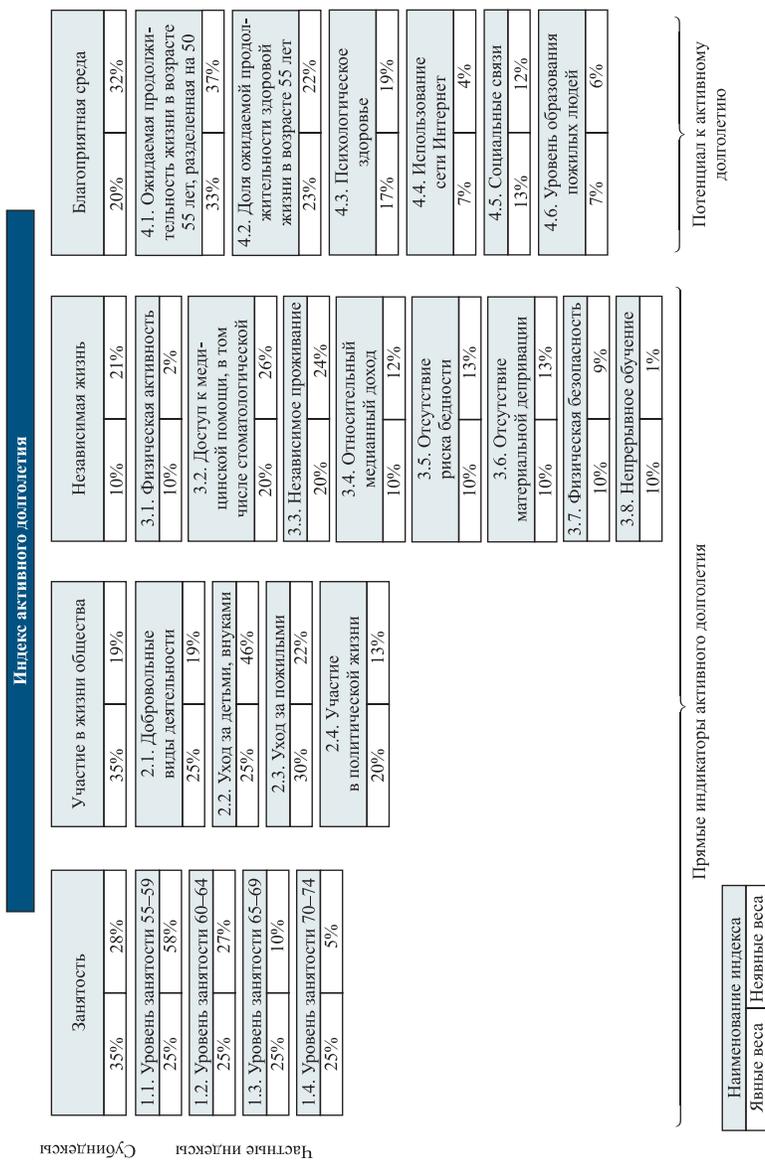


Рис. 5.1. Структура Индекса активного долголетия

Источник: <<http://www.i.unesc.org/stat/platform/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home>>.

непрерывное образование и т.д.). Агрегирование частных индикаторов в субиндексы и субиндексов в индексы реализуется методом среднего арифметического взвешенного с использованием явных весов. Важно также отметить, что целевой группой для данного индекса являются граждане в возрасте 55 лет и старше.

Институт социальной политики НИУ ВШЭ с 2010 г. в инициативном порядке ведет расчет ИАД для России. Сравнив уровень реализации потенциалов лиц старшего поколения в России со среднеевропейским уровнем и странами — лидерами по активному долголетию, определим основные вызовы, связанные с политическим переходом к концепции активного долголетия. **Согласно полученным результатам, российские граждане в возрасте 55 лет и старше реализовывали свой потенциал в 2017 г. на 83% по сравнению со средним уровнем по странам ЕС-28, а от Швеции — лидера активного долголетия в Европе мы отстаем на 37,2%.**

Наибольшее отставание России от среднеевропейского уровня сосредоточено в сфере участия лиц старшего поколения в социальной жизни, что обусловлено **низкой вовлеченностью во внесемейные формы социальной активности и уход за пожилыми и больными родственниками.** Кроме этого, стабильно на протяжении 2010–2017 гг. Россия практически замыкает рейтинг европейских стран **в сфере независимой, здоровой и безопасной жизни,** что объясняется невысокой физической активностью российских пожилых и слабой распространенностью непрерывного образования среди старшего поколения. Наконец, вследствие низкой продолжительности жизни и проблем с психологическим здоровьем пожилых (эмоциональное состояние бодрости, спокойствия, активности и т.д.) Россия занимает место в последней трети стран по домену **благоприятной среды для активного долголетия.**

К сильным сторонам России относятся достигнутый уровень образования, доля здоровой жизни в продолжительности жизни пожилых (однако потребуются значительные усилия для сохранения данного показателя на достигнутом на сегодняшний день уровне), **уровень заботы о детях и внуках и физической безопасности.** Несмотря на относительно более низкую продолжительность жизни и пенсионный возраст, показатели занятости лиц старшего возраста в России достаточно высоки, хотя и наблюдается их снижение в последние годы.

До принятия национальных проектов рамку политики, адресованной старшему поколению, определяла «Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения до 2025 г.» Следует отметить, что основные направления данной «Стратегии» в целом соответствуют концепции активного долголетия. Они содержат такие вопросы, как финансовое благополучие пожилых, стимулирование посильной занятости, создание последовательной и преемственной медико-социальной системы обслуживания, включая развитие гериатрической службы, повышение доступа к информационным ресурсам и образовательным программам, пропаганда и обеспечение доступности физической культуры и социального туризма, развитие системы социального обслуживания, благотворительности и волонтерства в интересах граждан старшего поколения, а также усиление их внутрисемейных и общественных социальных связей.

Поскольку концепция активного долголетия — политический инструмент повышения продолжительности жизни старшего поколения, эта тема нашла отражение в национальном проекте «Демография». Особое внимание уделено формированию здорового и активного долголетия посредством реализации мероприятий по созданию системы долговременного ухода и долгосрочной помощи, развитию сети геронтологических подразделений, повышению эффективности и качества работы организаций социального обслуживания, развитию программ профессионального обучения и переобучения.

Прогресс в решении обозначенных задач призван обеспечить снижение смертности населения старше трудоспособного возраста: к 2024 г. она должна снизиться до 361 человека на 10 тыс. человек соответствующего возраста. Концепция активного долголетия также будет работать на целевой показатель по увеличению продолжительности здоровой жизни: к 2024 г. она должна повыситься до 67 лет.

Национальный проект включает пять федеральных проектов, три из которых затрагивают интересы пожилых граждан: «Старшее поколение», «Укрепление общественного здоровья», «Спорт — норма жизни». Последние два проекта предусматривают реализацию мер, направленных на развитие инфраструктуры и среды, способствующей занятиям гражданами спортом и ведению

ими здорового образа жизни (далее — ЗОЖ), развитие корпоративных программ укрепления здоровья, а также информационно-коммуникационные кампании по теме ЗОЖ. В этих проектах граждане пожилого возраста не являются целевой группой, поэтому можно ожидать, что вовлеченность этой категории населения в программы укрепления здоровья и физической активности не будет высокой. Для повышения заинтересованности старшего поколения к вопросам ЗОЖ необходимо развитие спортивных и оздоровительных программ с учетом возрастных особенностей, предоставление их на льготной основе для пенсионеров и/или малообеспеченных граждан, освещение важности ЗОЖ в любом возрасте в рамках информационно-коммуникационных кампаний.

Мероприятия, направленные на увеличение периода активного долголетия и продолжительности здоровой жизни, включены в федеральный проект «Старшее поколение». Вопросы создания системы долговременного ухода и совершенствования организаций социального обслуживания будут рассмотрены ниже, а здесь отметим еще четыре ключевых направления, реализация которых должна позитивно повлиять на динамику индекса активного долголетия.

1. Систематизация и расширение мер, направленных на повышение качества жизни старшего поколения, проведение мероприятий по повышению их эффективности и мониторинг результатов.

2. Профилактические осмотры, диспансерное наблюдение граждан старшего поколения, развитие региональных гериатрических центров и геронтологических отделений, разработка и внедрение клинических рекомендаций по заболеваниям, связанным с возрастом, скрининги лиц старше 65 лет в сельской местности.

3. Информационная кампания, направленная на поддержку и повышение качества жизни пожилых граждан (теле- и радиопрограммы, документальные фильмы, интернет-сайты, периодические печатные издания).

4. Организация мероприятий по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию лиц предпенсионного возраста.

Первый блок задач можно охарактеризовать как базовый, предполагающий анализ существующих мер и разработку рекоменда-

ций по их совершенствованию, а затем реализацию и мониторинг выполнения указанных мер. Второй блок задач напрямую связан с задачей обеспечения здорового долголетия, с целями увеличения ожидаемой продолжительности здоровой жизни и снижения смертности населения старше трудоспособного возраста. Третий блок традиционно является важной составляющей международных программных документов по активному долголетию. Например, в Мадридском международном плане действий по проблемам старения ЕЭК ООН эти решения отнесены к ключевым, а их результат оценивается через замеры, фиксирующие позитивное отношение к пожилым людям, признание их вклада в развитие.

В рамках реализации четвертого блока задач, предусматривающего организацию мероприятий по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию лиц предпенсионного возраста, намечены следующие шаги:

1) подготовка методологической базы (определение методологических подходов к реализации мероприятий по обучению и переобучению, разработка соответствующих рекомендаций для органов исполнительной власти субъектов РФ, утверждение правил предоставления субсидий и трансфертов на реализацию мероприятий);

2) формирование списков граждан предпенсионного возраста, желающих пройти профессиональное обучение, перечней работодателей и образовательных организаций, готовых принять участие в мероприятии (ежегодно);

3) обучение граждан предпенсионного возраста (в 2019 г. не менее 75 тыс. человек, к 2024 г. не менее 450 тыс. человек).

Развитие профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста — чрезвычайно важная задача для обеспечения занятости этой группы населения. Как уже отмечалось, согласно ИАД, Россия отличается одним из наиболее низких уровней вовлеченности граждан старшего поколения в непрерывное образование. В 2010–2017 гг. в России лишь 1,2–1,6% лиц в возрасте 55 лет и старше проходили какое-либо обучение в течение года, предшествующего опросу. Таким образом, увеличение охвата населения старшего возраста программами обучения является одним из ключевых потенциалов для развития активного долголетия.

Индекс активного долголетия также указывает на значительный потенциал для развития активного долголетия за счет досуговых программ, включающих физическую активность и просветительские программы. Важным фактором, значительно влияющим на активность пожилых в социальной сфере, является доступность и безопасность среды для пожилых и, в частности, доступность транспорта, что позволяет встречаться с друзьями, участвовать в социальной жизни и пользоваться объектами инфраструктуры без посторонней помощи.

5.2. Современная система социального обслуживания как инструмент политики активного долголетия

Существенный вклад в повышение продолжительности жизни до 78 лет призваны внести мероприятия, направленные на повышение продолжительности жизни граждан пожилого возраста. Они сконцентрированы в федеральном проекте «Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения “Старшее поколение”» национального проекта «Демография». **Одним из ключевых направлений деятельности определено создание системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста.**

По данным за 2016 г., в Российской Федерации распространенность этого вида социальной поддержки невысока: в систему социального обслуживания включены около 3,5% от численности населения старше трудоспособного возраста. **Расходы консолидированного бюджета на все формы социального обслуживания (на дому, в полустационарной и стационарной форме) составляют не более 0,4% ВВП.** Для сравнения отметим, что, например, во Франции помощь по уходу получают 10% граждан в возрасте 65 лет и старше, а расходы составляют 1,6% ВВП. Сегодня самой распространенной формой социального обслуживания является надомное обслуживание, которое охватывает около 70% от всех потребителей услуг по социальному обслуживанию. Ежегодно на дому получают социальные услуги около 1,2 млн человек.

Официальные данные и специальные обследования Росстата многие годы фиксировали неудовлетворенный спрос на социальные услуги в сфере социального обслуживания. Так, например, по

данным Минтруда России, в 2005 г. на очереди на надомное обслуживание стояло более 250 тыс. одиноких пожилых людей, а в стационары — 20,8 тыс. человек. На начало 2017 г. 16 тыс. пожилых людей не имели возможности получить социальные услуги в стационарных учреждениях (причем более половины из них находились в очереди более года), 1134 человека находились в очереди на получение надомного обслуживания и около 250 человек — для принятия в специализированные отделения социально-медицинского обслуживания на дому.

Данные Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) свидетельствуют о сокращении охвата граждан пожилого возраста и инвалидов нестационарными социальными услугами. **Заметно сократилось социально-медицинское обслуживание на дому: с 2014 по 2015 г. — на 36,4%, в следующем году — еще на 7%, а за весь период с 2014 по 2016 г. — на 41%** (рис. 5.2). За указанный период на 32% сократилась также численность получателей социальных услуг в отделениях дневного пребывания.

Максимальное сокращение коснулось социально-медицинского обслуживания на дому, хотя именно на растущий спрос на такого рода услуги указывают данные специальных социологических опросов, проводимых Росстатом¹⁵. Если спросить самих пожилых людей о том, какие услуги им нужны, то на первый план выходят помощь в получении услуг здравоохранения, медико-социальные услуги на дому и ремонтные работы внутри дома, бесплатное или льготное обеспечение транспортом¹⁶ (рис. 5.3).

В действующем с 2015 г. Федеральном законе № 442-ФЗ установлены новые условия для оплаты социальных услуг: размер платы зависит от дохода получателя, а возможность получать услуги бесплатно определена только для отдельных групп населения¹⁷.

¹⁵ Всероссийское выборочное обследование «Выборочное наблюдение качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения» (КДУ). Объем выборки в 2013 г. был равен 20 997 человек, а в 2015 г. — 115 856 человек, а в 2017 г. — 115 155 человек.

¹⁶ Анализировались ответы на вопрос: «В каких услугах в рамках социального обслуживания Вы нуждаетесь?»

¹⁷ Так, согласно новому Закону № 442-ФЗ право на бесплатное социальное обслуживание устанавливается для несовершеннолетних детей и лиц,

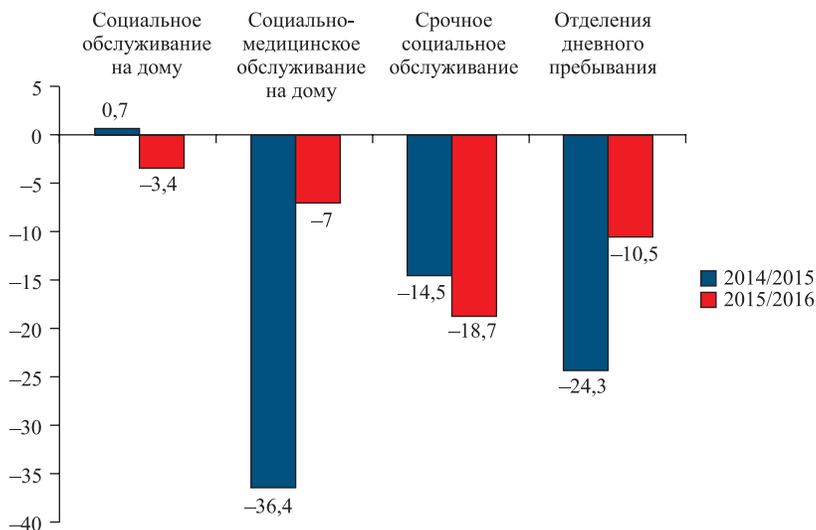


Рис. 5.2. Изменение численности получателей социальных услуг с 2014 по 2016 г., %

Источник: ЕМИСС.

В то же время регионам дано право определять дополнительные условия предоставления социальных услуг, в том числе устанавливать категории населения, на которые распространяется возможность бесплатного социального обслуживания. В целом регионы при определении этой опции ориентируются на традиционно уязвимые социальные группы населения и граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации: дети и семьи в социально опасном положении, инвалиды, дети-инвалиды, граждане, пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций, подвергшиеся воздействию радиации, женщины в кризисной ситуации, граждане без определенного места жительства.

пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, вооруженных межнациональных (межэтнических) конфликтов (во всех формах СО), и граждан с доходами ниже предельной величины среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно (на дому и в полустационарной форме).



Рис. 5.3. Востребованность социальных услуг среди граждан, не получающих социальные услуги в рамках социального обслуживания, но имеющих в этом потребность, %

Источник: КДУ.

Данные КДУ показывают, что с 2013 по 2017 г. доля получателей услуг по социальному обслуживанию бесплатно сократилась с 62 по 44%, численность получателей на условиях частичной оплаты, соответственно, выросла с 34 по 46%, а на условиях полной оплаты — с 4 по 9% (рис. 5.4).



Рис. 5.4. Изменение платности социального обслуживания (по данным социологических опросов), Российская Федерация, %

Источник: Выборочное наблюдение качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения Росстата (КДУ).

К числу серьезных проблем существующей системы социального обслуживания относится устаревшая материально-техническая база стационарных организаций социального обслуживания. Большинство зданий стационарных организаций социального обслуживания морально и физически устарели и не обеспечивают комфортного проживания пожилых граждан. Кроме того, на начало 2018 г. 77 (2%) зданий стационарных организаций социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов находились в ветхом, аварийном состоянии или требовали реконструкции (из них 20 ветхих зданий, 3 здания находятся в аварийном состоянии и 54 требуют реконструкции). Данную проблему планируется ликвидировать в рамках проекта «Старшее поколение».

В рамках решения задачи «Содействие приведению в субъектах Российской Федерации организаций социального обслуживания в

надлежащее состояние, а также ликвидации очередей в них» федерального проекта «Старшее поколение» большое внимание уделяется проблеме привлечения негосударственных организаций в систему социального обслуживания населения. Планируется, что удельный вес негосударственных организаций социального обслуживания в общем количестве организаций социального обслуживания всех форм собственности за время реализации федерального проекта должен увеличиться в 2019 г. с 10 до 11,2%, а к 2024 г. — до 19,1%.

Однако анализ реестра поставщиков социальных услуг в субъектах Российской Федерации, проведенный в августе 2018 г., показал, что на эту дату доля негосударственных организаций в общей численности поставщиков социальных услуг, зарегистрированных в реестре в 2018 г., уже составила 18,5% (в 2015 г. это было только 5,4%).

Процесс включения негосударственных организаций в реестр поставщиков социальных услуг идет с момента образования реестра: с 2015 по 2018 г. число негосударственных организаций выросло почти в 4 раза (с 295 до 1127), притом что общее число организаций социального обслуживания, зафиксированное в реестрах, выросло только на 11,7% (с 5457 до 6094 организаций) (рис. 5.5).

Среди всех негосударственных организаций некоммерческие организации имеют наибольшую распространенность (61,7%). Прирост НКО был наиболее существенным в 2017–2018 гг.: их количество в реестрах возросло почти в 3 раза, а за весь период — в 5 раз (со 134 до 685). Количество НКО увеличилось в 41 регионе РФ, а в 23 субъектах Российской Федерации НКО в реестр в 2018 г. были внесены впервые. Наибольшее число НКО зарегистрировано в Башкортостане (64 организации, что составляет 51% от количества негосударственных организаций, зарегистрированных в реестре поставщиков социальных услуг), в Ханты-Мансийском АО (59 организаций, или 30% от количества негосударственных организаций), в Санкт-Петербурге (26 организаций, или 68%), в Новосибирской области (34 организации, или 83%) и в Волгоградской области (26 организаций, что составляет 100% от количества негосударственных организаций).

Таким образом, процесс активного обновления реестра поставщиков социальных услуг в субъектах Российской Федерации идет постоянно, прежде всего за счет включения в реестр негосударственных организаций, в большей степени некоммерческих.

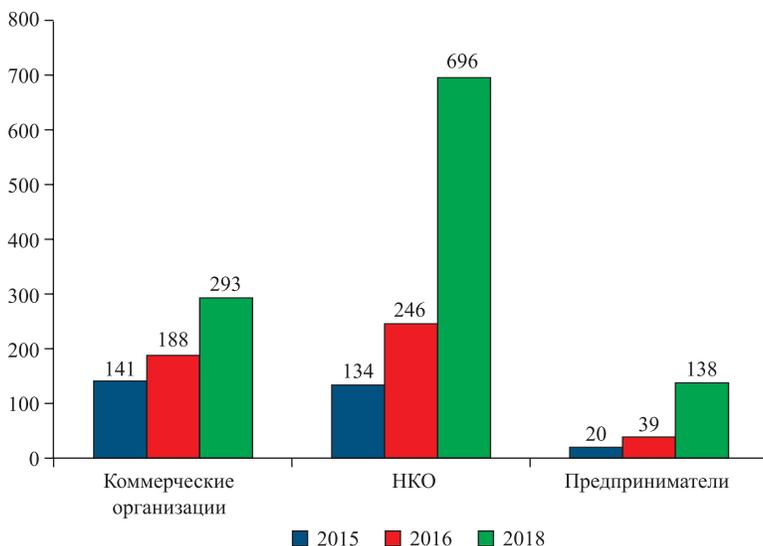


Рис. 5.5. Рост числа организаций, внесенных в реестр поставщиков социальных услуг в субъектах Российской Федерации

Источник: Реестр поставщиков социальных услуг.

В то же время необходимо отметить, что нахождение организации в реестре поставщиков социальных услуг еще не гарантирует, что организация оказывает социальные услуги в рамках Федерального закона № 442-ФЗ.

Кроме задачи реконструкции сети организаций социального обслуживания, обновления материально-технической базы стационарных организаций социального обслуживания, в рамках федерального проекта «Старшее поколение» предполагается создание системы долговременного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами (СДУ), которая будет направлена на повышение качества жизни инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья и других нуждающихся категорий населения.

Спрос на соцуслуги по уходу за пожилыми растет во всем мире, а ВОЗ призывает правительства всех стран создавать условия для так называемого «здорового старения» и утверждает, что «в XXI в. ни одна страна не может позволить себе не иметь интегрирован-

ную систему долгосрочной помощи» [Всемирный доклад о старении и здоровье, 2016].

Очевидно, что повышение доли лиц самых старших возрастов в составе населения влечет изменения в масштабах и структуре заболеваемости, требующие более высоких объемов медицинской помощи и медико-социального обслуживания. Предполагается, что новая система СДУ будет включать сбалансированное социальное обслуживание и медицинскую помощь с привлечением патронажной службы и сиделок.

Разработка системы долговременного ухода (СДУ)¹⁸ за гражданами пожилого возраста и инвалидами подразумевает:

- внедрение нового порядка выявления граждан, нуждающихся в предоставлении социальных и медицинских услуг;
- определение критериев оценки обстоятельств, ухудшающих условия жизнедеятельности граждан пожилого возраста;
- организацию порядка межведомственного взаимодействия медицинских организаций и организаций социального обслуживания;
- организацию профессионального образования и обучения работников организаций социального обслуживания и медицинских организаций;
- улучшение условий проживания граждан в стационарных учреждениях системы социального обслуживания.

С 2018 г. СДУ проходит апробацию в шести регионах (в Волгоградской, Костромской, Новгородской, Псковской, Рязанской и Тульской областях), а с 2019 г. она постепенно будет распространяться на всю страну.

Важным элементом формируемой системы социального обслуживания в рамках СДУ будет **внедрение нового порядка выявления граждан, нуждающихся в предоставлении социальных и медицинских услуг, который будет опираться на межведомственное взаимодействие медицинских и социальных ведомств**. При обнаружении у пациента

¹⁸ Проект реализуется совместными усилиями Минтруда и Минздрава России, Агентства стратегических инициатив и региональных администраций. За разработку методологии, на основании которой будет реализовываться соответствующий комплекс мер, отвечает Благотворительный фонд «Старость в радость». Срок реализации пилотного проекта — три года. <<https://starikam.org/>>.

учреждения здравоохранения проблем с самообслуживанием сигнал об этом будет поступать в систему социальной защиты. Таким образом, **наряду с заявительным принципом включения в систему социального обслуживания будет действовать выявительный.** Первые результаты внедрения СДУ в пилотных регионах показали, что, например, в Рязанской области количество получателей социальных услуг выросло на 13% за счет работы принципа выявления на основе межведомственного взаимодействия.

Краеугольным камнем СДУ является совмещение социальных и социально-медицинских услуг и внедрение методики типизирования клиентов системы долговременного ухода в зависимости от потребности в посторонней помощи¹⁹. Смысл ее в следующем: чем хуже здоровье получателя услуг, тем в большем объеме услуг он нуждается, следовательно, методика определения объема помощи в зависимости от индивидуальной возможности гражданина осуществлять самообслуживание может помочь социальным работникам дифференцировать объем помощи исходя из реальных нужд получателя и состояния его здоровья. Большинство европейских стран уже много лет придерживаются этого механизма оценки нуждаемости в социальных услугах. В частности, во Франции существуют 6 уровней зависимости, и методика одинакова для всей страны.

Необходимо отметить, что до настоящего времени в России похожие механизмы определения степени нуждаемости в социальных услугах разрабатывались и применялись в отдельных субъектах РФ. Прототипом таких методик являются шкалы оценки возможностей выполнения элементарной деятельности (шкала Бартела) и шкалы оценки возможностей выполнения сложных действий (шкала Лаутона). На основе этих шкал субъекты Федерации разрабатывают собственные методики оценки потребностей в посторонней помощи. Например, в Республиках Марий Эл, Чувашии, Мордовии и в Самарской области определяются 10 степеней зависимости гражданина от посторонней помощи, в Белгородской и Калининградской областях выделяют только 3 уровня, в Мурманской области — два, один из которых — это категория, полностью

¹⁹ Устанавливается шесть групп, при этом к первой группе относятся люди, обслуживающие себя самостоятельно, а к шестой — практически полностью лежащие и требующие максимального ухода.

утратившая способность к самообслуживанию и передвижению. В зависимости от принадлежности к той или иной группе устанавливаются различная частота оказания услуги и время ее предоставления. Разработка единой методики на федеральном уровне предусмотрена в национальном проекте «Демография» в рамках создания системы долговременного ухода. Это позволит, с одной стороны, добиться единообразия в методологическом аспекте при предоставлении социальных услуг в стране, а с другой — снизить дифференциацию, неизбежно возникающую на региональном уровне, когда люди, в равной степени нуждающиеся в социальной помощи, получают ее в разных субъектах РФ в различных объемах.

По итогам первого года внедрения СДУ стало понятно, что получатели социальных услуг с высокой степенью зависимости в среднем стали получать больше услуг за счет включения социально-медицинской составляющей. Так, в Псковской области количество оказываемых услуг на дому выросло в среднем с 2,6 услуги на одного получателя (ранее преобладали социально-бытовые услуги — 85%) до 10–12 услуг на одного получателя. При этом удельный вес социально-медицинских услуг по уходу для этой категории граждан составил 80%. При внедрении методики оценки степени зависимости (нуждаемости) было выявлено 10–15% получателей соцуслуг с высокой степенью зависимости и высокой потребностью в посторонней помощи и социально-медицинских услугах.

Таким образом, в федеральном проекте в рамках совершенствования системы социального обслуживания решаются две важные задачи: создание системы долговременного ухода и улучшение состояния стационаров и зданий этой сферы. Вместе с тем за рамками приоритетов деятельности правительства остается поддержка неформального ухода, кроме развития программ обучения родственников уходу за лежачими и маломобильными гражданами.

Очевидно, что наиболее комфортной для пожилого гражданина является привычная домашняя обстановка, а долгое пребывание в учреждении, даже в таком, где ему оказывается весь комплекс необходимых услуг, может негативным образом сказываться на его психическом здоровье. **Мировая практика показывает, что фокус в области ухода за пожилыми направлен на развитие стационарозамещающих форм социального обслуживания,** которые к тому же экономически выгодны. Так, расходы на предоставление социальных

услуг гражданам пожилого возраста в домах-интернатах (пансионатах) в целом по Российской Федерации в 2017 г. составили около 30,0 тыс. руб. на одного человека в месяц (в психоневрологических домах-интернатах — около 28,5 тыс. руб.), а расходы на предоставление социальных услуг гражданам пожилого возраста в форме социального обслуживания на дому в этом же году в среднем составили около 4,8 тыс. руб. на одного человека в месяц, что в 6 раз дешевле, чем пребывание человека в стационаре.

Расчеты, сделанные в Волгоградской области, показали, что даже самая дорогая стационарозамещающая технология «службы сиделок» несколько дешевле пребывания пожилого человека в стационаре (26 054 руб. в месяц против 28 260 руб. в месяц в стационарном учреждении). Средняя стоимость месячного пребывания в рамках других стационарозамещающих технологий еще ниже: стационар на дому — 16 960 руб. в месяц, сопровождаемое проживание малых групп инвалидов — 14 700 руб., приемная семья — 9942 руб. в месяц. Технологию «приемная семья для пожилых граждан» в настоящее время используют уже около 30 субъектов Российской Федерации.

Основную нагрузку по уходу за пожилыми несет семья, поскольку большинство пожилых людей имеют родных и близких, а социальное обслуживание предоставляется в основном одиноким гражданам. По данным обследования КДУ, 10% неодиноких граждан старше трудоспособного возраста по состоянию здоровья нуждаются в посторонней помощи для осуществления ежедневной деятельности, а среди самой возрастной группы 80 лет и старше — 35%.

В странах с развитой системой социального обслуживания активно проводится политика по стимулированию родственного ухода и сопровождению родственников, осуществляющих уход на дому. В 2004 г. 2/3 государств — членов ОЭСР предусматривали требования к работодателям предоставлять отпуск по уходу за пожилыми людьми, и, по данным исследования, проведенного в этом же году, 37% европейских работодателей предоставляли эту льготу. Помимо отпуска по уходу, законодательством некоторых стран предусмотрена возможность частичной занятости или гибкого графика работы для человека, осуществляющего такой уход.

Таким образом, внимание государства направлено не только на человека, нуждающегося в уходе, но и на того, кто осуществля-

ет этот уход. Во Франции, например, институт родственного ухода поддерживается технологией «передышки», которая позволяет лицу, осуществляющему постоянный уход, иметь кратковременный отдых (отпуск). Данная технология направлена на профилактику «профессионального выгорания» лица, осуществляющего постоянный уход за пожилым, и в целом на повышение качества жизни семьи, имеющей в своем составе граждан, нуждающихся в постоянной посторонней помощи. Также родственникам, ухаживающим за пожилым, предлагаются различные досуговые программы, оказывается психологическая помощь, с ними активно проводится работа с целью разъяснения, какие у семьи имеются возможности по получению помощи в обслуживании пожилого человека с учетом его заболевания и потребностей.

В российской практике программы стимулирования граждан на обеспечение ухода за пожилыми родственниками минимальны. Размер материальной поддержки трудоспособным гражданам по уходу за пожилыми составляет только 1200 руб. в месяц. Вместе с тем размер такого пособия человеку, вынужденно отказавшемуся от возможностей рынка труда и осуществляющему социально значимый уход за пожилым родственником, должен позволять ему удовлетворять, по крайней мере, витальные потребности и составлять хотя бы половину прожиточного минимума трудоспособного.

Таким образом, повышение средней продолжительности жизни российского населения невозможно без комплексного решения проблем, связанных со старением, без совершенствования системы здравоохранения и социального обслуживания. Повышение доли лиц пожилого возраста в общей численности населения ведет к росту спроса на социальные услуги и требует более высоких затрат на медико-социальное обслуживание. Уход за пожилыми гражданами и инвалидами осуществляется как силами семьи, так и в рамках системы социального обслуживания, которая в последние годы активно модернизируется, во многом ориентируясь на современные тенденции в области предоставления социальных услуг населению.

Ведущую роль в оказании услуг по уходу играют семья и близкое окружение пожилого человека. Между тем в рамках национальных проектов и реализации приоритетов, сформулированных в «Основных направлениях деятельности Правительства Россий-

ской Федерации», отсутствуют мероприятия по поддержке и стимулированию родственного ухода. Для реализации одного из важнейших принципов современных стареющих обществ — старение на дому и для продления жизни старших возрастных групп населения необходимы инвестиции не только в стационарное социальное обслуживание, что предусмотрено федеральным проектом «Старшее поколение», но и в социальное обслуживание на дому и поддержку родственного ухода.

6. КУЛЬТУРА И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6.1. Основные вызовы и проблемы развития в сфере культуры

В последние десятилетия заметно возросло внимание государства к культуре и переосмыслению ее роли в развитии общества и креативного потенциала будущих поколений. В креативной экономике существенно меняются представления о технологиях и ресурсах общественного развития. **Если в эпоху индустриальной экономики была важна концентрация промышленного производства и потребительских рынков, близость к крупным месторождениям, то на современном этапе особое значение приобретают культурные, образовательные и научные ресурсы.**

Помимо экономических эффектов, рост креативной экономики напрямую связан с ростом показателей качества жизни и устойчивостью развития, так как он актуализирует культурные и духовные ценности и развивает творческий и инновационный потенциал населения. Вызовы, стоящие перед российской культурой, обусловлены складывающимися негативными тенденциями оттока высококвалифицированных молодых специалистов в страны с широкими возможностями приложения труда в сфере креативных индустрий и творческой самореализации.

Домохозяйства являются субъектом креативной экономики, которые своими финансами участвуют как в процессах потребления, так и в процессах производства и распределения креативных товаров и услуг. Анализ расходов домашних хозяйств на организацию отдыха и культурные мероприятия показал, что с 2004 по 2016 г. эти расходы увеличились в номинальном выражении в 5,1 раза, в реальном выражении — в 1,8 раза, при этом их доля возросла с 5,9 до 6,4% соответственно²⁰. Совпадение динамики объемов ВВП на душу населения в реальном выражении и доли

²⁰ Здесь и далее расчеты потребительских расходов домохозяйств выполнены на основе данных официального сайта Росстата и статистических данных Организации стран экономического сотрудничества и развития.

расходов домохозяйств на организацию отдыха и культурные мероприятия в общих расходах домохозяйств объясняется тем, что при увеличении благосостояния страны в целом растет благосостояние граждан (рис. 6.1). Потребительские интересы смещаются от первоочередных расходов в сторону духовного и творческого развития, что приводит к увеличению доли расходов населения на отдых и культурные мероприятия в общем объеме бюджета семьи. Вместе с тем расходы на культуру и отдых демонстрируют высокую чувствительность к росту/снижению доходов и уровню благосостояния семей.

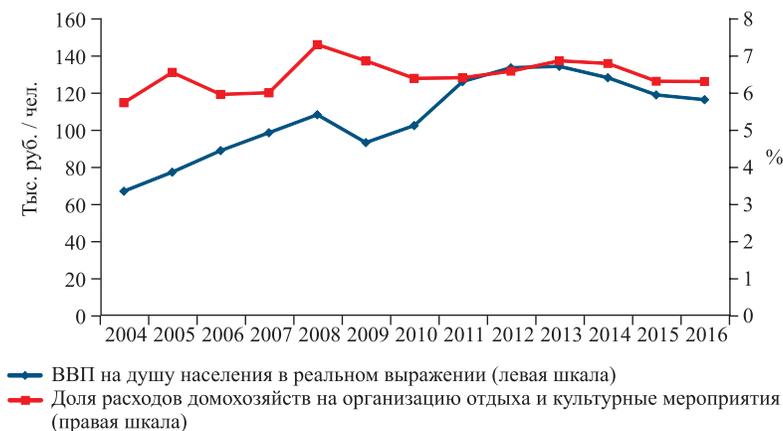


Рис. 6.1. Динамика объемов ВВП на душу населения в реальном выражении и доли расходов домохозяйств на организацию отдыха и культурные мероприятия в общих расходах домохозяйств

Источник: Рассчитано по данным ЕМИСС.

По доле расходов домохозяйств на организацию отдыха и культурные мероприятия Россия занимает невысокое место по сравнению со странами, входящими в Европейский союз. За последние 10 лет наблюдается положительная динамика российского показателя, однако Россия заметно отстает от таких развитых стран, как Великобритания (11,1%), Австрия (10,1%), Германия (9,1%). Вместе с тем отдельные регионы РФ, имеющие наивысшие показатели в 2016 г., вполне приближаются к европейским значениям показателя: Мо-

сковская область (14,9%), Хабаровский край (9,7%), Ярославская область (9,4%), Свердловская область (8,9%), Белгородская область (8,3%), Санкт-Петербург (7,7%) и Ленинградская область (7,0%), г. Москва (6,5%).

В большинстве стран расходы домохозяйств на культурные мероприятия и организацию отдыха остаются достаточно стабильными и составляют около 5% ВВП за последнее десятилетие. Исключением являются Норвегия, Новая Зеландия, США, Великобритания и Греция, где расходы домохозяйств растут несколько быстрее среднего. В России за последние пять лет этот показатель составляет немного выше 2% ВВП.

Несмотря на то что Россия занимает незначительную долю в мировом экспорте креативных товаров и услуг (рис. 6.2), для нас это перспективный для экспорта сегмент. Наибольшую часть российского экспорта творческих товаров представляют продукция издательского дела и печатные медиа, а также дизайн. Среди российских творческих услуг наиболее конкурентоспособными на мировом рынке являются реклама и маркетинговые исследования, архитектурные, инженерные и другие технические услуги. В структуре российского экспорта творческих услуг их совокупная доля составляет 84%.

Как показывает анализ динамики экспорта, импорта и сальдо внешней торговли РФ в сфере творческих индустрий, при низком

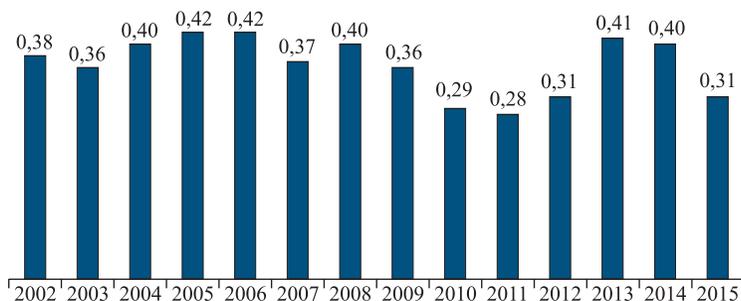


Рис. 6.2. Доля России в мировом экспорте креативных товаров и услуг, %

Источник: Доклад ЮНКТАД по развитию креативных индустрий, 2017 г.

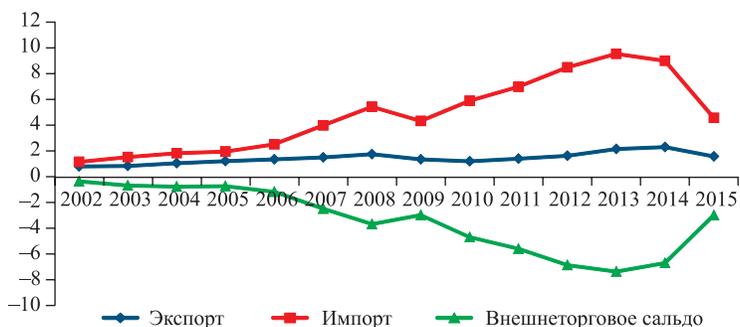


Рис. 6.3. Внешнеторговая деятельность России в сфере креативных индустрий, млрд долл., в текущих ценах

Источник: Доклад ЮНКТАД по развитию креативных индустрий, 2017 г.

экспортном потенциале в России устойчиво растет импорт, что приводит к нарастанию отрицательной динамики внешнеторгового сальдо в данной сфере (рис. 6.3). В 2015 г. импорт в сфере творческих индустрий резко сократился, однако не за счет импортозамещения, а из-за неблагоприятного изменения курса валют.

Таким образом, культура и креативная экономика все в большей степени рассматриваются и как средство развития, и как результат развития: здесь создаются источники дохода за счет творческих товаров и услуг, культурного туризма, ремесел и памятников материальной культуры, которые вносят свой вклад в устойчивое развитие регионов и стран. В большинстве развитых стран заметно стремление капитализировать культуру, превратить ее из дотационного в доходный сектор экономики. Вместе с тем неразвитость креативных индустрий приводит к тому, что Россия проигрывает конкуренцию на новых, растущих рынках, что снижает глобальную конкурентоспособность страны: экспортный потенциал российских творческих индустрий по сравнению с другими странами незначителен²¹.

²¹ Здесь и далее расчеты внешнеторговой деятельности России в сфере креативных индустрий выполнены на основе материалов Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) (2016). <<http://unctadstat.unctad.org>>.

6.2. Предложения по дополнительным мерам культурной политики, направленным на достижение национальных целей развития

Национальный проект «Культура» нацелен на формирование культурной идентичности и гражданской активности через повышение доступности культурных благ и участие граждан в культурной жизни.

Для достижения запланированных результатов по расширению доступности культуры для 4,4 млн человек за счет строительства 39 центров культурного развития **дополнительно необходимо** принять меры по:

- разработке вариативных моделей центров культурного развития с использованием системы «каскадных технологий», предусматривающих филиальную сеть новых культурных центров в ближайших населенных пунктах;

- расширению передвижных форм обслуживания населения;

- разработке модельных документов для создания ассоциативных форм сетевого партнерства центров культурного развития с ведущими организациями культуры;

- внесению изменений в законодательство Российской Федерации в части определения правового статуса, порядка и условий деятельности центров культурного развития, таких как культурно-образовательные и музейные комплексы, включающие концертные залы, театральные, музыкальные, хореографические и другие творческие школы, а также выставочные пространства.

В последние десятилетия в России произошли существенные изменения в структуре сельского расселения, проявившиеся в поляризации сельских поселений, концентрации жителей в немногочисленных крупных селах и сохранении растущего числа мелких и мельчайших сел и деревень. С учетом таких изменений происходит реструктуризация сети клубно-досуговых учреждений и библиотек в сельской местности. При этом на фоне сокращения сети сельских библиотек и клубов наблюдается рост востребованности услуг этих организаций. Например, за последние 10 лет на селе число клубных формирований на 1 тыс. жителей увеличилось на 18%, а количество участников в этих формированиях — на 16%.

Учитывая существующие тенденции расселения, считаем необходимым включить в состав мероприятий национального проекта «Культура» разработку новых сетевых моделей культурного обслуживания населения в сельской местности. Эти модели должны сочетать стационарные и передвижные формы и на основе цифровых технологий создавать возможности интеграции и кооперации организаций культуры, образования и спорта, включая сетевое партнерство с ведущими учреждениями культуры. Переход к новым сетевым моделям требует совершенствования нормативно-правовой базы, позволяющей преодолеть существующие межведомственные и межмуниципальные барьеры.

Создание новых, а также реконструкция существующих культурно-досуговых организаций клубного типа на территориях сельских поселений, развитие муниципальных библиотек будут опираться на широкое использование цифровых технологий и современного оборудования. В связи с этим остро встает вопрос кадрового обеспечения и повышения квалификации работников клубов и библиотек в сельской местности. На данный момент расходы на повышение квалификации и привлечение специалистов для работы в новых или реконструированных клубах и библиотеках в сельской местности не запланированы в национальном проекте «Культура». Велик риск неэффективного использования средств в силу того, что клубные и библиотечные работники в сельской местности не смогут работать на современном оборудовании с использованием цифровых технологий. Исходя из этого, *рекомендуем* включить дополнительные меры, а именно:

— подготовку и переподготовку кадров для учреждений культуры нового типа, в том числе за счет создания на базе ведущих вузов арт-инкубаторов и акселераторов для специалистов в сфере культуры;

— разработку модели привлечения молодых людей, заинтересованных работать по профессии на селе в сфере культуры.

Запланированные в национальном проекте «Культура» условия для возрождения культурного наследия, в том числе усадебных комплексов в формате государственно-частного партнерства, требуют совершенствования нормативно-правовой базы. Потребуется изменения в Федеральный закон № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Фе-

дерации» и в соответствующие подзаконные нормативные акты, позволяющие:

— внести определение перечня работ на объектах культурного наследия, которые должны считаться реставрационными и к которым должны применяться специальные расценки. Анализ реализуемых в регионах России проектов ГЧП в сфере культуры показывает, что в настоящее время практически все работы на объектах культурного наследия считаются реставрационными, требуют наличия соответствующих проектов и подпадают под специальные расценки, что ведет к многократному удорожанию работ;

— дополнить статью 31 положением, наделяющим Правительство Российской Федерации полномочиями по утверждению Порядка проведения и определения предельной стоимости историко-культурной экспертизы, а также определения предельной стоимости археологических изысканий, проводимых в рамках такой экспертизы. Предельная стоимость должна рассматриваться как максимально возможная для данной территории и быть дифференцирована с учетом видов работ, характерных для территории конкретного поселения. В предлагаемом Порядке предусмотреть сокращение сроков проведения экспертизы, упрощение порядка аттестации экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы.

Предусмотренные меры культурной политики, направленные на достижение социальных целей развития, а именно оснащение кинозалов оборудованием и трехлетняя субсидия из федерального бюджета, составляют необходимые, но недостаточные условия для поддержки отечественной кинематографии. Для полноценного выполнения задачи *рекомендуем* дополнить состав мер и включить в него разработку экономико-правовой модели создания условий для показа национальных кинофильмов в кинозалах, расположенных в населенных пунктах с численностью населения до 500 тыс. человек, включая оценку и прогноз спроса и предложения, источников финансирования, ценовую политику, расходы на популяризацию и продвижение российских фильмов, льготы для малообеспеченных и особых категорий населения.

Динамичное развитие творческих индустрий в мире ставит Россию перед выбором: поддерживать и развивать российский творческий класс, повышая тем самым глобальную конкурентоспособность на новых рынках, или стать поставщиком квалифи-

цированной творческой молодежи для развитых стран, закрывая себе окно возможностей для перехода к инновационной экономике. **Для обеспечения национальных целей развития и поддержки творческого потенциала будущих поколений необходимо:**

— распространить сферу действия законодательства о культуре на творческие индустрии, дав определение этих индустрий согласно утвержденным Указом Президента Российской Федерации «Основам государственной культурной политики»;

— обеспечить сопоставимость состава творческих индустрий с международной статистикой Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД);

— рекомендовать дополнить состав российских творческих индустрий художественными промыслами и новыми медиа.

Для организации наблюдения за сектором творческих индустрий также **рекомендуем** усовершенствовать соответствующий статистический инструментарий, в том числе внести изменения в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД), где целесообразно выделить специальный раздел «Творческие индустрии» с разбивкой на подразделы, соответствующие видам творческих товаров и услуг, принятых в международной статистике. **Рекомендуем** включить творческие индустрии в мероприятия национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» в части создания системы акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства и модернизации системы поддержки экспортеров творческих товаров и услуг.

Литература

- Бюллетень «Социально-экономические индикаторы бедности». Росстат. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1252310752594>.
- Величина прожиточного минимума // Уровень жизни. Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#>.
- Всемирный доклад о старении и здоровье. М.: Всемирная организация здравоохранения, 2016.
- Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах. Росстат. <http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2017/index.html>.
- Гуриев С.* Мифы экономики: заблуждения и стереотипы, которые распространяют СМИ и политики. 3-е изд., перераб. М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2010. С. 242–246.
- Деминцева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф.* Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. Серия докладов. М.: ЦСР, 2018.
- Демография на 1 января 2019 г. Росстат. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/>.
- Доля населения, имеющего доходы ниже границы бедности, установленной на международном уровне с учетом паритета покупательной способности // Неравенство и бедность. Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#>.
- Доля населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже границ, установленных на основании фактического уровня денежных доходов населения (среднедушевого, медианного и модального), в целом по России и по субъектам Российской Федерации // Неравенство и бедность. Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#>.
- Естественное движение населения. Росстат. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#>.

- Карпов А.О.* Возможен ли университет 3.0 в России? // Социологические исследования. 2018. Т. 9. № 9. С. 59–70.
- Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф.* Социально-экономические эффекты трудовой миграции из малых городов России // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 103–123.
- Мониторинг эффективности инновационной деятельности университетов России. СПб.: Университет ИТМО; АО «РВК», 2016. С. 73, 74, 83–86. <http://www.rvc.ru/upload/iblock/596/RVC_ITMO_05.pdf> (дата обращения: 26.12.2017).
- Нефедова Т.Г.* Сельская Россия на перепутье: географические очерки. М.: Новое издательство, 2003. С. 299–301.
- Овчарова Л.Н.* Предложения для стратегии содействия сокращению бедности в современной России // Уровень жизни населения регионов России. 2012. № 10–11. С. 80.
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. Утверждены 29 сентября 2018 г. <<http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUk9SQjIGNNsXlX2d2CpCho9qS.pdf>>.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. <<http://kremlin.ru/events/president/news/59863>>.
- Проблемный фон страны: мониторинг. 7 июня 2018 г. ВЦИОМ. <<https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9152>>.
- «Противостояние логик»: врач, пациент и власть в условиях реформирования системы здравоохранения. Сводный аналитический отчет. Аналитический центр Юрия Левады. М., 2016. <http://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2016/05/299_1-15_Svodnyj-analiticheskij-otchet.pdf>.
- Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204. <<http://kremlin.ru/acts/bank/43027>>.
- Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».
- Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода // Неравенство и бедность. Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#>.

- Education at a Glance 2018: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2018.
- EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology — monetary poverty. Eurostat Statistic Explained. <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_monetary_poverty](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_monetary_poverty)>.
- European Health Information Gateway. WHO. <https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hfa_70-1090-estimated-life-expectancy-world-health-report/>.
- Global Health Observatory data. WHO. <[repositoryhttp://apps.who.int/gho/data/view.main.1360](http://apps.who.int/gho/data/view.main.1360)>.
- Health at a Glance 2017: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2017.
- Health Care Resources: Physicians by categories. OECD. <<https://stats.oecd.org/>>.
- Japan Statistical Yearbook / Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications. 2019. <<https://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/68nenkan/index.html>>.
- Jerrim J., Macmillan L.* Income inequality, intergenerational mobility, and the great gatsby curve: Is education the key? // Social Forces. 2015. Vol. 94. No. 2. P. 505–533.
- Laderchi C., Saith R., Stewart F.* Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches // Oxford Development Studies. September 2003. Vol. 31. No. 3.
- Measuring child poverty. UNICEF. Innocenti Research Center. Report Card 10. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc10_eng.pdf>.
- Multidimensional Poverty Index (MPI). Human Development Reports. <<http://hdr.undp.org/en/content/multidimensional-poverty-index-mpi>>.
- Overview of the MIT Innovation Initiative. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2016.
- Population with tertiary education. OECD data. <<https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm>>.
- Principles and Practice in Measuring Global Poverty. The World Bank. 13 January 2016. <<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/01/13/principles-and-practice-in-measuring-global-poverty/>>.

- Russian Federation. OECD data. <<https://data.oecd.org/russian-federation.htm#profile-society>>.
- Sheiman I., Shevski V.* Two Models of Primary Health Care Development: Russia vs Central and Eastern European Countries. Working paper. WP BRP 06/PSP/2017. Moscow: HSE, 2016.
- The Future of Jobs Report 2018. World Economic Forum 2018. <<https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2018>>.
- The Global Human Capital Report 2017. World Economic Forum 2017. <<https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017>>.
- World Bank. International Comparison Program database. <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2015&start=2015>>.

Научное издание

**Национальные цели социального развития:
вызовы и решения**

Доклад НИУ ВШЭ

Подписано в печать 08.04.2019. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 7,0. Уч.-изд. л. 5,8
Тираж 250 экз. Изд. № 2282

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: +7 (495) 772-95-90 доб. 15285

