



Учреждение Российской академии наук
Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: МОСКОВСКАЯ СПЕЦИФИКА

Коллективная монография

Под редакцией доктора экономических наук,
профессора А.Ю. Шевякова

Москва
М-Студио
2009





УДК [316.3/4+364](470-25)(035.3)
ББК 60.524.1+65.272(2-2Москва)
С69

Авторский коллектив:

к.э.н. Г. Волкова, Т. Волошина, к.э.н. В. Гришанов, А. Гузанова,
к.э.н. В. Жаромский, д.э.н. О. Кислицына, к.э.н. Е. Кулагина,
Е. Лебединская, к.э.н. Д. Логинов, к.э.н. Л. Мигранова,
к.э.н. Н. Ноздрина, к.э.н. Л. Овчарова, к.э.н. В. Сопцов,
д.э.н. М. Токсанбаева, д.э.н., профессор А. Шевяков, к.э.н.
И. Шнейдерман.

С69 Социальные проблемы современной России: Московская специфика :
коллектив. моногр. / [Г. Волкова и др.] ; под ред. А.Ю. Шевякова ;
Учреждение Российской акад. наук, Ин-т соц.-эконом. проблем
населения РАН. — М. : М-Студио, 2009. — 344 с.

ISBN 978-5-903198-19-1

Коллективная монография посвящена анализу социальных проблем современной России на примере ее столицы — г. Москвы. В монографии приведены и обобщены исследования основных социальных проблем города, которые на протяжении последних лет проводил коллектив авторов с использованием методологического и экономико-математического инструментария, разработанного в ИСЭПН РАН. Исследования проводились при поддержке Правительства г. Москвы и использовались при подготовке ряда разделов стратегии Москвы 2025 г.

Данное издание предназначено для научных работников, экономистов и социологов. Также оно представляет интерес для студентов профильных вузов и тех, кто интересуется данной тематикой.

УДК [316.3/4+364](470-25)(035.3)
ББК 60.524.1+65.272(2-2Москва)

ISBN 978-5-903198-19-1



© ИСЭПН РАН, 2009
© Оформление. М-Студио, 2009





ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение (А. Шевяков)	4
Раздел 1. Бедность и неравенство в Москве (В. Жаромский, Л. Мигранова, Л. Овчарова, В. Сопцов, А. Шевяков) . . .	14
Глава 1. Денежные и натуральные доходы москвичей	14
Глава 2. Бедность в контексте международных сопоставлений	33
Глава 3. Детская бедность	42
Глава 4. Измерение новых интегральных индикаторов уровня жизни семей с детьми и их прогнозирования	47
Глава 5. Направления реформирования распределительных отношений с целью достижения европейских стандартов неравенства и бедности	65
Глава 6. Социальная защита населения как фактор повышения уровня и качества жизни населения	78
Раздел 2. Трудовые ресурсы и занятость (Л. Мигранова, М. Токсанбаева)	110
Глава 1. Количественные и качественные характеристики трудовых ресурсов	110
Глава 2. Должностная и образовательная структура занятых	132
Глава 3. Оплата труда работников	146
Раздел 3. Жилищный фонд и проблемы повышения доступности жилья (Г. Волкова, В. Гришанов, А. Гузанова, Е. Лебединская, Н. Ноздрина, И. Шнейдерман)	169
Глава 1. Жилищный фонд Москвы	169
Глава 2. Жилищная обеспеченность москвичей	184
Глава 3. Доступность жилья для населения	196
Глава 4. Развитие арендного сектора жилья	207
Глава 5. Бездомные в Москве	217
Раздел 4. Образование в Москве (Т. Волошина, Е. Кулагина, Д. Логигнов)	237
Глава 1. Дошкольное образование	237
Глава 2. Школьное образование	240
Глава 3. Профессиональное образование	257
Раздел 5. Здоровье и здравоохранение в Москве (О. Кислицына)	276
Глава 1. Состояние здоровья москвичей	276
Глава 2. Репродуктивное здоровье	293
Глава 3. Здоровье детей и подростков	311
Глава 4. Развитие здравоохранения	322
Заключение (А. Шевяков)	338





ВВЕДЕНИЕ

Во все предыдущие годы реформ государственная социальная политика была направлена на уход государства из социальной сферы и насаждения в ней рыночных отношений. Даже сегодня, когда пришло понимание серьезности социально-экономических и демографических проблем и произошел существенный поворот к их решению, государственная политика здесь все еще носит несистемный, лоскутный характер, не имеет четких ориентиров и в ней упускается из виду ряд очень важных обстоятельств. В многочисленных дискуссиях о социально-экономическом положении России задачи макроэкономической и социальной политики рассматриваются, как правило, отдельно. При этом успешность решения социальных проблем ставится в зависимость от роста макроэкономических показателей, а пока этот рост недостаточен — в зависимости от точной адресации ограниченных средств, направляемых на развитие социальной сферы и социальную поддержку бедных слоев населения. Иначе говоря, социальная политика, несмотря на повышенное внимание к ней в последнее время и заметные сдвиги в финансировании, все еще продолжает строиться по «остаточному» принципу.

Ориентирами для оценки динамики социальных показателей и выработки мероприятий по решению социальных проблем служат, в основном, среднестатистические показатели, которые не только не дают реального представления о существе и глубине этих проблем, но даже и дезориентируют. Это касается, прежде всего, учета реального распределения доходов населения в рамках балансовых ограничений, обусловленных уровнем продуктивности российской экономики, и недооценки в связи с этим проблемы деформации распределительных отношений и продолжающего углубляться социально-экономического неравенства.

Политика правительства по снижению масштабов бедности может служить хорошей иллюстрацией недооценки и даже непонимания этой проблемы. Определяя уровень бедности на основе прожиточного минимума, правительство связывает снижение масштабов бедности только с повышением МРОТ, зарплаты бюджетникам, пенсий и других пособий, выделяя для этого дополнительные средства и наивно полагая, что эти средства в основном попадают к бедным. Но, как





показывает детальный анализ на уровне различных доходных групп населения, даже достаточно радикальные предложения по повышению МРОТ и пенсий, которые в последнее время афишируются многими экономистами и политиками, не могут привести к заметным сдвигам по снижению бедности и избыточного неравенства.

Измерение уровня бедности на основе прожиточного минимума не является достаточно объективным, так как этот уровень определяется на основе субъективных оценок и в современных условиях уже не отражает реальной ситуации с бедностью. И можно было бы остановиться на таком подходе к оценке бедности и вытекающих из него «очевидных» мероприятий по ее снижению — увеличению МРОТ, пенсий, пособий, зарплат бюджетникам и т.п., — если бы только не низкая эффективность этих мероприятий: только 12–15% выделяемых на эти цели ресурсов попадают к действительно бедным. Дело в том, что повышение зарплат и пенсий происходит для конкретной личности, а уровень бедности измеряется по отношению к домохозяйствам. А пенсионеры, бюджетники и пр. присутствуют и в богатых, и в бедных домохозяйствах, что приводит к «размыванию» эффекта мероприятий по повышению МРОТ, пенсий и др. по всем доходным группам.

Конечно, все это необходимо делать, но как? И какое по уровню повышение можно считать необходимым и достаточным? И достаточно ли для решения проблемы бедности только этих мероприятий? Сегодня правительство уровень такого повышения связывает с наличием свободных средств на социальные нужды, но с другой стороны, оно зависит от «вкусовых» предпочтений законодательной и исполнительной власти.

Заметное снижение бедности по такому пути требует значительных ресурсов, что, в свою очередь, несет в себе опасность инфляции, и поэтому правительственная доктрина исходит из постепенного подтягивания показателей МРОТ и др. к уровню прожиточного минимума. Радикального снижения бедности при таком подходе ожидать не приходится, тем более что инфляция и существующие распределительные механизмы, как будет показано ниже, фактически сводят эффект этих мероприятий во времени к нулю. Если не считать того, что, задавая тот или иной уровень прожиточного уровня, мы можем и бедность свести к любой цифре.





Суть проблемы в том, что существующие сегодня механизмы формирования и перераспределения доходов населения настроены и работают в пользу богатых, большая доля совокупного роста доходов уходит на рост доходов наиболее обеспеченных слоев населения, а на повышение доходов наименее обеспеченных остаются крохи. В региональном разрезе в 2000-е годы доходы 10% наиболее обеспеченного населения росли в 2 раза быстрее, чем ВРП на душу населения, а доходы 10% наименее обеспеченного населения — в 20 раз медленнее! Аналогичная картина получается при анализе оценки влияния внешней торговли на социально-экономическую поляризацию в российских регионах: выигрыш от внешней торговли обособленного кластера богатых в 36–38 раз превосходит выигрыш бедных. Таким образом, в результате реформ в России выиграли только 20% наиболее обеспеченного населения (9-я и 10-я децильные группы). Группы населения со средними (близкими к медиане) доходами не только не разбогатели, но и не восстановили уровень благосостояния, который они имели в 1990 году. А группы населения с самыми низкими доходами остались за чертой абсолютной бедности.

Все это означает, что отдельные группы населения имеют институциональные преимущества, что позволяет наиболее обеспеченным перетягивать эффекты экономического роста на себя. Таким образом, речь идет не о недостатке ресурсов, а об институциональных дефектах системы. Все это в полной мере подтверждается тем, что численность относительно бедного населения России (с доходом на душу менее 60% среднедушевого дохода) росла с небольшими колебаниями во все годы реформ: сначала — очень быстро, а в 2000-е годы — медленно, но все же неуклонно росла. С точки зрения нормальной экономической логики (тем более логики социального государства), это представляется просто абсурдным и показывает, что деформация распределительных механизмов, связанная, прежде всего, с концентрацией доходов богатых, достигла такого уровня, когда нарушается даже естественная логика снижения бедности по мере экономического роста.

Говоря о динамике показателей бедности и возможных путях снижения ее масштабов, необходимо ясно представлять разницу понятий абсолютной и относительной бедности. Динамика показателей абсолютной бедности, расчет которой базируется на понятии прожиточного минимума, помимо динамики показателей доходов





совершенно естественно зависит от значения и динамики изменений этого минимума. Выбор значения прожиточного минимума, так или иначе, достаточно субъективен, и поэтому снижение показателя бедности может говорить не о его реальном уменьшении, а о неоправданном занижении правительством величины прожиточного минимума, отставании ее корректировки из-за роста цен и т.п.

Показатели относительной бедности, где в качестве ее границы выступает, как правило, 60% от медианного (среднего) уровня доходов, используются в странах ЕС. В российских условиях, когда за счет высокого неравенства средний уровень дохода значительно ниже среднедушевого дохода, мы берем в качестве границы относительной бедности 60% от среднедушевого дохода. Такой подход является, на наш взгляд, более информативными с точки зрения имманентных свойств механизмов распределения доходов.

Итак, на сегодняшний день мы имеем не только избыточное социально-экономическое расслоение нашего общества, но и то, что распределительные механизмы, которые его создали, систематически поддерживают социальные диспропорции и препятствуют их преодолению. Без переналаживания этих механизмов в сторону разумного ограничения роста самых высоких доходов, мы никуда в лучшую сторону не двинемся, — даже если сегодня мы все разделим поровну, неравенство очень быстро вернется на круги своя.

В основе этого, на наш взгляд, лежит непонимание того, насколько мощное обратное воздействие на экономическую и демографическую динамику оказывает социально-экономическая дифференциация населения. И здесь, как обнаруживает тщательный анализ, именно относительные показатели уровня жизни различных слоев или групп населения проявляют устойчивые и статистически значимые связи с показателями экономического роста и демографической динамики. Исследования в этой области, проведенные в ИСЭПН РАН в последние годы, вскрыли новые, неизвестные до настоящего времени закономерности влияния относительных показателей бедности на экономический рост, демографическую динамику и качество человеческого капитала. Количественная оценка эффектов взаимодействия социальных и экономических факторов в рамках предназначенных для этого эконометрических моделей является важным и принципиально новым результатом разработанной нами теории





и методологии анализа влияния неравенства на экономическую и демографическую динамику.

Наш новый подход основывается на двух основополагающих моментах.

Во-первых, как показали многочисленные исследования, общие показатели неравенства (например, коэффициент Джини или дифференциации) не проявляют заметных статистических связей ни с показателями экономического роста, ни с демографической динамикой. Дело в том, что показатель неравенства может быть одним и тем же в двух диаметрально разных ситуациях: 1) когда много богатых и мало бедных и 2) когда много бедных и мало богатых. А само влияние неравенства на экономическую и демографическую динамику также носит двоякий характер. С одной стороны, возможность достижения высоких доходов и потребительских стандартов стимулирует людей на более качественный, квалифицированный и интенсивный труд, что положительно влияет на экономический рост. С другой стороны, часть населения, живущая за чертой относительной бедности, испытывает психологическую напряженность, связанную с низкой оценкой социальных перспектив, безвыходностью социально-экономического положения, отсутствием путей для желаемой реализации своего человеческого потенциала. Эффект негативного социального напряжения подобен эффекту тяжелой депрессии, при которой ценность жизни утрачивается. В этой связи представляет интерес возможность разложения общего показателя неравенства на две компоненты, детерминирующие эти положительные и отрицательные эффекты неравенства на экономическую и демографическую динамику. Наши теоретические разработки и практические исследования показывают, что такое разложение может быть построено, а структурные компоненты неравенства показывают устойчивые статистические связи с экономической и демографической динамикой.

Во-вторых, разложение общих показателей неравенства на структурные компоненты исходит из функциональной интерпретации эффектов неравенства и основано на гипотезе, что различным видам экономического, социального и демографического поведения соответствуют определенные функциональные границы или пороговые уровни доходов, переход через которые необходим для того, чтобы соответ-





ствующие виды поведения были полноценно осуществимыми. Наш подход развивает теорию человеческих возможностей Амартии Сена, в которой осуществимость тех или иных функциональных возможностей человека связывается не просто с уровнем его дохода, но с его положением в распределении доходов в обществе. Наша инновация состоит в том, что с помощью введения понятия функциональной границы и соответствующего разложения неравенства доходов на нормальную и избыточную составляющие мы придаем идеям Сена операциональное содержание, включая возможности статистического измерения и использования соответствующих показателей при разработке прогнозов.

Определение такой функциональной границы для того или иного вида активности позволяет не просто фиксировать размеры существующего неравенства, а подразделить его на нормальное и избыточное неравенство с точки зрения осуществимости человеческих возможностей. Неравенство доходов выше функциональной границы мы интерпретируем как нормальное, а неравенство доходов ниже нее — как избыточное. Избыточное неравенство в этом случае служит измерителем относительной бедности по критерию функциональных возможностей. Именно после такого подразделения (на основе статистической оценки соответствующих функциональных границ и их изменчивости при изменяющихся условиях) объяснение воздействия неравенства на макроэкономические и демографические показатели приобретает окончательную ясность, которую искали, но не могли найти до этого многочисленные исследователи.

На основе новой методологии в последние годы в ИСЭПН РАН были проведены обширные исследования взаимосвязей структурно-функциональных характеристик экономического неравенства с основными показателями социально-экономического и демографического развития как России в целом, так и отдельных регионов. Анализ таких связей показал, что нормальное неравенство всегда обнаруживает себя как позитивный фактор, а избыточное неравенство — как негативный, и динамика социально-экономических и демографических процессов хорошо объясняется динамикой соотношений между этими факторами.

Исследование зависимостей темпов экономического роста и роста инвестиций от избыточного неравенства показало, что снижение избыточного неравенства по экономическим возможностям повышает





темпы экономического роста и роста объемов инвестиций¹. Во всех вариантах ретроспективных расчетов эффективной с точки зрения роста ВВП политики регулирования распределения доходов ВВП в период 2000–2006 годов мог бы быть выше фактического на 30–50%.

Что касается взаимосвязи структурно-функциональных компонент неравенства с демографическими показателями, то здесь эконометрический анализ позволил дать четкую статистическую оценку интуитивным представлениям о роли и механизмах воздействия социально-экономического неравенства и бедности на показатели рождаемости и смертности. Детальный анализ зависимостей коэффициентов рождаемости, смертности и естественного прироста населения от различных показателей неравенства, уровня жизни и бедности показывает, что абсолютные значения этих показателей не проявляют статистически значимых корреляций с показателями рождаемости и смертности, в то время как относительные объясняют 85–90% их изменений².

¹ Понижение избыточного неравенства на 1 пункт индекса Джини (т.е. на 0,01 при значениях индекса Джини, варьирующихся между 0 и 1) повышает темп экономического роста на 1,87 процентных пункта. А темп роста объема инвестиций повышается при этом в среднем на 3,6–3,8 процентных пункта. В более привычных терминах сказанное эквивалентно тому, что при снижении избыточного неравенства на 1% темп экономического роста повышается примерно на 5% (0,33 процентного пункта), а темп роста инвестиций повышается на 6,2% (0,67 процентного пункта).

² Предварительный ретроспективный анализ показал, что в среднем снижение избыточного неравенства (как компоненты индекса Джини) на 10% влечет за собой повышение рождаемости на 0,42 промилле и снижение смертности на 0,56 промилле. Или, что эквивалентно, при снижении избыточной компоненты индекса Джини на величину 0,1 рождаемость увеличивается примерно на 2 промилле, а смертность снижается примерно на 3 промилле. На первый взгляд, демографические показатели на порядок менее эластичны по избыточному неравенству, чем экономические показатели, хотя изменения избыточного неравенства объясняют вариации показателей рождаемости и смертности с коэффициентами детерминации 0,93 и 0,98 (в нелинейной регрессии). Но в предварительных оценках эластичности демографических показателей по избыточному неравенству мы не учитывали, во-первых, влияние роста реальных доходов, а во-вторых, то обстоятельство, что по мере снижения разрыва между доходами богатых и бедных демографическая функциональная граница дохода тоже заметно понижается. С учетом этих обстоятельств при оптимальном перераспределении доходов, снижающим величину коэффициента дифференциации до 8, и при годовом росте реальных доходов на 10% рождаемость в 2007 году повысилась бы на 2,8 промилле — до 13,2 промилле в год, а не до 11 промилле, как это фактически происходит. А смертность при этом понизилась бы на 6 промилле — до 9,9 промилле в год, то есть уже в этом году, в принципе, можно было бы выйти на положительный естественный прирост населения в размере 3,3 промилле.





Более детальный анализ и оценку системного эффекта воздействия снижения неравенства на демографическую динамику демонстрирует прогноз численности населения РФ до 2050 года: при условии сохранения в перспективе полученных на статистике 1990–2006 гг. закономерностей взаимодействия этих факторов прирост населения к 2050 году мог бы составить до 15–19 млн. чел., а численность населения России может возрасти до 159–161 млн. чел. (только за счет внутренних возможностей, без учета эффекта миграции). Вместо ее снижения до 120–124 млн., как это следует из официальных прогнозов (при включении эффекта миграции и сохранении существующего механизма распределения доходов — в этом случае при исключении миграции численность собственного населения России понизилась бы к 2050 году до 95 млн. человек). Эти цифры могут показаться фантастическими, но к ним надо относиться не как к конкретному прогнозу, а как к оценке эффективности влияния указанных мер на демографический рост.

Естественно, что «наступление» на проблему депопуляции должно вестись на всех фронтах, здесь от нас потребуются мобилизация всех усилий и кропотливая работа во всех сферах общественной жизни и институциональных отношениях. Государство должно сделать ставку в решении квартирной проблемы на аренду и строительство дешевого жилья. Потребуется тормозить и сглаживать негативные для общества в целом социально-экономические тенденции (рост стоимости жилья и увеличение тарифов ЖКХ, расширение спектра платных услуг и увеличение их стоимости в сфере детского и подросткового здравоохранения и т. п.), особенно больно бьющие по многодетным семьям и способные легко «съесть» все выгоды дополнительной матпомощи³. Сюда

³ По нашим расчетам, средняя для Москвы доступность стандартной двухкомнатной квартиры в 54 кв. м, приобретаемой по средней рыночной цене семьей из 3-х человек со средним уровнем денежных доходов, составила в конце 2006 г. 6,3 года (в случае если семья весь свой доход будет откладывать на покупку квартиры), что более чем в 2 раза выше «западных» стандартов. Однако совершенно удручающая картина получается при рассмотрении этого показателя в разрезе децильных групп по уровню доходов.

Достаточно комфортно на рынке жилья Москвы могут чувствовать себя не более 15% жителей города. Для всех остальных групп населения жилье на рынке практически недоступно, в том числе и с помощью ипотечного кредита. Особенно это касается 1–5-й доходных групп, где средний срок накопления более 15 лет. Это означает, что если такие семьи реально будут ежегодно откладывать на стандартную квартиру треть совокупного семейного дохода, то накопить на нее они смогут не ранее, чем за 45–50 лет (в пятой децильной группе и далее — по нарастающей — до 240 лет в первой, наиболее бедной, децильной группе).





же надо добавить строительство необходимого количества дошкольных и школьных детских учреждений и даже перевод их на бесплатную основу. Важной составляющей демографических перемен должно стать изменение отношения к традиционным семейным ценностям и здоровому образу жизни, что необходимо закреплять на разных уровнях: от школьных курсов до художественных фильмов, рекламы на телевидении и соответствующей пропаганды в СМИ. Ну и, естественно, успех демографической политики связан и с достижениями в других областях — в борьбе с пьянством, наркоманией, смертностью на производстве, ДТП и т.д.

Снижение избыточного неравенства напрямую связано с перераспределением доходов населения. Наши исследования показывают, что переход на оптимальный характер распределения доходов — как с точки зрения экономического роста, так и с точки зрения демографической динамики — связан с дополнительным ограничением роста доходов богатых домохозяйств. При этом заметные ограничения (до 30% дохода) касаются только двух самых высокодоходных групп населения, а доходы самых бедных повышаются в 2–3 раза с пропорциональным увеличением доходов следующих низкодходных групп⁴. Важно, что предлагаемое перераспределение не связано с привлечением дополнительных ресурсов. Оно затрагивает не более 8–9% общего объема доходов, резко снижает неравенство (до всего лишь 7–10-кратного превышения доходов 10% наиболее обеспеченных над доходами 10% наименее обеспеченных), а также снижает одновременно абсолютную и относительную бедность. В результате доходы большинства населения РФ будут выше соответствующих функциональных границ.

Наш анализ показывает, что для РФ оптимальное как с точки зрения экономического роста, так и с точки зрения демографической динамики перераспределение доходов не выходит за рамки принятых в странах ЕС и США налоговых ставок и дает значительную прибавку малоимущим. И, что самое главное, оно не связано с увеличением денежной массы и инфляцией.

⁴ И налоги на богатых, и трансферты малообеспеченным определяются в зависимости от разности между их исходными доходами и пороговым уровнем дохода, при доходах ниже которого предоставляются трансферты, а доходы выше него облагаются налогом. Этот пороговый уровень не обязательно совпадает с функциональной границей и выбирается так, чтобы при заданном исходном распределении доходов получить максимальный функциональный эффект.





Таким образом, можно сказать, что определенные выше параметры распределительных механизмов, когда неравенство находится в пределах значений 7—9 для коэффициента фондов, являются не только общественно справедливыми, но и оптимальными, как в экономическом, так и в общестратегическом (в том числе геополитическом) плане. Именно при таких параметрах распределения большая часть населения сможет реализовывать свои надежды в экономическом и репродуктивном поведении, сохранении своего здоровья, наращивании человеческого потенциала и т.п.

Основные выводы из изложенных результатов наших исследований заключаются в следующем.

За годы реформ в социальной сфере и, прежде всего, из-за характера распределительных отношений, сложились далеко не оптимальные условия — как для экономического роста, так и для воспроизводства человеческого капитала, что представляет серьезную угрозу социально-политической, экономической и демографической ситуации в стране. Существующие сегодня механизмы формирования и перераспределения доходов населения настроены и работают в пользу богатых, большая доля совокупного роста доходов уходит на рост доходов наиболее обеспеченных слоев населения, а на повышение доходов наименее обеспеченных остается малая доля.

В немалой степени обозначенные проблемы характеризуют социально-экономическое развитие Москвы, несмотря на особые возможности, которыми располагает столичный мегаполис, и усилия московского Правительства по их решению. На примере Москвы можно проследить, как неэффективность существующих распределительных отношений препятствует решению важных проблем, ключевой из которых является социально-экономическое неравенство.





РАЗДЕЛ 1.

БЕДНОСТЬ И НЕРАВЕНСТВО В МОСКВЕ

Глава 1.

Денежные и натуральные доходы москвичей

Уровень, дифференциация и структура доходов наиболее полно отражают тенденции в изменении уровня жизни населения. Их динамика зависит как от темпов экономического развития, так и от мер социальной политики, проводимой федеральными и региональными органами власти. В условиях экономического роста проблема повышения уровня и качества жизни населения и, в первую очередь, сокращения масштабов бедности стала приоритетным направлением социально-экономической политики государства

За семь лет с 2000 г. по 2007 г. ВВП в сопоставимых ценах в РФ вырос в 1,56 раза. Рост ВРП Москвы уже в 2006 г. составлял 1,65 раза по сравнению с 2000 г. Душевые показатели ВРП в текущих ценах в Москве и в среднем по РФ в 2000 г. различались в 2,9 раза (115,6 тыс. руб. против 39,5 тыс. руб.), в 2006 г. — в 3,15 раза (493,2 тыс. руб. против 156,5 тыс. руб.). По предварительным данным за 2007 г., разница увеличилась до 3,24 раза (643,7 тыс. руб. против 198,8 тыс. руб.). В 4 квартале 2008 г. мировой финансовый кризис достиг России, но данные о социально-экономическом развитии страны и регионов в 2008 г. пока не опубликованы, поэтому выявить детальную картину произошедших изменений не представляется возможным.

По уровню номинальных денежных душевых доходов и дифференциации населения по доходам Москва в 2000–2007 г. занимала первое место среди регионов России. Номинальные денежные душевые доходы москвичей в 2000 г. превышали среднероссийский показатель в 3,5 раза. За 7 лет доходы в Москве увеличились в 4,44 раза и достигли





35 490 руб. на душу в месяц. По стране в целом денежные доходы населения выросли в 5,5 раза и составляли 12 601 руб., а соотношение в показателях снизилось до 2,8 раза. С учетом индекса стоимости жизни разница в среднедушевых денежных доходах в столице и в среднем по РФ составляла 2 раза. Индекс стоимости жизни (или индекс стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг) в Москве в 2007 г. был равен 1,42 раза. По данным Мосгорстата, в 2008 г. денежные душевые доходы москвичей по отношению к предыдущему году снизились на 2,6% (до 34 576 руб.), тогда как по РФ рост доходов составил 119,9% (15 106 руб.). В результате различия между столицей и страной в целом сократились до 2,3 раз, а с учетом стоимости жизни — до 1,6 раза.

Начиная с 90-х годов прошлого века, в отечественной статистике все виды денежных доходов ввиду их низкого уровня стали соотносить с прожиточным минимумом (ПМ), что в определенной степени характеризует реальное их содержание. Динамика среднемесячного денежного душевого дохода москвичей в соотношении с ПМ складывалась следующим образом: в 2001 г. он составлял 4,6 ПМ, а в 2007 г. — 6,1 ПМ (табл. 1). Аналогичный показатель по стране в целом за этот период вырос с 2 ПМ до 3,26 ПМ. В 2008 г. среднедушевой денежный доход москвичей в соотношении с ПМ снизился до 5,25 раз.

Темпы роста реальных денежных душевых доходов в Москве в эти годы, как правило, были несколько ниже, чем в среднем по России (за исключением 2003 г. и 2004 г.). В результате с 2000 по 2007 гг. реальные денежные доходы москвичей выросли в 2 раза, а в среднем по РФ — в 2,22 раза. В 2008 г. по предварительным данным произошло падение реальных денежных доходов в Москве до 81,8% по отношению к 2007 г. тогда как по стране в целом наблюдался рост — 105%.

Коэффициент фондов, отражающий соотношение среднедушевых доходов у 10% населения с самыми высокими доходами и 10% с самыми низкими (неравенство на концах ряда распределения), имел разнонаправленную динамику — после некоторого снижения произошел скачок дифференциации (в 2003 г. — 49 раз), и затем до 2005 г. наблюдалось снижение, в 2006–2007 гг. дифференциация вновь начала расти (табл. 1). В 2007 г. дифференциация денежных доходов в Москве была в 2,5 раза выше, чем по РФ, и коэффициент фондов составлял 41,7 раза, а 20% москвичей имели 59,9% от общего объема денежных доходов населения столицы.





Таблица 1

Денежные доходы населения Москвы

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Денежные душевые доходы, руб.	7998	10282	12461	16827	20899	24958	29803	35490
% к предыдущему году	100,0	128,5	121,2	135,0	124,2	119,4	119,4	119,1
Реальные денежные доходы, %	108,9	106,3	103	120,2	112,8	106,7	109,5	110
Прожиточный минимум в среднем на душу, руб.	1480	2249	2698	3165	3580	4169	5122	5758
Темпы роста ПМ, %	100,0	152,0	120,0	117,3	113,1	116,5	122,9	112,4
Соотношение денежных душевых доходов с ПМ, %	540,1	457,1	461,9	531,6	583,7	598,6	581,9	6,16
Коэффициент фондов, раз	46,3	47,9	41,9	49,1	44,0	38,6	41,4	41,7
Коэффициент Джини	0,595	0,593	0,590	0,585	0,579	0,567	0,565	0,557
Доля населения с доходами ниже ПМ, %	23,6	21,8	20,7	18,6	14,6	13,2	13,2	12,6
Распределение общего объема денежных доходов по 20% группам населения								
Денежные доходы — всего, %	100	100	100	100	100	100	100	100
первая группа	2,7	2,7	2,9	2,5	2,7	2,9	2,9	2,9
вторая группа	5,5	5,6	5,6	5,5	5,7	5,6	6,0	6,2
третья группа	9,4	9,6	9,3	10,0	10,0	10,2	10,6	10,9
четвертая группа	18,1	18,1	18,1	19,4	19,4	20,6	19,8	20,1
пятая группа	64,3	64,0	64,1	62,6	62,2	60,7	60,7	59,9

Источник: Мосгорстат, Московский статистический ежегодник, 2007.

Росстат, Социальное положение и уровень жизни населения России, 2008.

Коэффициент концентрации доходов, или коэффициент Джини, характеризующий неравенство в средней части ряда распределения,





на протяжении всего рассматриваемого периода постепенно снижался (табл. 1). Таким образом, в Москве динамика коэффициента Джини не совпадает с динамикой коэффициента фондов, что свидетельствует о неоднородности совокупности.

Дифференциацию населения по денежным доходам в РФ (15–16 раз) чл.-корр. РАН Римащевская Н.М. характеризует как «две России», при этом вторая — «богатая Россия» в своем большинстве проживает в Москве. Сложившееся неравенство в материальном положении москвичей говорит о том, что население столицы по уровню и качеству жизни не может рассматриваться как единое целое. Это две Москвы, и каждая со своим населением численностью 80% и 20%, соответственно, которое проживает на одной территории. В Москве с полным основанием речь может идти не о дифференциации, а о поляризации материального положения населения.

Кто эти 20% самых богатых жителей, на долю которых приходится почти 60% от общего объема денежных доходов? В основном, это лица (и члены их семей), получающие доходы от собственности и предпринимательские доходы, занимающие руководящие посты в органах власти и в коммерческих структурах. Расчет по данным Росстата показывает, что если из всей численности москвичей в 2007 г. (10 456,5 млн. чел.) исключить 20% самых богатых с их денежными доходами, то среднедушевой денежный доход 80% москвичей составлял 17 726 руб. (или в 1,4 раза выше, чем по стране в целом). А с учетом индекса стоимости жизни среднедушевые денежные доходы 80% москвичей не отличались от среднероссийского показателя. В группе 20% богатых москвичей среднедушевой денежный доход в том же году составлял 107 840 руб., а у 10% самых богатых — 150 140 руб., что соответственно в 6,1 раза и 8,5 раза больше, чем у основной массы населения города.

Известно, что результатом высокой дифференциации доходов является широкомасштабная бедность. С середины 90-х годов проблема определения численности бедного населения в России носит дискуссионный характер по причине отсутствия достоверной информации о доходах населения, что является следствием распространения теневой занятости и теневых доходов. Кроме того, бюджетное обследование, на базе которого строится распределение населения по доходам, не охватывает целые слои и группы домохозяйств, как богатых, так и самых бедных без определенного места жительства. Следует





отметить также, что среди специалистов существуют разные точки зрения по поводу использования ПМ в качестве критерия для оценки малообеспеченности (бедности).

Москва отличается относительно низкой долей бедности населения (в 2006 г. — 13,2%, а в 2007 г. — 12,6%), но она была бы значительно выше, если бы Правительство Москвы не установило надбавки к пенсиям неработающим пенсионерам и не оказывало широкой социальной поддержки другим социально слабо защищенным категориям граждан. В 2008 г. (январь—сентябрь) доля населения с доходом ниже ПМ составляла в стране в целом 13,5%, в Москве — 13,1%.

С 1992 г., когда впервые в качестве критерия бедности (малообеспеченности) стал использоваться прожиточный минимум (ПМ), минимальная потребительская корзина пересматривалась лишь дважды (2000 г. и 2006 г.). Однако при этом ПМ остался стандартом очень низкого потребления, обеспечивающим простое физическое воспроизводство населения. Передача права регионам самим утверждать состав минимальной потребительской корзины принципиальных изменений не внесла. Даже в Москве ПМ остается стандартом физического выживания, несмотря на то, что на отдельные продукты установлены более высокие нормы потребления. В составе минимальной потребительской корзины Москвы, по сравнению со среднероссийской, приняты более высокие нормы потребления фруктов (на 75%), транспортных услуг (в среднем на 50%), воды (12%), предусмотрены расходы за пользование телевизионной антенной, радиоточкой и вывоз бытовых отходов. Нормы потребления других товаров и услуг различались незначительно. Понятно, что чем меньше величина критерия, тем ниже уровень бедности. Социальным минимумом в СССР выступал минимальный потребительский бюджет (МПБ), который по своему составу был вдвое выше установленного в 1992 г. ПМ и обеспечивал расширенное воспроизводство населения. Если в качестве критерия использовать МПБ, то доля малообеспеченных в РФ в 2007 г. составляла 41%, а официально опубликованная бедность — 13,3%⁵.

Бедность как социально-экономическое явление в силу ее относительного характера была и будет существовать в условиях неоди-

⁵ Долю населения с душевым денежным доходом ниже социально необходимого минимума (МПБ), как и относительную бедность в Москве, рассчитать по опубликованным Росстатом данным не представляется возможным (в последний открытый интервал ряда распределения по доходам в 2007 г. попали 67,5% населения).





накового уровня жизни разных групп и слоев населения. В развитых странах, где неравенство по доходам значительно ниже 10 раз по коэффициенту фондов и абсолютная бедность практически ликвидирована или мала (не более 10%), уровень бедности оценивается с помощью относительного показателя (например, доля населения с душевым доходом в 60% от медианного уровня). В нашей стране использование показателя относительной бедности приведет к расширению масштабов бедности, что потребует существенных дополнительных средств на социальную поддержку малоимущих граждан. Относительная бедность в России в 2007 г. составляла 26%.

Структура денежных доходов отражает роль каждого источника в формировании доходов населения (табл. 2). В составе денежных доходов москвичей удельный вес регистрируемой органами статистики заработной платы в 2007 г. составлял 36,2%, или почти в 2 раза больше, чем 2000 г. Одной из причин является частичная легализация официально не учтенной заработной платы, которая стала возможной в результате повышения ее минимального уровня. По стране в целом доля регистрируемой заработной платы в 2007 г. составляла 41,4%.

Таблица 2
Структура денежных доходов населения Москвы (в процентах к итогу)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Денежные доходы — всего	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:								
оплата труда	18,4	20,8	23,6	25,1	24,6	28,6	30,8	36,2
социальные выплаты	13,0	14,3	13,8	10,4	8,6	7,2	6,8	6,2
доходы от предпринимательской деятельности	13,7	11,6	11,0	9,5	8,7	8,8	8,7	7,2
доходы от собственности	14,5	11,7	8,6	13,1	15,7	24,6	22,5	20,0
другие доходы, включая скрытую оплату труда	40,4	41,6	43,0	41,9	42,4	30,8	31,2	30,4

Источник: Мосгорстат, Московский статистический ежегодник, 2007.
Росстат, Регионы России. Социально-экономические показатели, 2008.





За рассматриваемый период регистрируемая органами статистики заработная плата в Москве росла более высокими темпами, чем денежные доходы, и увеличилась в 7,3 раза, тогда как по России в целом рост составил 6,1 раза. В 2007 г. средняя начисленная заработная плата в Москве в 1,74 раза превышала среднероссийский показатель и составляла 23 623 руб. против 13 593 руб. по РФ. С учетом стоимости жизни разница в показателях сокращается до 1,22 раза. Доля низкооплачиваемых работников с заработной платой ниже ПМ трудоспособного сократилась с 2002 г. по 2007 г. в 2,9 раза (с 28,6% до 10%).

Проблема сокрытия доходов, и в том числе заработной платы, остается актуальной для всей России. В статистике объемы скрытой оплаты труда отражаются как в СНС, так и в балансе денежных доходов населения (БДДН) по статье «другие доходы». Наша оценка скрытой оплаты труда по Москве за 2006 г. сделана по аналогии с публикуемой Росстатом структурой денежных доходов населения РФ, в которой доля заработной платы имеет два значения. В одном случае она представлена с учетом скрытой оплаты труда (64,9%), в другом — без учета (39,5%), а скрытая включена в статью «другие доходы», которая в этом случае соответственно увеличивается с 2% до 27,4%. «Другие доходы» в структуре денежных доходов москвичей в 2006 г. составляли 31,2%, и если из них исключить скрытую оплату труда, то доля заработной платы в структуре денежных доходов возрастает до 60,6%, а средняя заработная плата повышается до 33,8 тыс. руб., т.е. становится немногим более среднедушевого дохода (29,8 тыс. руб.). Однако этот расчет носит достаточно условный характер, т.к. скрытая оплата труда — это доходы от трудовой деятельности наемных и не наемных работников, и относить их только на заработную плату не совсем корректно.

Москва отличается высокой дифференциацией заработной платы, которая сравнима с различиями в оплате труда, сложившимися по стране в целом. В 2006 г. Москве и РФ этот коэффициент составлял 25,7 и 25,3 раза, соответственно. В 2007 г. статистика зафиксировала существенное снижение дифференциации заработной платы по стране в целом (22,1 раза). В Москве этот показатель составлял 21 раз.

В Москве дифференциация денежных доходов значительно выше, чем заработной платы. На протяжении рассматриваемого периода коэффициенты фондов денежных доходов и заработной платы раз-



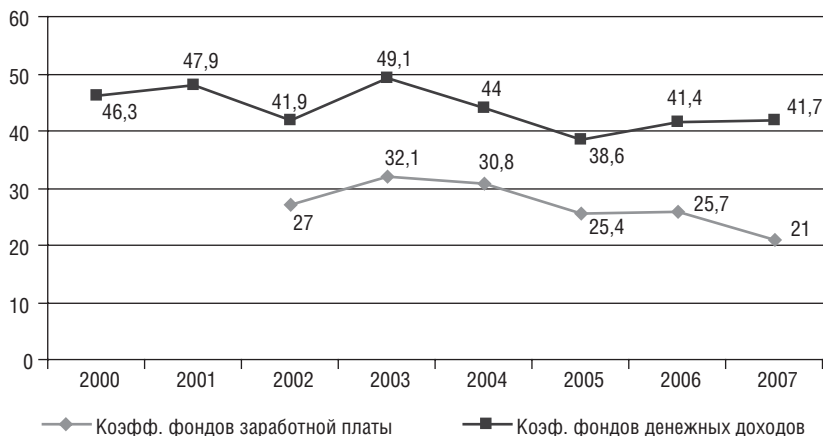


Рис. 1. Динамика дифференциации заработной платы и денежных доходов в Москве

личались в 1,4–2 раза (рис. 1). Дифференциация заработной платы и численность работников в домохозяйстве остаются основными факторами неравенства по доходам подавляющего большинства москвичей. Поэтому, при всей значимости других источников доходов, динамика неравенства денежных доходов и заработной платы меняется, как правило, в одном направлении.

В России наоборот, дифференциация доходов ниже, чем по заработной плате⁶. По данным Росстата, на протяжении всего рассматриваемого периода неравенство доходов в РФ составляло 14–16,8 раз по коэффициенту фондов, независимо от того, как менялась дифференциация заработной платы в этот период. Однако роль заработной платы в формировании денежных доходов россиян остается ведущей, и ее динамика не может не влиять на неравенство в доходах. В современной России нет таких факторов, которые могли бы нивелировать дифференциацию по доходам так, как это представляет официальная статистика. Поэтому соотношение показателей дифференциации

⁶ Такое соотношение в показателях дифференциации заработной платы и денежных доходов населения РФСР сложилось в середине 70-х годов прошлого века, когда вследствие снижения рождаемости и роста уровня пенсионного обеспечения нетрудоспособных неравенство в распределении заработной платы при превращении ее в семейный доход сглаживалось.





доходов и заработной платы, сложившееся в Москве, более реалистично. Следует отметить, что многие специалисты подвергают серьезной критике публикуемые Росстатом данные о дифференциации денежных доходов населения⁷. По нашей оценке, дифференциация доходов населения в России как минимум в два раза выше.

Неравенство в доходах, равное более 10 раз по коэффициенту фондов, считается социально опасным. Высокая дифференциация становится причиной дезинтеграции общества, падения трудовой мотивации, роста преступности, асоциального поведения и социальной напряженности в обществе.

Фактором поляризации материального положения москвичей являются доходы от собственности и доходы от предпринимательской деятельности. В статистике статья «доходы от собственности» включает как доходы по акциям предприятий, так и доходы от сдачи жилья и другой недвижимости внаем, проценты по вкладам и т.д. И хотя получателями этих доходов является подавляющее большинство взрослого населения (включая пенсионеров, которые имеют проценты по вкладам в Сбербанке), но индивидуальные размеры этих доходов несопоставимы. Динамику доходов от собственности формируют доходы по акциям и другим ценным бумагам.

В составе денежных доходов москвичей доля доходов от собственности увеличилась с 14,5% в 2000 г. до 22,5% в 2006 г. В других регионах РФ в 2006 г. она не превышала 7% (за исключением Московской области — 13,8%, Удмуртии — 10,5%, Краснодарского края — 8,3%), а по стране в среднем составляла 10%. В 2007 г. этот показатель в Москве снизился до 20%, а по РФ — до 8,9% за счет более высоких темпов роста заработной платы. В целом, за рассматриваемый период номинальные доходы от собственности в расчете на 1 жителя столицы выросли в 6,1 раза. Динамика среднемесячных доходов от собственности в расчете на 1 чел. в Москве и России представлена на рис. 2.

В первые три года этот показатель в Москве имел разнонаправленную тенденцию, а по стране в целом — рост. В результате разница в этих показателях сократилась с 7,5 до 5 раз. В 2003 г. произошел почти двукратный рост среднедушевых доходов от собственности и в Москве, и по стране в целом. Такой же рост в Москве наблюдал-

⁷ Римащевская Н.М., Суворов А.В., Кирута А.Я., Шемяков А.Ю. и др.



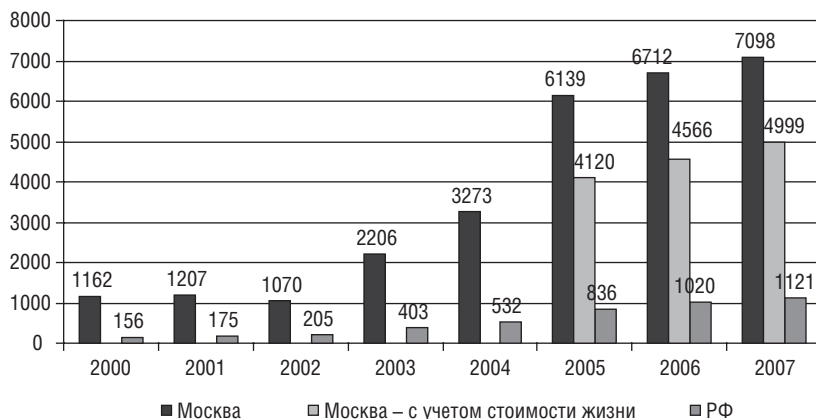


Рис. 2. Доходы от собственности в расчете на 1 чел. в Москве и в РФ (руб. в месяц в текущих ценах)

ся и в 2005 г., в результате разница со среднероссийским показателем вновь увеличилась до 7,3 раз. В 2007 г. разрыв сократился до 6,3 раза и с учетом индекса стоимости жизни составлял 4,5 раза.

С переходом на рыночные отношения в экономике предпринимательский доход стал важным источником трудовых доходов, хотя и не занял того места, которое ему сулили реформаторы. Доля регистрируемых предпринимательских доходов в структуре денежных доходов москвичей снизилась с 13,7% в 2000 г. до 7,2% в 2007 г. (табл. 2). По стране в целом роль этого источника в формировании денежных доходов населения несколько выше, но и здесь также наблюдается ее снижение с 15,4% в 2000 г. до 10% в 2007 г.

За рассматриваемый период в Москве общий объем предпринимательских доходов вырос по данным статистики всего в 2,8 раза, а в расчете на одного жителя — в 2,3 раза. Аналогичный показатель по стране составил 3,6 раза. В результате различия между среднедушевыми уровнями предпринимательских доходов в Москве и России за 7 лет сократились с 3,1 до 2 раз. С учетом стоимости жизни разница в 2007 г. составляла 1,4 раза. На рис. 3 представлена динамика среднедушевых доходов от предпринимательской деятельности.

На данных за 2000–2006 гг. нами проведено сравнение средней заработной платы со средним предпринимательским доходом.





Рис 3. Доходы от предпринимательской деятельности в расчете на 1 чел. в Москве и РФ (руб. в месяц в текущих ценах)

Численность предпринимателей и самозанятых (работающих не по найму) в столице за рассматриваемый период несколько сократилась⁸. Предпринимательский доход в среднем на 1 работающего не по найму в текущих ценах вырос по нашим расчетам в 2,9 раза (с 10 119 до 29 659 руб. в месяц в 2006 г.). Средний предпринимательский доход значительно выше средней оплаты труда наемного работника, но эти различия постепенно сокращаются за счет более высоких темпов роста заработной платы (рис. 4). В 2000 г. разница в этих показателях составляла 313%, а 2004–2006 гг. снизилась до 150–170%.

Социальные трансферты — пенсии, пособия, стипендии — призваны нивелировать различия в доходах домохозяйств различного социально-демографического состава и снизить масштабы бедности. Развитие государственной системы социальной защиты в 2000–2007 гг. происходило в условиях широкомасштабных реформ. Можно выделить два этапа развития. Первый этап характеризовался проведением пенсионной реформы в 2002 г. Второй начался в 2005 г. с вступлением в действие федеральных законов № 122-ФЗ, № 131-ФЗ и внесением поправок в Жилищный кодекс в части назначения и выпла-

⁸ Официальных данных о численности москвичей, работающих по найму и не по найму, нет. Расчет показывает, что численность работающих по найму выросла с 4,57 млн. чел. до 5,33 млн. чел., а в составе занятых — с 80,8 до 85,4%; численность работающих не по найму в Москве составляла в 2000 г. 1084 тыс. чел., а в 2006 г. — 913 тыс. чел.





Рис. 4. Предпринимательские доходы в расчете на 1 работающего не по найму и средняя заработная плата в Москве

ты жилищных субсидий. Эти законодательные акты перераспределили бюджетные полномочия между федеральным центром и субъектами Федерации в социальной сфере и, в частности, предоставления социальной поддержки населению. В 2006–2007 гг. Правительство РФ с целью стимулирования рождаемости повысило размеры семейных пособий и установило новые социальные выплаты, финансируемые из федерального бюджета.

Структура социальных трансфертов в Москве, начиная с 2005 г., постепенно стала приближаться к общероссийской структуре: доля пенсий превысила 50%, доля страховых выплат снизилась вдвое (35,2% против 71,5% в 2000 г.), значительно возросла доля пособий и социальной помощи (до 11%) (табл. 3). Однако такая картина сформировалась на фоне снижения роли социальных трансфертов в денежных доходах не только москвичей (табл. 2), но и населения страны в целом. Следует подчеркнуть, что сложившаяся тенденция обусловлена не региональной, а федеральной социальной политикой, поскольку назначение и выплата пенсий как основной компоненты социальных трансфертов регулируется федеральным законодательством.

Пенсионная реформа в России началась в 2002 г. Ее реализация не привела к изменению экономического статуса пенсионеров, которые по-прежнему остаются социально уязвимой категорией граждан. Средняя назначенная пенсия в Москве в 2000 г. и 2001 г. в соотношении с ПМ пенсионера составляла менее 70%. В 2006 г. этот показатель вырос до 85,9%, в 2007 г. — до 96,1% от ПМ пенсионера (табл. 4).





Таблица 3

**Структура социальных выплат в Москве
(% от общей суммы социальных выплат)**

Годы	Пенсии	Пособия и социальная помощь	Стипендии	Страховые возмещения	Прочие выплаты
2000	23,6	4,3	0,1	71,5	0,5
2001	25,5	4,0	0,2	69,8	0,5
2002	30,8	4,3	0,1	64,4	0,4
2003	37,5	5,1	0,1	57,0	0,3
2004	46,4	5,1	0,1	48,2	0,2
2005	53,6	11,0	0,1	35,2	0,1
2006	54,8	21,2	0,3	23,6	0,1
2007	60,3	23,1	1,4	15,1	0,1

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. сб. / Росстат — М.: 2001 г. — 2008 г.

По стране в целом ПМ в эти годы был несколько больше из-за разницы в стоимости жизни (99,8% и 101,6%, соответственно). У значительной части пенсионеров размер пенсии остается ниже их ПМ.

В конце 2007 г. средняя назначенная пенсия у столичных пенсионеров составляла 3879,1 руб. Это на 5,4% выше, чем по стране в целом (3682 руб.). Разница объясняется как более высокой заработной платой москвичей, с которой начисляется пенсия, так и составом пенсионеров. Так, в Москве почти в 2 раза ниже доля пенсионеров с относительно низкими пенсиями, получающих социальную пенсию и пенсию по потере кормильца (5,9% против 11,3%). Соответственно, выше доля пенсионеров по старости (81,5% против 78%) и по инвалидности (12% против 10,5%). Кроме того, в столице проживает почти половина (16 тыс. чел.) из общего числа пенсионеров в стране бывших госслужащих и имеющих повышенный размер пенсии.

Важнейшим индикатором уровня пенсионного обеспечения является соотношение средней трудовой пенсии и средней заработной платы (коэффициент замещения). В рекомендациях Международной организации труда говорится, что он не должен быть ниже 45%⁹. В Москве коэффициент замещения средней трудовой пенсии в 2000 г.

⁹ Конвенция МОТ «О минимальных нормах социального обеспечения», 1952.





Таблица 4

Динамика средней назначенной пенсии и пенсии с учетом городской доплаты

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Средний размер назначенных пенсий, * руб.	835,0	1175,5	1576,2	1874,2	2173,9	2701,6	3033,3	3879,1
То же с доплатой из городского бюджета	н.д	1794	2081	2685	3036	3348	н.д	н.д
Доплата в размере пенсионных выплат, %	н.д	34,5	24,3	31,2	28,4	20,3	н.д	н.д
Реальные темпы роста назначенных пенсий, %	131,6	117	113,7	108,3	104,0	112,6	103	116
То же с городской доплатой	н.д.	100,0	99,2	115,2	101,4	100,0	н.д	н.д
Прожиточный минимум пенсионера, руб.	н.д.	1657	1969	2248	2474	2850	3531	4038
Соотношение с ПМ (%): средней назначенной пенсии	...	67,5	76,8	82,1	85,9	94,7	85,9	96,1
Пенсии с учетом доплат из городского бюджета	...	103,1	102,0	117,6	120,0	117,4	н.д	н.д

* — На конец года.

Источник: Мосгорстат, Московский статистический ежегодник, 2007.
Росстат, Регионы России. Социально-экономические показатели, 2008.

был равен 26,2%, а к концу рассматриваемого периода снизился до 16,4%¹⁰. По России наблюдается та же тенденция, но по своей величине сам коэффициент выше, чем в Москве, из-за разницы в уровнях

¹⁰ Рассчитано по средней пенсии на конец года и среднемесячной заработной плате.





средней заработной платы. Это означает, что и в Москве, и в России пенсионеры по сравнению с работающими стали жить еще хуже.

Низкий уровень пенсий и высокая стоимость жизни в столице заставляют Правительство Москвы принимать дополнительные меры социальной защиты для этой категории граждан — доплаты к пенсии, льготы по оплате проезда в транспорте общего пользования и т.д.

С учетом городских надбавок неработающим пенсионерам материальное положение московских пенсионеров несколько меняется (к сожалению, эти данные опубликованы не по всем годам рассматриваемого периода). Средний размер пенсионной выплаты уже в 2001 г. превышал прожиточный минимум пенсионера (103,1%), а начиная с 2003 г. не опускался ниже 117%. Городская надбавка, которая по своей сути является социальной помощью неработающим пенсионерам, увеличивала средний размер пенсионных выплат в разные годы на 24—47%. Городские доплаты к пенсиям ежемесячно выплачиваются почти 2 млн. неработающих пенсионеров, что составляет 81% от общей численности пенсионеров в Москве. Даже с учетом надбавок в составе бедного (малоимущего) населения пенсионеры в 2007 г. составляли 15,8%. Как правило, это пенсионеры, проживающие в семьях, где имеются трудоспособные граждане (не работающие или с низкой заработной платой) и дети.

По данным Правительства Москвы, минимальный размер пенсии с городскими надбавками в 2008 г. достиг 1,5 ПМ пенсионера, а в 2009 г. планируется довести этот показатель до 2 ПМ.

Закон № 122-ФЗ, который широко известен как закон о монетизации льгот, разделил всех получателей льгот по федеральному законодательству на два списка. На конец 2007 г. в Москве проживали 792,4 тыс. чел., входящих в региональный список льготополучателей и 1278,5 тыс. жителей столицы имели льготы в соответствии с федеральным списком. В региональный список вошли ветераны труда и военной службы, труженики тыла, реабилитированные и признанные пострадавшими от политических репрессий.

Ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) получателям льгот из федерального списка финансируются из федерального бюджета, и с самого начала реформы они были установлены на более высоком уровне. Так, в 2005 г. в зависимости от категории получателя льготы ЕДВ назначались в размере от 300 руб. до 1590 руб. Кроме того, федераль-





ным льготникам был оставлен так называемый «социальный пакет» стоимостью в 450 руб. на получение льготных лекарств и путевок на санаторно-курортное лечение.

Правительство РФ в 2005 г. предложило региональным льготникам установить ЕДВ в размере 200 руб. в основном для компенсации расходов по оплате проезда в городском транспорте и услуг телефонной связи. В регионах реализация этого закона проводилась по-разному. В Москве льготники регионального списка получили ЕДВ в размере 212 руб. и денежную компенсацию в размере 50% стоимости оплаты за телефон. Всем пенсионерам были выданы социальные карты на бесплатный проезд в общественном транспорте. Однако в подавляющем большинстве регионов ЕДВ в сумме со стоимостью сохраненных в натуральной форме льгот не превышали установленных центром 200 руб. в месяц. Именно в результате монетизации льгот доля пособий и социальной помощи в структуре социальных трансфертов в 2005 г. в Москве повысилась до 11%, а в России до 17,9%.

В связи с ростом потребительских цен и тарифов на услуги федеральным правительством и региональными органами власти ежегодно проводится индексация ЕДВ. В 2007 г. среднероссийский размер ЕДВ региональным льготникам составлял 295 руб. в месяц, в Москве — 256 руб. с сохранением установленных ранее выплат по оплате телефона (50%) и бесплатного проезда на городском и пригородном транспорте общего пользования.

Самый многочисленный контингент получателей социальных выплат (не считая пенсионеров) — дети до 16 лет. Законодательная база детских пособий неоднократно менялась. С 2005 г. установленные федеральным правительством детские пособия — на детей из малообеспеченных семей, на детей одиноких матерей, на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов — вновь стали региональным мандатом. Начиная с 2005 г., число получателей детских пособий ежегодно сокращается как в столице, так и подавляющем большинстве субъектов Федерации в результате роста заработной платы родителей и введения процедуры регулярного переоформления пособий. Именно динамика их численности и определяет общую динамику получателей социальных выплат не только в Москве, но и в стране в целом.





Относительно низкие размеры социальных выплат и, в первую очередь, детских пособий всегда были предметом критики. В Москве в 2007 г. размер базового пособия на ребенка в зависимости от категории семьи составляли 300, 450 и 750 руб., что значительно выше, чем в других регионах. Однако оно продолжало оставаться низким, составляя лишь 6–15% от ПМ ребенка (в 3 квартале 2007 г. ПМ ребенка был равен 4934 руб.).

Поддержка семей с детьми остается приоритетным направлением социальной политики всех субъектов Федерации, и поэтому выплатой только установленных в 90-е годы на федеральном уровне детских пособий регионы, как правило, не ограничиваются. Список различных видов социальной помощи, оказываемой в регионах семьям с детьми, достаточно разнообразен и широк. Размер и перечень видов социальной поддержки зависит в значительной степени от финансово-экономического положения и стоимости жизни в субъекте Федерации. Так, Москве в 2007–2008 гг. для семей с детьми разного социального статуса были установлены 33 различных вида городских выплат (не считая натуральных льгот), размер которых значительно выше, чем в других регионах. Более льготные условия их получения (административная граница малообеспеченности в 3 квартале 2007 г. была установлена в размере 8 тыс. руб. или 1,4 регионально-го ПМ). В 2007 г. социальные пособия в столице получали 62% детей до 16 лет (800 тыс. чел.).

Как отмечалось выше, в 2006 г. федеральное правительство приняло целый ряд документов по социальной поддержке семей с детьми:

- увеличен размер единовременного пособия при рождении ребенка с 6000 руб. до 8000 руб.;
- изменен порядок назначения и размеры пособия лицам, осуществляющим уход за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, подлежащим обязательному социальному страхованию. Пособие устанавливается в размере 40% от среднего заработка за последние 12 календарных месяцев. Но, в зависимости от количества рожденных детей, не может быть меньше 1500 руб. или 3000 руб. При этом установлен максимальный размер пособия в 6000 руб. в месяц;
- предоставлено право на получение пособия лицам, осуществляющим уход за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, но не подлежащим обязательному социальному страхованию.





Размер пособия по уходу за первым ребенком установлен на уровне 1500 руб., за вторым и последующими детьми — 3000 руб.;

- установлено единовременное пособие усыновителям (опекунам, приемным родителям) при передаче ребенка на воспитание в семью в размере 8000 руб. (в том же размере, как и пособие, выплачиваемое при рождении);
- введены компенсационные выплаты родителям за содержание детей в детских дошкольных учреждениях, находящихся в ведении региональных органов исполнительной власти. Размер компенсации зависит от количества детей в семье (20%, 50%, 70%);
- установлены выплаты на содержание одного ребенка в семье опекунов или приемных родителей в размере не ниже 4000 руб. и оплата труда приемных родителей не ниже 2500 руб. в месяц;
- с 2007 г. проводится начисление так называемого материнского капитала за рождение второго и последующих детей. Его выплата начнется с 2010 г. при достижении ребенком 3-летнего возраста.

Все эти мероприятия сказались на повышении доли социальных пособий в структуре социальных трансфертов. В то же время анализ показывает, что семьи, в которых родился ребенок, как правило, становятся малообеспеченными — материнские пособия не компенсируют потери заработка матери. Так, например, пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет в размере 1500 руб. компенсировало содержание ребенка в 4 квартале 2007 г. на уровне 40% от ПМ ребенка в среднем по стране и 30% — в Москве. Чтобы семья из трех человек не попала в группу малообеспеченных, один из родителей должен был иметь заработок не ниже 11 351 руб. в среднем по России и 14 159 руб. в Москве. По данным Росстата, в апреле 2007 г. в Москве заработная плата была ниже у 38,7% работников, а по стране — у 62,7%.

В 2006 г. студентам вузов и учреждений специального среднего образования и учащимся начального профессионального образования были увеличены стипендии в 1,5 раза, при этом доля стипендий в структуре социальных трансфертов повысилась до 0,3%. Такое же повышение стипендий проводилось и в 2007 г., что позволило поднять их долю в составе социальных трансфертов до 1,4%. Стипендии повышались и на следующий год. Таким образом, в 3 квартале 2008 г.





минимальная стипендия в вузах составляла 1100 руб., в учреждениях специального среднего и начального профобразования — 400 руб., что в 2,8 раза выше уровня 2005 г. Однако стипендии по-прежнему остаются на низком уровне, составляя к величине ПМ соответственно 21,9% и 8% по РФ в среднем, а по Москве их реальное содержание еще меньше — 14,8% и 5,4%. Поэтому большинство студентов вынуждено подрабатывать, что отражается на качестве получаемого образования.

Гораздо больший объем социальной поддержки москвичи получают в натуральной форме (социальные проездные билеты, льготы на оплату лекарств и услуг ЖКХ и в виде жилищных субсидий). Согласно данным статистической отчетности, в 2007 г. из общего объема средств, израсходованных Правительством Москвы по своим обязательствам, 87% составляли расходы на социальную поддержку в натуральной форме. Бесплатным проездом на основании социальной карты москвича пользовались 2483 тыс. пенсионеров, на основании временного единого социального билета — 1800 тыс. школьников, студентов и учащихся (всего 41% в общей численности населения). Льготы по оплате лекарств в Москве имели 778,2 тыс. чел. (7,4%). Санаторно-курортное лечение получили 63,1 тыс. чел. (0,6%). Льготами по оплате услуг ЖКХ пользовались 3602,9 тыс. чел. (34,5%), средний размер льготы был равен 315 руб. в месяц. Субсидии на оплату услуг ЖКХ в 2007 г. получали 11,4% семей, а средний размер субсидии составлял 744 руб.

Средний размер социальной поддержки отдельных категорий граждан в натуральной форме по обязательствам Правительства Москвы в 2007 г. составил 1979 руб. на 1 жителя в год или 165 руб. в месяц. Можно с большой долей вероятности предположить, что эта поддержка не распространяется на 20% богатых москвичей. Тогда у 80% москвичей доходы увеличиваются в среднем на душу на 206 руб. (1,2%) и в месяц составляют 17 932 руб.¹¹.

Таким образом, анализ показал, что в условиях экономического роста 2000—2007 гг. темпы роста денежных доходов населения из всех

¹¹ Строго говоря, совокупный доход должен включать и поступления от личного подсобного хозяйства. Дачные участки москвичей не являются подсобным хозяйством, приносящим дополнительный доход, т.к. себестоимость производимой продукции значительно выше рыночных цен на продукты. И для тех москвичей, кто занимается выращиванием овощей, ягод и фруктов, это главным образом является способом общения с природой и проведения досуга.





источников финансирования в Москве уступали среднероссийским показателям. Однако Москва не утратила своего лидирующего положения благодаря наличию относительно больших доходов от собственности и предпринимательской деятельности. Несмотря на более высокий уровень заработной платы и социальных трансфертов в столице, проблема их повышения остается не менее актуальной, чем для страны в целом. Именно рост этих доходов у основной массы москвичей при прочих равных условиях может уменьшить глубину пропасти, разделяющей столицу на две Москвы.

В 2008 г., по предварительным данным, реальные денежные доходы москвичей по сравнению с 2007 г. снизились, при этом рост заработной платы и социальных трансфертов продолжался как в номинальном, так реальном выражении. Можно предположить, что в условиях начавшегося кризиса снижение доходов произошло в основном за счет доходов от собственности и предпринимательской деятельности, что приведет к некоторому сокращению неравенства в доходах москвичей. Как сложится ситуация с доходами населения в 2009 г. зависит, во-первых, от того, сможет ли власть выполнить свои обещания по социальной поддержке населения; во-вторых, насколько сильно кризис затронет бизнес и вызовет рост безработицы. Напомним, что кризис 1998 г. привел к падению реальных доходов населения РФ до 84% от уровня предшествующего года, к росту масштабов бедности (с 20,7% до 23,3%) и неравенства в доходах (с 13,2 раз по коэффициенту фондов до 13,4 раз). В 1999 г. эти негативные тенденции усилились.

Глава 2.

Бедность в контексте международных сопоставлений

Бедность многолика, а формы ее проявления существенно меняются от территории к территории, от одной социальной группы к другой. Это же касается демографических и экономических профилей групп населения, находящихся в центре внимания органов управления, осуществляющих меры социальной помощи. Проблема бедности





тесно связана с проблемой неравенства и социально-экономической справедливости при распределении национального дохода. В последние десятилетия вместе с расширением информационной доступности об уровне и качестве жизни разных стран, регионов и высокодоходных групп населения усилилась психологическая составляющая, существенно влияющая на степень удовлетворенности существующим образом жизни. В связи с этим важным аспектом при рассмотрении бедности является способ ее оценки. При этом показатели бедности могут быть как абсолютными, так и относительными. Как правило, они зависят от выбранной границы бедности на шкале доходов. Сами границы доходов, по отношению к которым определяются доли «бедного» и «богатого» населения, также могут задаваться абсолютно или относительно. Как правило, абсолютные пороги строятся на основе некоторых гуманитарных соображений, гарантирующих на минимальном уровне биологическую выживаемость людей. Именно к этой категории относится показатель «прожиточный минимум» (ПМ), используемый в отечественной статистике и ряде зарубежных статистик. Понятно, что доля населения, проживающего ниже ПМ в разных регионах России, будет существенно варьироваться от региона к региону. Введение собственных ПМ для разных регионов только усложняет задачу сравнительного анализа эффектов от тех или иных государственных мероприятий в области политики доходов.

Аналогичные результаты наблюдаются в странах западной Европы или более широкой группы стран, выступающей под именем OECD (Организация экономического сотрудничества и развития). В основном, в этих странах используются оценки относительной бедности, но несколько стран OECD также используют методики подсчета бедности, которые основываются на абсолютных стандартах, обычно в виде прожиточного минимума, определяемого через стоимость корзины потребительских товаров и услуг необходимой для минимально допустимых стандартов жизни, проиндексированной уровнем изменения цен (например, США). Как мы уже отмечали, сравнивать уровни абсолютной бедности между странами, основываясь на этой статистике, довольно проблематично, однако если установить для каждой страны границу абсолютной бедности в базовом году, которая будет оставаться неизменной в реальных цифрах для всех последующих лет, то можно сравнить изменения, происходящие в разных странах в динамике.





Различие абсолютных и относительных оценок проявляется также в том, что их изменения могут носить существенно разный и даже противоположный характер. Так, данные показывают, что в большинстве стран OECD значительно понизился уровень абсолютной бедности с 1995 г. по 2005 г. В среднем, по 15 странам OECD, для которых есть данные, абсолютная бедность упала на 40% за последние десятилетие, и более чем на 60% в тех странах (Греция и Венгрия), в которых произошли экономические изменения и которые испытали более сильный экономический рост за этот период. Абсолютная бедность возросла лишь в Германии, где этот процесс начался в 2000 г. В то же время, в 2005 г. доход 6% населения по 30 странам OECD был ниже черты относительной бедности, равной 40% медианного дохода, в качестве границы, 11% если использовать 50% границу, и 17% для границы в 60%. Между странами наблюдаются существенные различия в показателях (они варьируются от 2% — 13%, 5% — 18%, и 11% — 25% для границ 40%, 50%, и 60% соответственно). Разница остается значимой даже при исключении из списка резко отклоняющихся стран. Например, для границы в 50% медианного дохода, у страны с шестым самым высоким показателем — Ирландии — относительная бедность вдвое больше, чем у страны с шестым самым низким — Франции. Дисперсия между странами, измеряемая стандартным отклонением, увеличивается вместе с границей относительной бедности.

Несмотря на большие абсолютные различия в численности бедного населения по странам, которые зависят от использованной границы, их ранжировка по относительной бедности остается на удивление постоянной. Стоит отметить, что в Австрии, Дании, Финляндии, Новой Зеландии и Швеции доля населения с доходами между 50% и 60% медианного значения душевого денежного дохода не меньше, чем доля с доходами ниже или равными половине медианного, а в Японии, Корее, Мексике, Польше, Турции и США эта доля значительно меньше (30%). Следовательно, использование более высоких границ повысит численность и пропорцию относительно бедных в странах первой группы больше, чем во второй. Это очень важный факт, который указывает на то, что проблема сравнения бедности для разных стран не исчезает при переходе от абсолютных показателей к относительным.

С середины 1990-х гг. и до 2005 г. относительная бедность населения продолжала расти для большинства стран, тем самым подняв среднее значение по 24 странам OECD практически до 11%. Только





Греция, Италия, Мексика и Великобритания показали улучшения в уровне бедности на 1 пункт и более. Стоит отметить, что, несмотря на то, что изменения в относительной бедности показывали схожие тренды независимо от выбранного порога, изменения в уровнях бедности часто противоречили друг другу.

Наличие достаточно подробной информации о социально-экономическом положении в странах OECD и результатов исследований, проведенных в ИСЭПН РАН в последние годы, дало возможность провести сравнительный анализ европейских стандартов уровня жизни с общероссийскими стандартами и оценками, полученными для особого региона России — Москвы. В табл. 5 приведены значения показателей, характеризующих разные стороны бедности и уровня жизни населения. Из таблицы видно, что российские и, особенно, московские показатели резко отличаются от европейских, точнее от показателей стран OECD.

Таблица 5

Сравнение европейских и российских стандартов уровня жизни

	Показатели	Европа	Россия	Москва
1	Относительная бедность (ниже 60% медианного дохода) в % *	15,4	22,6	31,7
2	Детская относительная бедность (ниже 50% медианного дохода) в % *	9,9	20,7	31,7
3	Коэффициент дифференциации *	7,2	19,6	48,5
4	МРОТ (руб.в месяц) **	44000,0	4300,0	4300,0
5	Отношение МРОТ к начисленной зарплате в % **	30,0	24,5	14,4
6	Отношение пенсии к начисленной зарплате в % **	60,0	25,9	16,7
7	Обеспеченность жильем (кв.м на человека) *	35,0	21,5	19,7
8	Доступность покупки жилья: по норме в России (18 кв.м) лет *	3,0	7,2	11,8
9	по норме в Европе (35 кв.м) лет *	3,0	13,5	18,1

* — расчетные показатели (ИСЭПН), кроме данных по Европе. Коэффициент дифференциации по данным Госкомстата на 2007 составлял 42,7.

** — по состоянию на январь-февраль 2009 года по данным Росстата.





На рис. 5 в наглядной форме представлены относительные уровни показателей России и Москвы из табл. 5 по отношению к европейскому уровню. Цифры над элементами диаграммы указывают, во сколько раз показатель для Москвы выше или ниже показателя для стран OECD. Отрицательные значения указывают, во сколько раз необходимо увеличить соответствующий показатель, чтобы достичь европейского уровня, а положительные, соответственно, — во сколько раз их необходимо уменьшить.

Особенности относительных оценок для разных границ бедности, о которых говорилось выше, хорошо представлены в табл. 6, где к данным для стран OECD добавлены показатели, рассчитанные для России и Москвы. Интересно, что доли в строке «Россия» наиболее близки к распределению долей в США, а вот аналога для московского распределения долей в таблице нет. Однако при этом надо отметить, что ни в одной стране OECD не применяется плоская шкала налогов на доходы, и поэтому данное сходство с США получается только в результате действия перераспределительных процессов в области доходов, связанных с прогрессивным налогообложением.

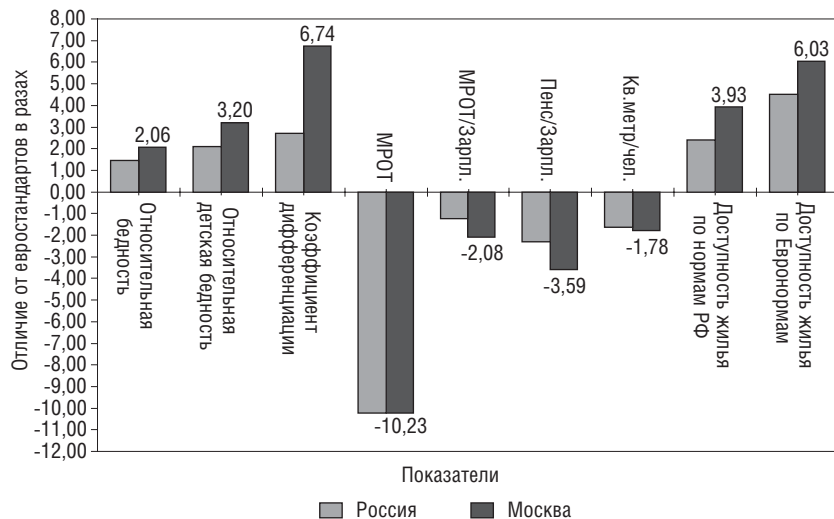


Рис. 5. Отличия стандартов РФ, Москвы и OECD



Таблица 6

Относительная бедность по странам OECD (2005 г.)

Страны	Границы относительной бедности в % от медианы				
	<40%	<50%	<60%	50–40%	60–50%
Дания	2,1%	5,3%	12,3%	3,2%	7,0%
Швеция	2,5%	5,3%	11,4%	2,9%	6,0%
Чехия	3,0%	5,8%	11,5%	2,8%	5,7%
Австрия	3,4%	6,6%	13,4%	3,3%	6,7%
Норвегия	3,5%	6,8%	12,4%	3,3%	5,6%
Франция	2,8%	7,1%	14,1%	4,3%	7,0%
Исландия	4,2%	7,1%	12,3%	2,9%	5,2%
Венгрия	3,7%	7,1%	12,3%	3,5%	5,2%
Финляндия	2,8%	7,3%	14,8%	4,6%	7,5%
Голландия	4,0%	7,7%	14,4%	3,7%	6,7%
Люксембург	3,1%	8,1%	13,2%	5,0%	5,1%
Словакия	4,5%	8,1%	13,7%	3,7%	5,6%
Англия	3,7%	8,3%	15,5%	4,5%	7,3%
Швейцария	4,8%	8,7%	15,2%	3,9%	6,5%
Бельгия	3,1%	8,8%	16,2%	5,7%	7,4%
OECD-30	5,6%	10,6%	17,4%	4,9%	6,8%
Новая Зеландия	0,0%	10,8%	22,7%	10,8%	11,9%
Германия	6,3%	11,0%	17,2%	4,8%	6,2%
Италия	6,6%	11,4%	19,7%	4,8%	8,3%
Канада	7,0%	12,0%	19,0%	5,0%	7,0%
Австралия	4,6%	12,4%	20,3%	7,8%	7,9%
Греция	7,0%	12,6%	19,6%	5,6%	7,0%
Португалия	7,4%	12,9%	20,7%	5,5%	7,8%
Испания	8,1%	14,1%	21,0%	6,0%	6,9%
Польша	9,3%	14,6%	20,8%	5,3%	6,2%
Корея	9,8%	14,6%	20,8%	4,8%	6,2%
Ирландия	7,0%	14,8%	23,3%	7,8%	8,5%
Япония	9,5%	14,9%	20,8%	5,4%	5,9%
США	11,4%	17,1%	23,9%	5,7%	6,7%
Турция	11,4%	17,5%	24,3%	6,1%	6,8%
Мексика	12,7%	18,4%	25,3%	5,7%	6,8%
Россия 2007	10,8%	15,7%	22,6%	4,9%	6,9%
Москва 2006	18,9%	26,2%	31,7%	7,3%	5,5%



Еще более рельефно это представлено на рис. 6, где очень хорошо виден эффект масштаба выбора относительной границы бедности. Наибольшая вариация наблюдается для порога в 40% и наименьшая — для 60%.

Следующим важным структурным показателем бедности является детская бедность, т.е. доля детей, проживающих ниже выбранного уровня душевого денежного дохода. В табл. 7 и на рис. 7 представлены данные о детской бедности для стран OECD, России и Москвы для уровня 50% от медианного душевого денежного дохода. Данные сортированы по возрастанию, кроме двух последних значений, относящихся к Москве и России в целом.

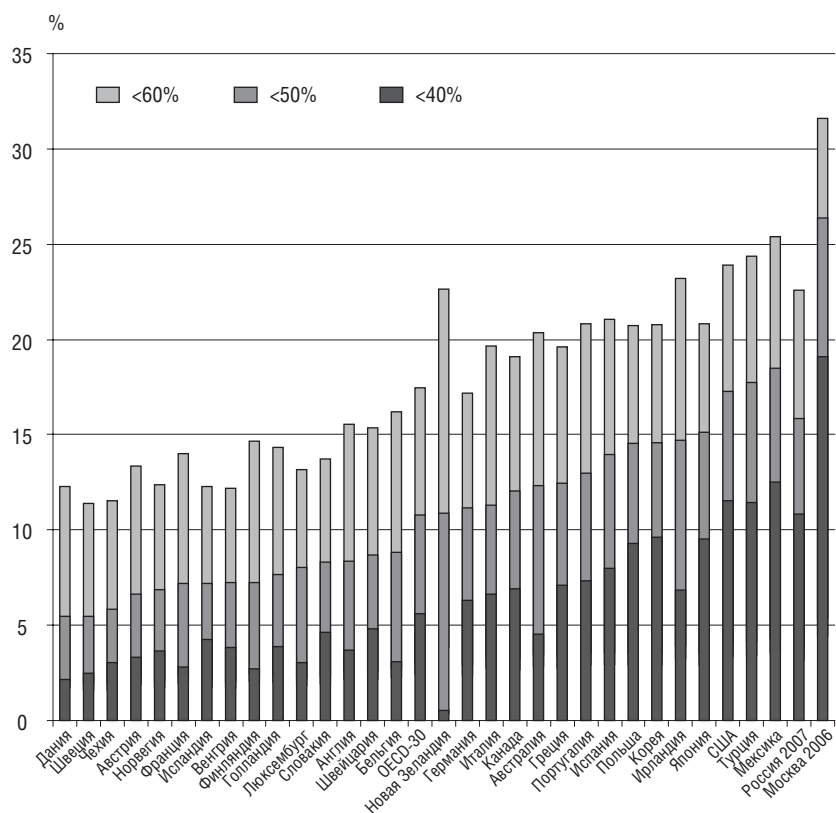


Рис. 6. Относительная бедность по странам OECD (2005 г.), России и Москве



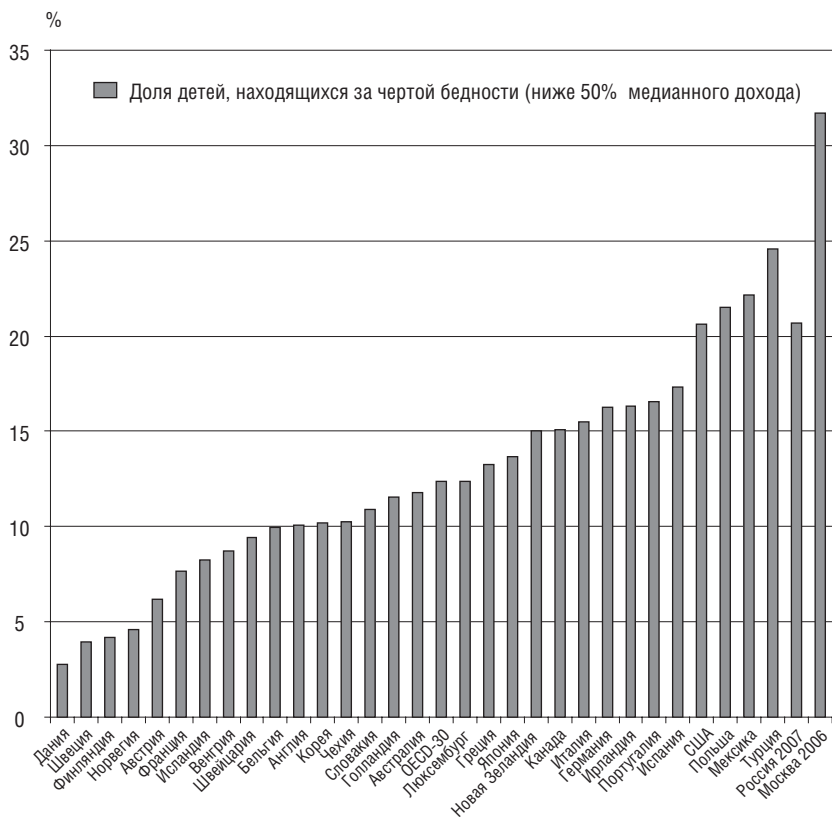


Рис. 7. Относительная детская бедность по странам OECD (2005 г.), России и Москве

Таблица 7
Относительная детская бедность (черта бедности 50% медианного дохода)

Дания	2,7%	Люксембург	12,4%
Швеция	4,0%	Греция	13,2%
Финляндия	4,2%	Япония	13,7%
Норвегия	4,6%	Новая Зеландия	15,0%
Австрия	6,2%	Канада	15,1%
Франция	7,6%	Италия	15,5%





Исландия	8,3%	Германия	16,3%
Венгрия	8,7%	Ирландия	16,3%
Швейцария	9,4%	Португалия	16,6%
Бельгия	10,0%	Испания	17,3%
Англия	10,1%	США	20,6%
Корея	10,2%	Польша	21,5%
Чехия	10,3%	Мексика	22,2%
Словакия	10,9%	Турция	24,6%
Голландия	11,5%	Россия 2007	20,7%
Австралия	11,8%	Москва 2006	31,7%
OECD-30	12,4%		

Таблица 8

Коэффициенты фондов по странам OECD (2005 г.), России и Москве

Дания	4,6	Ирландия	8,4
Швеция	4,7	Греция	8,5
Люксембург	5,6	Англия	8,6
Финляндия	5,7	Канада	8,9
Бельгия	5,8	Новая Зеландия	9,1
Чехия	5,8	Испания	9,1
Австралия	6,0	Корея	10,1
Словакия	6,1	Япония	10,1
Франция	6,2	Италия	10,7
Голландия	6,3	Португалия	12,4
Норвегия	6,6	Польша	13,5
Венгрия	6,6	США	16,0
Исландия	6,9	Турция	17,3
Швейцария	7,1	Мексика	25,8
Австрия	7,2	Россия 2007	19,6
OECD-30	7,6	Москва 2006	48,5 *
Германия	7,7		

* — расчетные показатели (ИСЭПН), коэффициент дифференциации по данным Госкомстата на 2007 для Москвы составлял 42,7.





Высокое значение детской бедности в Москве показывает, что в Москве в «бедных» домохозяйствах детей значительно больше, чем в целом по России и странах OECD.

Следующий важный показатель бедности и одновременно неравенства — это коэффициент фондов (табл. 8). Он рассчитывается как отношение среднего значения денежного душевого дохода в 10-ом дециле к среднему душевому доходу в 1-ом дециле.

Как и в случае с относительной бедностью, неравенство, выраженное коэффициентом фондов в г. Москве, не имеет аналогов среди стран OECD. Интересно, что близкий коэффициент фондов получается для США в случае, если строить распределение доходов населения США до применения процедуры налогообложения.

Глава 3. Детская бедность¹²

Ограниченность ресурсов и разнообразие социальных проблем приводят к необходимости оценивать успешность мероприятий в социальной сфере не только по размеру вложений, но, что более важно, по эффективности решения поставленных задач. Совокупность индикаторов эффективности мероприятий, обеспечивающих всестороннюю социально-экономическую поддержку семей с детьми, не может быть полной без включения в их состав таких фундаментальных интегральных показателей уровня жизни детей и семей с детьми, как детская бедность (абсолютная и относительная), бедность семей с одним, двумя, тремя и более детьми, а также показателей эффективности мероприятий, направленных на поддержку семей с детьми, в форме удельной стоимости этих мероприятий при решении социальных задач. При этом под **удельной стоимостью**

¹² Главы 3 и 4 подготовлены на материалах работы по проекту «Анализ семейной структуры и оценка демографического потенциала семей РФ и экономика его развития» № 08-02-00278а, осуществляемой при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда.





мероприятия мы понимаем объем финансовых ресурсов, необходимых для **снижения** (в случае детской бедности) или **увеличения** (в случае, например, охвата дошкольными учреждениями) соответствующих индикаторов на 1%. Представляется целесообразным использовать показатель **социальной эффективности** (справедливости) мероприятия как оценку отношения величины финансовых ресурсов, необходимых для реализации этого мероприятия, приходящихся на одного ребенка из последних двух децилей («богатых») к величине ресурсов, приходящейся на ребенка из первых двух децилей («бедных»). Этот показатель важен в тех случаях, когда мероприятие носит общий характер и не связано напрямую с доходом домохозяйства, в котором ребенок проживает. В этом случае выделенные средства в зависимости от социально-демографической структуры населения могут распределиться таким образом, что будет нарушена социальная справедливость. Исчисление предлагаемых интегральных показателей уровня жизни детей и семей с детьми производилось при помощи разработанного в ИСЭПН РАН инструментария «Стэнд». Методология этого инструментария базируется на принципе точечных, соответствующих логике каждого данного мероприятия, воздействий на социально-демографическую структуру выборочной совокупности домашних хозяйств, генерализированной и актуализированной на 2006 г. (базовый период). Этот же инструментарий был использован при подготовке раздела «Социальная политика» при разработке стратегии развития Москвы на период до 2025 г.

Важнейшими интегральными индикаторами положения детей и семей с детьми должны стать показатели абсолютной и относительной детской бедности. Абсолютная детская бедность — это доля детей, проживающих в домохозяйствах с душевым денежным доходом ниже прожиточного минимума (ПМ), в общем количестве детей. О важности этого показателя свидетельствует тот факт, что если в 2006 г. в Москве абсолютная бедность составляла 13,28%, то уровень абсолютной детской бедности был равен 25,0%. Другими словами, четвертая часть всех детей Москвы проживала в бедных семьях.

Но достоверность показателя абсолютной бедности и тесно связанного с ним показателя абсолютной детской бедности целиком и полностью зависит от принятой методики исчисления ПМ. Очевидно, что ПМ — фигура во многом политическая, и методика его расчета может





существенно корректироваться в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В связи с этим невозможно прогнозировать изменения показателей абсолютной бедности и абсолютной детской бедности.

Но существует объективный показатель бедности, свободный от этих недостатков. Это принятый в развитых европейских странах показатель относительной бедности. Относительная бедность — это доля населения с душевыми денежными доходами ниже 60% медианного¹³ душевого денежного дохода. Тогда относительная детская бедность — это доля детей, проживающих в домохозяйствах с душевыми денежными доходами ниже 60% медианного денежного дохода, в общем количестве детей. В 2006 г. в Москве относительная бедность составляла 31,2%, а относительная детская бедность — 41,5%. Таким образом, немногим менее половины детей Москвы проживают в бедных, с точки зрения европейских стандартов неравенства, домохозяйствах. Это выражается в неполноценном питании, затрудненном доступе в дошкольные учреждения, учреждения здравоохранения, учреждения досуга, культуры и спорта, высшие учебные заведения. Ощущение детьми, и особенно подростками, отторжения обществом и невозможности достижения в будущем полноценных жизненных стандартов во многих случаях порождает ущербность нравственных устоев, социальный и политический нигилизм, проблемы со здоровьем, большую вероятность приобщения к алкоголю и наркотикам, рост подростковой и молодежной преступности. Почти 50%-ая детская бедность может оказаться базисом половинной маргинализации населения города через 2–3 поколения с сопутствующими ей преступностью, социальной и политической нестабильностью.

Произведенные нами расчеты показывают, что экономический рост сам по себе, без кардинального реформирования распределительных отношений, ни в коей мере не решает проблему неравенства и бедности, в том числе и детской бедности¹⁴. Действительно, инерционный прогноз на период до 2025 года, базирующийся на полученных от правительства г. Москвы прогнозных рядах начисленной заработной платы, темпах роста

¹³ Медианный душевой денежный доход — это такой уровень душевого денежного дохода, который разбивает население на две равные части: 50% населения имеют душевые денежные доходы ниже медианного уровня, а остальные 50% — выше.

¹⁴ А.Ю. Шевяков, В.С. Жаромский, В.В. Сопцов. Стратегические направления политики доходов населения города Москвы. Стр. 14–25. Экономика мегаполисов и регионов. № 5 (23). Октябрь 2008.





производительности труда, инфляции, численности населения города, численности занятых в экономике и численности пенсионеров с переносом на прогнозный период всех тенденций и пропорций в структуре денежных доходов базисного периода, показал правомерность высказанного предположения (табл. 9). Данные таблицы 9 свидетельствуют об ухудшении всех показателей неравенства и бедности. Единственным путем кардинального изменения ситуации является путь коренного реформирования политики доходов населения. Для определения наиболее эффективных направлений такого реформирования в третьей части настоящего раздела будут рассмотрены возможные мероприятия в области политики доходов населения (включая поддержку семей с детьми), оценены их эффективность с точки зрения некоторых критериев и последствия с точки зрения снижения детской бедности.

Ниже на основе методики моделирования на выборочных данных будут даны оценки часто предлагаемых мероприятий в плане поддержки семей с детьми.

Если дополнительные финансовые ресурсы, необходимые на данное мероприятие, составляют Φ руб., первоначальная абсолютная детская бедность — $D_{1аб}$, а сложившаяся в результате данного мероприятия — $D_{2аб}$, то этот индикатор рассчитывается так:

$$P_{аб} = \Phi \times D_{1аб} / (D_{2аб} - D_{1аб}) \times 100 \quad (1)$$

Стоимость снижения относительной детской бедности на 1% ($P_{от}$) рассчитывается следующим образом. Если дополнительные финансовые ресурсы, необходимые на данное мероприятие, составляют Φ руб., первоначальная относительная детская бедность — $D_{1от}$, а сложив-

Таблица 9
**Динамика прогнозных показателей неравенства и бедности
(инерционный сценарий)**

Годы	Козфф-ент фондов	Козфф-нт Джини	Относит. бедность, %	Относит. детская бедность, %
2010 г.	50,94	0,480	31,28	41,50
2015 г.	52,34	0,481	32,11	42,93
2020 г.	53,27	0,482	33,18	44,25
2025 г.	54,12	0,483	33,46	44,25





шаяся в результате данного мероприятия — $D_{2от}$, то этот индикатор рассчитывается так:

$$P_{от} = \Phi \times D_{1от} / (D_{2от} - D_{1от}) \times 100 \quad (2)$$

Коэффициент социальной эффективности (справедливости) мероприятия в области политики доходов населения ($K_{эфф}$) — отношение объема дополнительных финансовых ресурсов, попавших в два первых дециля, к объему дополнительных финансовых ресурсов, попавших в последние два дециля. Все мероприятия в области политики доходов населения можно сравнивать с точки зрения уровня их социальной эффективности (социальной справедливости). Так, при равных долях дополнительных финансовых ресурсов, попавших в два первых и два последних дециля, коэффициент социальной эффективности $K_{эфф} = 1,0$. Тогда мероприятия с $K_{эфф} < 1,0$ следует считать социально неэффективными, и чем больше отклонение $K_{эфф}$ от 1,0 в сторону снижения, тем социальная неэффективность мероприятия выше. Наоборот, все мероприятия с $K_{эфф} > 1,0$ можно считать социально эффективными, и чем больше отклонение $K_{эфф}$ от 1,0 в сторону повышения, тем социальная эффективность мероприятия выше.

Коэффициент детской социальной эффективности каждого мероприятия в области политики доходов населения ($K_{эффд}$) — это отношение объема дополнительных финансовых ресурсов, пришедшихся на одного ребенка в двух первых децилях, к объему дополнительных финансовых ресурсов, пришедшихся на одного ребенка в последних двух децилях. Как и в предыдущем случае, при равных долях дополнительных финансовых ресурсов, пришедшихся на ребенка в двух первых и двух последних децилях, коэффициент детской социальной эффективности $K_{эффд} = 1,0$. Тогда мероприятия с $K_{эффд} < 1,0$ следует считать социально неэффективными, и чем больше отклонение $K_{эффд}$ от 1,0 в сторону снижения, тем социальная неэффективность мероприятия выше. Наоборот, все мероприятия с $K_{эффд} > 1,0$ можно считать социально эффективными, и чем больше отклонение $K_{эффд}$ от 1,0 в сторону повышения, тем социальная эффективность мероприятия выше.

Дополнительные финансовые ресурсы, пришедшиеся на одного ребенка в двух первых децилях, исчисляются как отношение необходимых для данного мероприятия финансовых ресурсов, попавших в два





первых дециля, к численности детей в этих децилях. Если мероприятие направленно исключительно на поддержку детей или семей с детьми, то величина этого индикатора является точной оценкой, в случае других мероприятий он является ориентировочной оценкой, т.к. в этом случае финансовые ресурсы попадают не только в семьи с детьми.

Дополнительные финансовые ресурсы, пришедшиеся на одного ребенка в двух последних децилях, исчисляются как отношение необходимых для данного мероприятия финансовых ресурсов, попавших в два последних дециля, к численности детей в этих децилях. Как и в предыдущем случае, если мероприятие направленно исключительно на поддержку детей или семей с детьми, то величина этого индикатора является точной оценкой, в случае других мероприятий он является ориентировочной оценкой, т.к. в этом случае финансовые ресурсы попадают не только в семьи с детьми.

Доли домохозяйств с 1-м, 2-м, 3-м и более детьми, попавших в 1-й, 2-ой, 3-й (бедные) децили и попавших в 9-ый, 10-ый (богатые) децили, — индикаторы, на основе которых может быть выявлено направление движения по децилям домохозяйств с различным количеством детей в зависимости от вида мероприятий, направленных на поддержку семей с детьми.

К сожалению, рассчитать перечисленные индикаторы на основе интегральных данных невозможно. Поэтому все предлагаемые индикаторы измеряются и прогнозируются путем расчетов на разработанном в ИСЭПН РАН инструментарии, именуемом «Стенд». Информационной основой этого инструментария являются выборочные обследования бюджетов домашних хозяйств, которые в обязательном порядке должны содержать сведения о доходах членов домашних хозяйств и источниках их поступления.

Глава 4. ***Измерение новых интегральных индикаторов*** ***уровня жизни семей с детьми и их прогнозирования***

Проводимые в настоящее время мероприятия в области политики доходов населения направлены на отдельные социальные группы





населения (пенсионеры, инвалиды, дети и т.д.), информация о которых имеется в соответствующих ведомствах (например, в Пенсионном Фонде, региональных базах данных социальной защиты населения). Однако, вследствие полной оторванности этой информации от информации о социально-экономической и социально-демографической структурах населения, возможности оценки влияния этих мероприятий на все население (в смысле снижения неравенства, бедности, социально-экономической эффективности), как, впрочем, и на положение отдельного домохозяйства, не существует.

Отсутствие информации о **доходах** и их структуре (по источникам доходов) на уровне домохозяйств не позволяет оценить влияния «других» денежных доходов (кроме заработной платы, пенсий, пособий и т.д.), существенную долю которых составляют теневые доходы, на социально-экономическую дифференциацию населения, неравенство и бедность.

На основе обследования бюджетов домашних хозяйств, проведенного в 2003 г. в рамках проекта «НОБУС» и содержащего сведения о доходах домашних хозяйств в ИСЭПН РАН, был построен модельный **стенд**, методология которого существенным образом использует синтез негруппированных данных выборочных обследований и текущей отчетной государственной статистики. Это базовый принцип методологии, т.к. не существует более полных данных о взаимосвязях между отдельными социально-экономическими и социально-демографическими показателями населения. Методология позволяет выделять любую, соответствующую экономическому воздействию, целевую группу населения и оценивать ее текущие и прогнозные социально-экономические и демографические характеристики. Конечно, при этом выборка должна быть достаточно велика, а разнообразие видов домохозяйств достаточно хорошо коррелировать с их реальным разнообразием.

Второй принцип методологии состоит в необходимости единого рассмотрения и использования выборочной и отчетной (генеральной) информации. Совместное использование двух видов данных позволяет учитывать и анализировать относительную структуру взаимосвязанных оценок показателей для разных групп населения (выборочные данные), а генеральные данные позволяют скорректировать уровни показателей до реальных значений. Для объединения данных используются методы балансовой оптимизации.





Третий важный момент методологии состоит в предположении, что поведение системы зависит от поведения всех ее составляющих элементов. Это позволяет раскладывать общее управленческое решение на ряд действий в отношении характеристик членов целевой группы. Отсюда следует, что управленческое решение должно формулироваться в терминах не менее специальных, чем описываются члены целевой группы.

Для проведения достоверных расчетов на стенде выборочная совокупность домашних хозяйств должна быть приведена в соответствие с генеральной совокупностью на базовый или прогнозный периоды. Для этого она должна подвергнуться процедурам актуализации и генерализации.

Актуализация выборочной совокупности домашних хозяйств стала необходимой в связи с тем, что в РФ уже в течение длительного периода времени не проводятся обследования доходов домашних хозяйств. Поэтому пока единственным источником информации для рассматриваемой модели являются бюджеты домашних хозяйств РФ, полученные в ходе ОБДХ по проекту НОБУС, осуществленному в 2003 г. (44 600 домохозяйств РФ, в том числе 830 домохозяйств г. Москвы).

Удивительно отсутствие заинтересованности лиц, принимающих решения в информации о дифференциации структуры доходов населения, что, по всей видимости, связано с непониманием первостепенной важности этой информации. Расчеты дифференциации населения по душевым денежным доходам и сценарные расчеты, имитирующие мероприятия в области доходов населения, позволили получить достаточно неожиданные результаты, связанные с выбором путей снижения масштабов неравенства и бедности, и наметить направление реформирования распределительных отношений.

Актуализация, несмотря на существенное огрубление базовой информации, позволяет перенести связи структуры доходов и расходов населения с социально-демографической структурой, заложенные в выборочной совокупности 2003 г., на более поздний период, например, на 2006 г. Для этого в характеристики доходов членов домохозяйств должны быть внесены изменения в доходах населения, произошедшие с 2003 г. Например, за период с 2003 по 2006 гг. натуральные льготы были заменены денежными выплатами (ЕГДВ), отдельные категории граждан стали получать городские компен-





сационные выплаты, средняя заработная плата выросла в 2,1 раза, а пенсия — в 1,6 раза.

После актуализации, связанной с корректировкой всех составляющих доходов домохозяйств в генерализированной на 2003 г. выборочной совокупности в соответствии с произошедшими с 2003 г. изменениями в доходах населения, производится генерализация скорректированной выборочной совокупности на текущий (например, 2006 г. или менее детально в связи с отсутствием ряда интегральных показателей на прогнозный период). Генерализация выборочной совокупности домашних хозяйств осуществляется путем балансировки всех доходных составляющих домашних хозяйств с интегральными данными государственной статистики средствами балансовой оптимизации.

Расчеты различных показателей или сценариев мероприятий в области политики доходов населения на «Стенде» требуют разработки специальных математических и программных процедур на языке пакета SPSS.

Разработаны следующие процедуры:

- процедура расчета абсолютной детской бедности;
- процедура расчета относительной детской бедности;
- процедура расчета стоимости снижения абсолютной детской бедности на 1% ($P_{аб}$);
- процедура расчета стоимости снижения относительной детской бедности на 1% ($P_{от}$);
- процедура расчета коэффициента социальной эффективности (справедливости) мероприятия в области политики доходов населения ($K_{эфф}$);
- процедура расчета коэффициента детской социальной эффективности (справедливости) мероприятия в области политики доходов населения ($K_{эффд}$);
- процедура расчета дополнительных финансовых ресурсов, пришедшихся на одного ребенка в двух первых и в двух последних децилях;
- процедура расчета долей домохозяйств с 1-м, 2-м, 3-м и более детьми, попавших в 1-й, 2-ой, 3-й (бедные) децили и попавших в 9-ый, 10-ый (богатые) децили;
- процедура сценария повышения ежемесячного пособия на детей до 18 лет до 1500 руб. и до 4000 руб.





Эти процедуры были использованы для проведения расчетов предлагаемых интегральных индикаторов поддержки детей и семей с детьми, результаты которых будут рассматриваться в следующем разделе.

Рассмотрим эффективность мероприятий, направленных на поддержку доходов населения. Очевидно, что снижение детской бедности связано не только и не столько с масштабами финансирования мероприятий, направленных именно на детей, сколько с ростом доходов семей с детьми, т.е., в первую очередь, с ростом заработной платы родителей и пенсий нетрудоспособных членов семьи. В связи с этим, наряду со сценариями повышения ежемесячного пособия на детей до 18 лет до 1500 и 4000 руб., будут рассмотрены следующие сценарии: повышения минимальной пенсии до 4000 руб.; минимального размера оплаты труда (МРОТ) — до 6800 руб.; прожиточного минимума (ПМ) пенсионера (для исчисления величины городских доплат неработающим пенсионерам) — до 7000 руб.; увеличения заработной платы работников бюджетного сектора экономики в 2 раза. Все эти мероприятия будут анализироваться с точки зрения их эффективности как инструмента снижения масштабов детской бедности. Все расчеты выполнялись на «Стенде», генерализированном и актуализированном на 2006 г. Этот же базовый период был использован при подготовке раздела «Социальная политика» в проекте «Стратегии развития Москвы до 2025 г.».

Наряду с вышеупомянутыми мероприятиями был рассмотрен сценарий «достижение европейских стандартов неравенства и бедности», смысл которого заключается в определении уровней всех составляющих денежных доходов населения и параметров шкалы прогрессивного налогообложения денежных доходов населения (пример возможного реформирования распределительных отношений), которые позволяют достичь европейских стандартов неравенства и бедности (относительная бедность = 10%, коэффициент фондов = 8–12) без увеличения среднедушевого денежного дохода, т.е. безинфляционным путем.

Данные таблицы 10 позволяют сделать вывод о том, что наибольшее снижение как абсолютной, так и относительной детской бедности связано с мероприятиями «увеличение зарплаты бюджетников в два раза» и «достижение европейских стандартов неравенства». Однако если первое мероприятие связано с необходимостью привле-





чения огромных дополнительных финансовых ресурсов, то второе мероприятие не требует дополнительных ресурсов, но требует коренной реформы распределительных отношений.

Наименее затратными (см. табл. 11) являются мероприятия «пособие на детей равно 1500 руб.», «пособие на детей равно 4000 руб.» и «МРОТ = 6800 руб.». Однако если в случае первых двух мероприятий почти половина необходимых для этого мероприятия финансовых ресурсов попадает в первые два дециля («бедные»), то в случае последнего — в последние два дециля («богатые») уходит в полтора раза больше из выделенных финансовых ресурсов, чем в первые два дециля («бедные»). Сравнить социальную эффективность (справедливость) этих мероприятий помогает коэффициент социальной эффективности (см. табл. 12). Сравнение дает возможность сделать вывод о высокой социальной эффективности первых двух мероприятий и социальной неэффективности третьего.

Наиболее эффективными, с точки зрения индикаторов «удельная стоимость снижения абсолютной бедности на 1%» и «удельная стоимость снижения относительной бедности на 1%», являются меро-

Таблица 10

Изменение индикаторов детской бедности при различных сценариях поддержки доходов населения Москвы

№	Сценарии	Бедность		Детская бедность	
		абсолютная	относительная	абсолютная	относительная
1	Существующее положение	13,28%	31,23%	25,03%	41,50%
2	Минимальная пенсия 4000 руб.	11,41%	30,38%	24,05%	40,15%
3	МРОТ = 6800 руб.	12,58%	31,11%	24,12%	41,38%
4	ПМ пенсионера = 7000 руб.	11,67%	31,49%	24,31%	41,13%
5	Увеличение зарплаты бюджетников в два раза	8,63%	19,77%	16,07%	29,80%
6	Пособие на ребенка = 1500 руб.	13,22%	31,07%	24,30%	40,74%
7	Пособие на ребенка = 4000 руб.	12,83%	30,86%	23,91%	40,09%
8	Достижение европейских стандартов неравенства (относительная бедность = 10%)	2,95%	10%	6,05%	22,86%



Таблица 11
Распределение детей и финансовых ресурсов по двум крайним кварталам при различных сценариях поддержки доходов населения Москвы

№	Сценарии	Доля детей в первых 20%			Доля детей в последних 20%		Дополнительные финансовые ресурсы, млн. руб.	Доли дополнительных ресурсов попадающих в:	
		0–10%	10–20%	20%	80–90%	90–100%		0–20%	80–100%
1	Существующее положение	29,38%	15,82%		20,57%	14,01%	0,000	-	-
2	Минимальная пенсия 4000 руб.	30,17%	14,13%		21,13%	14,01%	3137,500	0,23	0,32
3	МРОТ = 6800 руб.	28,93%	15,48%		21,13%	13,11%	1934,800	0,19	0,27
4	ПМ пенсионера = 7000 руб.	29,49%	16,16%		20,57%	14,01%	2827,000	0,26	0,10
5	Увеличение зарплаты бюджетников в два раза	24,30%	16,95%		25,54%	11,64%	64022,100	0,04	0,23
6	Пособие на детей = 1500 руб.	28,36%	15,59%		20,57%	14,01%	451,500	0,49	0,13
7	Пособие на детей = 4000 руб.	27,23%	15,71%		20,57%	14,01%	1246,100	0,46	0,13
8	Достижение европейских стандартов неравенства	30,74%	13,22%		9,04%	5,20%	0,000	-	-



приятия «пособие на детей равно 1500 руб.» и «пособие на детей равно 4000 руб.» (см. табл. 12). К тому же высокие значения коэффициента детской социальной эффективности для этих мероприятий (см. табл. 13) свидетельствуют об их высокой социальной эффективности (справедливости). Однако само снижение как абсолютной, так и относительной детской бедности в результате этих мероприятий незначительно (см. табл. 10). Из сказанного можно сделать вывод о том, что пособия на детей являются наиболее эффективным инструментом борьбы с детской бедностью, т.к. они непосредственно нацелены на решение проблемы детской бедности. Однако для существенного снижения детской бедности размер пособий должен быть сопоставим со средней заработной платой работника, что в настоящее время не представляется реалистичным.

Таблица 12

Стоимость снижения абсолютной и относительной детской бедности на 1% и коэффициенты социальной эффективности при различных сценариях поддержки доходов населения Москвы

№	Сценарии	Дополнительные финансовые ресурсы	Коэфф. Социальной эффективности ($K_{эфф}$)	Стоимость снижения абсолютной детской бедности на 1%	Стоимость снижения относительной детской бедности на 1%
		млн.руб.		млн. руб.	
1	Существующее положение	0,000			
2	Минимальная пенсия 4000 руб.	3137,500	0,72	801	964
3	МРОТ = 6800 руб.	1934,800	0,70	532	6691
4	ПМ пенсионера = 7000 руб.	2827,000	2,64	983	3171
5	Увеличение зарплаты бюджетников в два раза	64022,100	0,19	1788	2271
6	Пособие на детей = 1500 руб.	451,500	3,77	155	247
7	Пособие на детей = 4000 руб.	1246,100	3,50	278	367
8	Достижение европейских стандартов неравенства	0,000			





Таблица 13

Коэффициенты детской социальной эффективности при различных сценариях поддержки доходов населения Москвы

Сценарии	Колич. детей в двух первых децилях	Колич. детей в двух последних децилях	Дополнительные ресурсы на ребенка в 2-х первых децилях	Дополнительные ресурсы на ребенка в 2-х последних децилях	Козфф. детской социальной эффективности
	человек	руб.			
Существующее положение	461040,00	352695,60			
Минимальная пенсия 4000 руб.	451819,20	358458,60	1583,27	2757,12	0,57
МРОТ = 6800 руб.	452971,80	349237,80	807,28	1501,36	0,54
ПМ пенсионера = 7000 руб.	465650,40	352695,60	1554,20	777,49	2,00
Увеличение зарплаты бюджетников в два раза	420699,00	379205,40	6695,93	38662,58	0,17
Пособие на детей = 1500 руб.	448361,40	352695,60	493,43	166,42	2,96
Пособие на детей = 4000 руб.	437988,00	352695,60	1314,42	466,37	2,82
Достижение европейских стандартов неравенства	448361,40	145227,60			

Ниже представлены таблицы (таблицы 14–20) и рисунки (рис. 8–16), содержащие информацию об удельном весе семей с 1-м, 2-м, 3-м и более детьми в общем числе семей по децилям и их движении по децилям в соответствии с модельной реализацией описанных выше сценариев. Следует отметить, что используемая в работе стенда выборочная совокупность домашних хозяйств (850 московских ДХ) ввиду своего недостаточного размера не может в полной мере представлять генеральную совокупность по характеристикам высокой степени детализации, если их представительство в генеральной совокупности незначительно. В нашем случае это касается семей с тремя и более детьми. Незначительное пред-





Таблица 14

Существующее распределение семей с детьми по децилям

Децили	Доли семей с:			
	1 ребенком	2 детьми	>2 детей	без детей
1	44,69%	36,14%	0,00%	19,17%
2	42,04%	5,43%	0,00%	52,53%
3	30,48%	3,00%	0,00%	66,52%
4	22,20%	1,40%	2,60%	73,80%
5	8,37%	0,00%	0,00%	91,63%
6	11,87%	2,11%	0,00%	86,02%
7	45,16%	2,93%	0,00%	51,91%
8	39,21%	0,00%	0,00%	60,79%
9	51,99%	0,00%	0,00%	48,01%
10	23,42%	0,00%	0,00%	76,58%

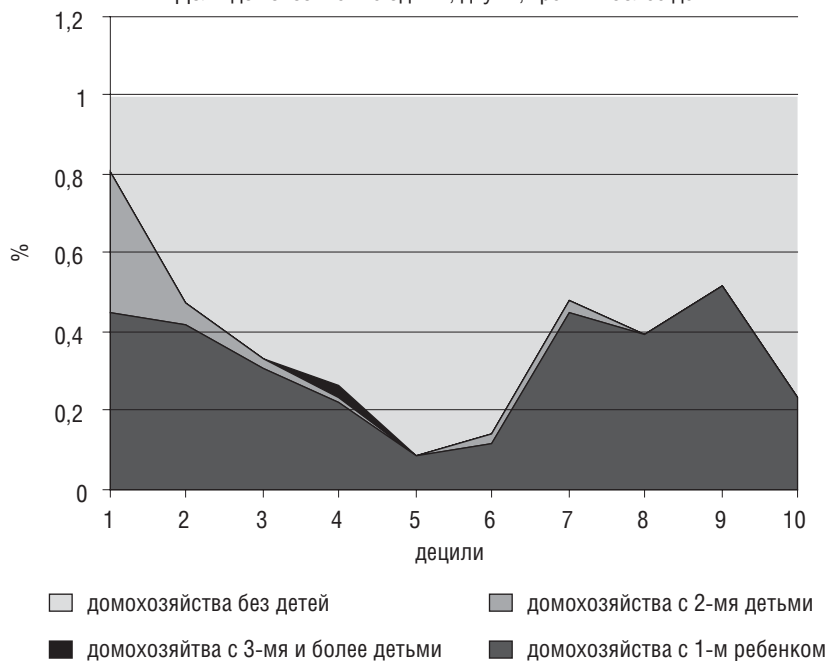
Доли домохозяйств с одним, двумя, тремя и более детьми**Рис. 8. Существующее положение**



Таблица 15

Мероприятие: минимальная пенсия 4000 руб.

Децили	Доли семей с:			
	1 ребенком	2 детьми	>2 детей	без детей
1	47,67%	37,43%	0,00%	14,90%
2	39,49%	5,13%	0,00%	55,38%
3	31,14%	0,33%	0,00%	68,54%
4	24,19%	3,84%	2,68%	69,29%
5	5,07%	0,00%	0,00%	94,93%
6	14,08%	2,45%	0,00%	83,48%
7	45,16%	2,93%	0,00%	51,91%
8	37,45%	0,00%	0,00%	62,55%
9	53,86%	0,00%	0,00%	46,14%
10	23,42%	0,00%	0,00%	76,58%

Доли домохозяйств с одним, двумя, тремя и более детьми

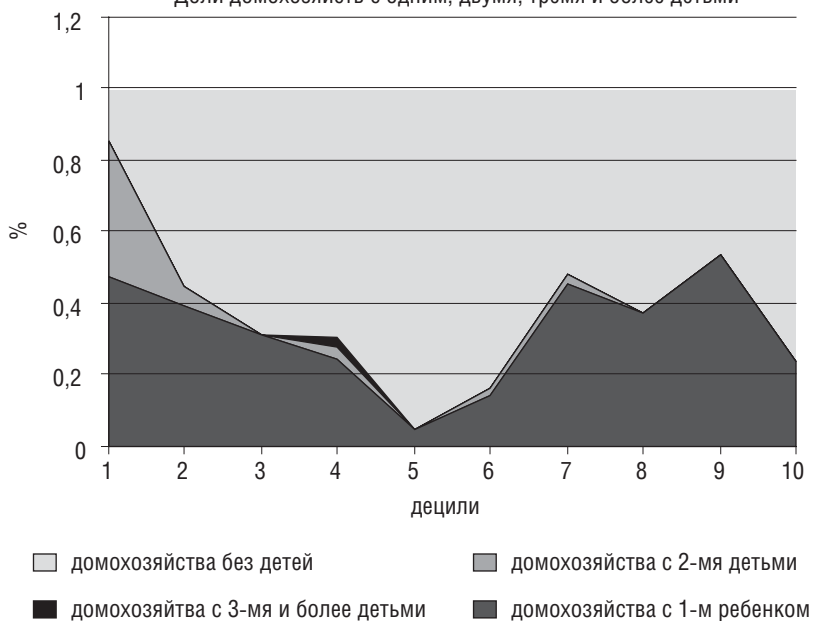
**Рис. 9. Мероприятие: минимальная пенсия 4000 руб**



Таблица 16

Мероприятие: МРОТ = 6800 руб.

Децили	Доли семей с:			
	1 ребенком	2 детьми	>2 детей	без детей
1	43,14%	35,74%	0,00%	21,13%
2	41,67%	5,70%	0,00%	52,62%
3	33,82%	2,90%	0,00%	63,28%
4	22,59%	1,37%	2,55%	73,49%
5	6,89%	0,00%	0,00%	93,11%
6	11,78%	2,10%	0,00%	86,12%
7	44,71%	2,90%	0,00%	52,39%
8	39,65%	0,00%	0,00%	60,35%
9	50,59%	0,00%	0,00%	49,41%
10	23,73%	0,00%	0,00%	76,27%

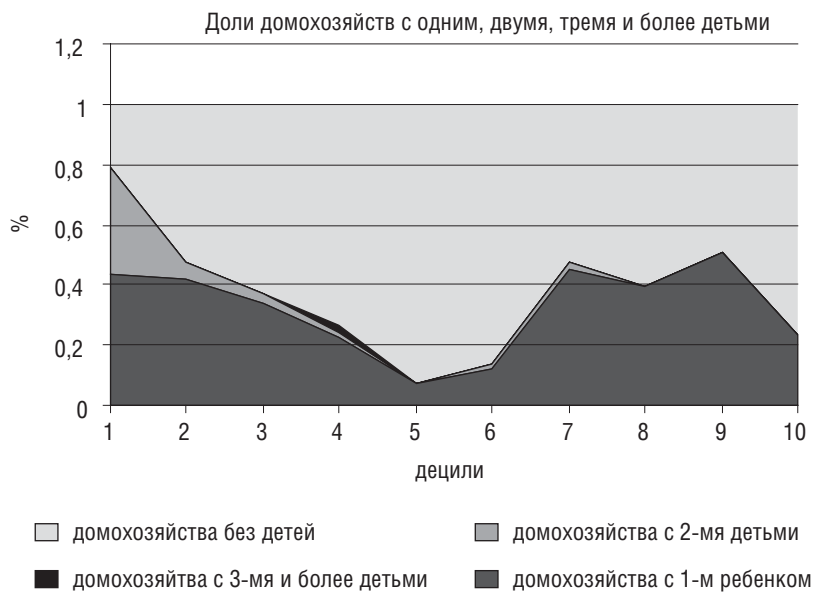
**Рис. 10. Мероприятие: МРОТ = 6800 руб.**



Таблица 17

Мероприятие: ПМ пенсионера = 7000 руб.

Децили	Доли семей с:			
	1 ребенком	2 детьми	>2 детей	без детей
1	47,84%	34,88%	0,00%	17,28%
2	45,59%	7,18%	0,00%	47,23%
3	26,55%	2,75%	0,00%	70,70%
4	23,76%	1,39%	2,58%	72,27%
5	5,40%	0,00%	0,00%	94,60%
6	13,67%	2,43%	0,00%	83,90%
7	45,01%	2,92%	0,00%	52,07%
8	39,21%	0,00%	0,00%	60,79%
9	51,99%	0,00%	0,00%	48,01%
10	23,42%	0,00%	0,00%	76,58%

Доли домохозяйств с одним, двумя, тремя и более детьми

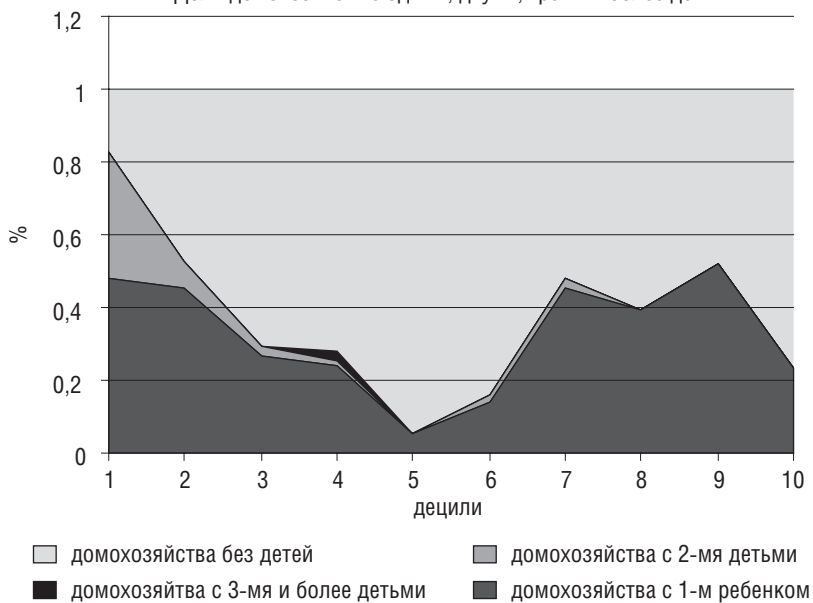
**Рис. 11. Мероприятие: ПМ пенсионера = 7000 руб.**



Таблица 18

Мероприятие: увеличение зарплаты бюджетников в два раза

Децили	Доли семей с:			
	1 ребенком	2 детьми	>2 детей	без детей
1	33,66%	26,55%	0,00%	39,78%
2	37,95%	11,62%	0,00%	50,42%
3	38,86%	4,55%	2,97%	53,62%
4	27,41%	0,00%	0,00%	72,59%
5	10,89%	0,12%	0,00%	88,99%
6	48,36%	0,23%	0,00%	51,42%
7	6,94%	4,50%	0,00%	88,56%
8	29,26%	0,00%	0,00%	70,74%
9	64,24%	0,00%	0,00%	35,76%
10	20,92%	0,00%	0,00%	79,08%

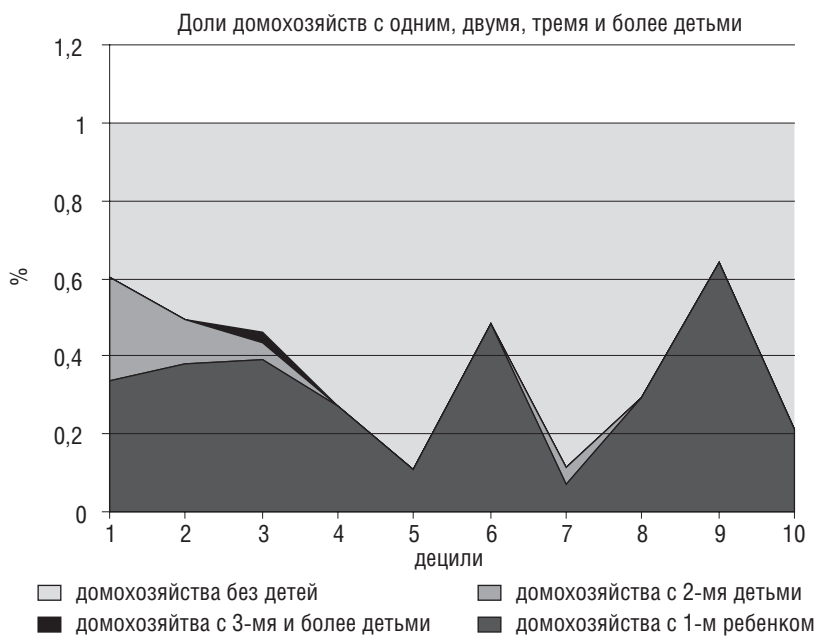
**Рис. 12. Мероприятие: увеличение зарплаты бюджетников в два раза**



Таблица 19

Мероприятие: ежемесячное пособие на детей равно 1500 руб.

Децили	Доли семей с:			
	1 ребенком	2 детьми	>2 детей	без детей
1	44,13%	34,52%	0,00%	21,35%
2	39,81%	6,82%	0,00%	53,37%
3	31,53%	3,00%	0,00%	65,47%
4	23,64%	1,40%	2,60%	72,36%
5	8,39%	0,00%	0,00%	91,61%
6	11,87%	2,11%	0,00%	86,02%
7	45,16%	2,93%	0,00%	51,91%
8	39,21%	0,00%	0,00%	60,79%
9	51,99%	0,00%	0,00%	48,01%
10	23,42%	0,00%	0,00%	76,58%

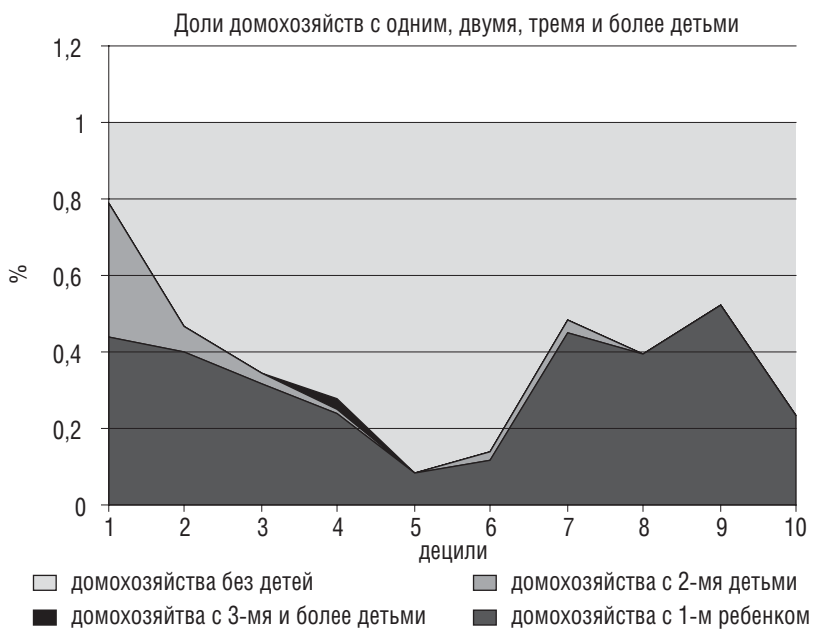
**Рис. 13. Мероприятие: ежемесячное пособие на детей = 1500 руб.**



Таблица 20

Мероприятие: ежемесячное пособие на детей равно 4000 руб.

Децили	Доли семей с:			
	1 ребенком	2 детьми	>2 детей	без детей
1	38,68%	33,61%	0,00%	27,72%
2	42,24%	6,26%	0,00%	51,50%
3	34,01%	1,31%	0,00%	64,67%
4	20,26%	3,78%	2,64%	73,32%
5	11,71%	0,00%	0,00%	88,29%
6	11,87%	2,11%	0,00%	86,02%
7	45,16%	2,93%	0,00%	51,91%
8	39,21%	0,00%	0,00%	60,79%
9	51,99%	0,00%	0,00%	48,01%
10	23,42%	0,00%	0,00%	76,58%

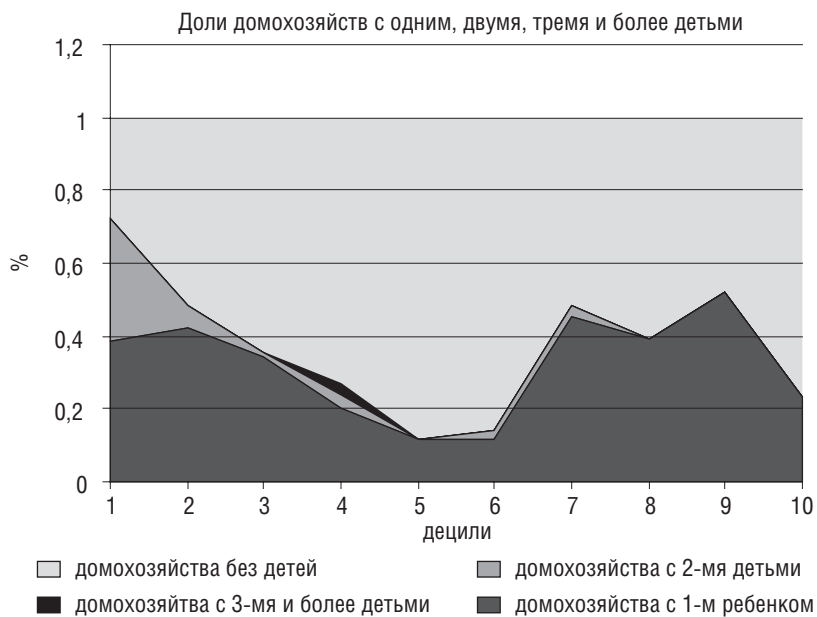
**Рис. 14. Мероприятие: ежемесячное пособие на детей = 4000 руб.**



Рис. 15. Движение семей с одним ребенком по децилям в связи с модельной реализацией мероприятий, связанных с увеличением ежемесячного пособия на детей до 18 лет



Рис. 16. Движение семей с двумя детьми по децилям в связи с модельной реализацией мероприятий, связанных с увеличением ежемесячного пособия на детей до 18 лет





ставительство этой категории семей не позволяет делать надежные выводы об их представительстве в децилях и их движении. Это не недостатки методологии, а проблемы первичной информации. В рекомендациях по проекту «Стратегия развития Москвы на период до 2025 года» мы специально отмечали необходимость иметь в Москве свое собственное обследование бюджетов домашних хозяйств, содержащих данные о доходах и источниках их поступления, размером 3000–3500 ДХ. В этом случае в выборке будет достаточное представительство семей с тремя и более детьми, которое путем перевзвешивания может быть выведено на уровень, соответствующий генеральной совокупности.

Анализ приведенных таблиц показывает, что социально-экономическая и социально-демографическая структура населения Москвы очень по-разному отзывается на различные мероприятия, как с точки зрения эффективности, так и с точки зрения динамики движения между децилями.

В заключение можно сказать, что разработанная в ИСЭПН РАН методика моделирования и инструментарий («Стенд») позволяют оценивать систему новых фундаментальных интегральных показателей уровня жизни детей и семей с детьми, таких как детская бедность (абсолютная и относительная), бедность семей с 1-им, 2-мя, 3-мя и более детьми, и таких показателей эффективности мероприятий, направленных на поддержку семей с детьми, как удельную стоимость (цену снижения абсолютной и относительной детской бедности на 1%) этих мероприятий и их социальную эффективность. Информационной базой этого инструментария является выборочное обследование домашних хозяйств с обязательным включением в состав опрашиваемых показателей характеристик доходов членов домашних хозяйств по источникам их поступления. В связи с тем, что в настоящее время Федеральная служба государственной статистики доходы домашних хозяйств не обследует, а выборочная совокупность домашних хозяйств по Москве не превышает 1000 ДХ, повышение достоверности результатов расчетов может быть связано с необходимостью иметь в Москве свое обследование бюджетов домашних хозяйств с обязательным включением вопросов о доходах и источниках их поступления. Для исчисления характеристик населения, требующих высокой степени детализации, выборочная совокупность должна содержать не менее 3000–3500 бюджетов домашних хозяйств.





Глава 5.

Направления реформирования распределительных отношений с целью достижения европейских стандартов неравенства и бедности

Если говорить о реальной социальной политике, то ориентирами для оценки динамики социальных показателей и выработки мероприятий по решению социальных проблем служат в основном *среднестатистические показатели*, которые не только не дают реального представления о существе и глубине этих проблем, но даже и дезориентируют. Это касается, прежде всего, учета реального распределения доходов населения в рамках балансовых ограничений, обусловленных уровнем продуктивности российской экономики¹⁵, и недооценки в связи с этим проблемы деформации распределительных отношений и продолжающегося углубляться социально-экономического неравенства.

Как мы уже отмечали выше, несмотря на позитивную динамику роста средних показателей денежных доходов и сокращение масштабов бедности, в сфере распределительных отношений наблюдались сложные и неоднозначные тенденции: социальная поляризация и концентрация доходов не уменьшались, а продолжали нарастать.

Чтобы разобраться, как влияет текущая социальная политика на снижение уровня неравенства и бедности, рассмотрим структуру денежных доходов населения для различных доходных групп.

¹⁵ В 2006 г. ВВП России в расчете на душу населения в среднем за один месяц составил 15 680 рублей, а в текущем году в том же выражении он не превысит 21 000 рублей. Если сопоставить это с многомиллиардными состояниями сотни самых богатых и с доходами российских топ-менеджеров, исчисляемыми многими миллионами долларов, станет понятно, что остальной части населения в рамках баланса доходов остается немного. По нашим расчетам, российский «золотой миллион» (примерно 0,7% населения) получал в 2006 г. среднедушевой доход более 120 000 рублей в месяц (в 7,7 раза больше, чем ВВП на душу; это не заработки отдельных людей, а доход в расчете на одного члена семьи). А 0,1% наиболее обеспеченного населения (14 2380 человек) получало среднедушевой доход более 400 000 рублей в месяц (в 25,5 раза больше ВВП на душу). Эти оценки сделаны без учета дохода от роста стоимости капитальных активов и других доходов, не отражаемых в российской статистике. Поскольку распределение доходов — это результат «дележа» ВВП, не мудрено, что 53% населения России имели в 2006 г. доход на душу менее 6000 рублей в месяц в среднем. А в 2007 те же 53% будут иметь доход на душу менее (многие из них значительно менее) 7700 рублей в месяц (в среднем в течение года).





На рис. 17 эта структура показана в разрезе основных источников: заработной платы, пенсий, социальных трансфертов и других доходов, основную часть которых составляют доходы от разных видов собственности и предпринимательской деятельности.

Из приведенной выше структуры доходов населения по их источникам видно, что доходы богатых более чем на 65% состоят из доходов от собственности. Еще более разительная картина наблюдается в г. Москве, где доля «других» душевых денежных доходов в 2006 г. в 9-ом и 10-ом децилях превышает 90% душевых денежных доходов (рис. 18).

Как мы уже отмечали, детальный анализ на уровне доходных групп населения показывает преимущественный рост доходов у бога-

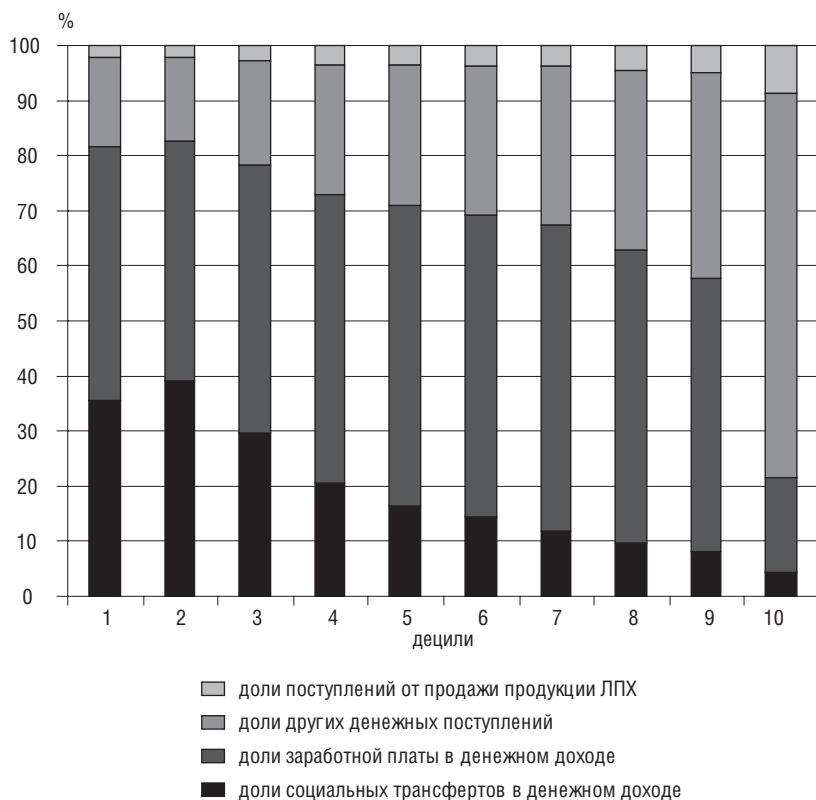


Рис. 17. Структура душевых денежных доходов населения РФ в 2006 г.





тых слоев населения, что говорит о том, что механизмы распределительных отношений работают в основном в пользу 10–20% богатого населения, дискриминируя остальные 80%, причем в наибольшей степени первые три «бедных» дециля.

Это подтверждается также и анализом реальной налоговой нагрузки для различных доходных групп. Считается, что плоская шкала налогов обуславливает равномерное налогообложение для всех доходных групп. Но это совсем не так. Зарплата трудящихся дважды облагается налогом. Сначала взимается единый социальный налог (ЕСН) с фонда оплаты труда — 26,2%, а затем еще 13% с зарплаты — подоходный налог. Таким образом, получается, что трудящийся отдает

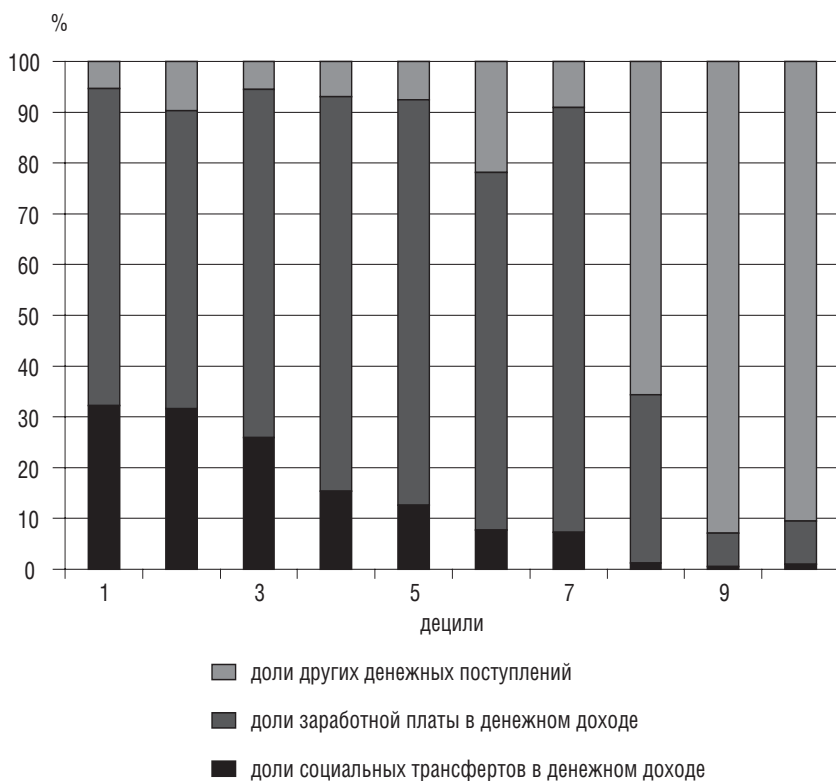


Рис. 18. Доли социальных трансфертов, заработной платы и «других» денежных доходов в душевых денежных доходах населения г. Москвы. 2006 г.





из своих доходов практически 40%, а человек, который живет на доходы в форме дивидендов, банковского процента или с аренды собственности, платит лишь 6–13%. Если он хранит свой вклад под проценты Центробанка, то вообще не платит с них налогов, а если занимается предпринимательством, то платит только 6%. Приведенная ниже таблица 21 дает иллюстрацию сложившейся ситуации на примере г. Москвы и показывает реальную налоговую нагрузку для всех групп населения.

В частности, из приведенной ниже структуры доходов населения по их источникам видно, что доходы богатых подвергаются меньшей налоговой нагрузке, так как большую часть их доходов составляет не заработная плата, а другие доходы (доходы от собственности, дивиденды, и т.п.), которые, как мы уже говорили, облагаются налогами по значительно более низкой ставке, чем фонд заработной платы. Таким образом, в проигрыше оказываются доходы от экономически активной деятельности в противовес рентным и другим доходам¹⁶, а налоговая нагрузка на экономически активное и живущее на заработную плату население в 4 раза выше, чем на лиц, живущих на рентные доходы.

Но наиболее разительно отношение значений «других» душевых денежных доходов 10-го и 1-го децилей. В 2006 г. оно равнялось 828, что почти в 2 раза превышает это отношение в 2003 г. И более чем в 15 раз превышает это отношение в РФ (55).

Все это говорит о том, что, во-первых, основой благосостояния двух самых богатых групп населения является не заработная плата, а другие, «рентные» доходы, а, во-вторых, концентрация этих доходов является основным фактором неравенства в РФ и, в том числе, катастрофического неравенства населения в г. Москве.

Такие сложившиеся и не подвергающиеся коррекции со стороны правительства механизмы распределительных отношений приводят к тому, что численность относительно бедного населения России (т.е. с доходом на душу менее 60% медианного душевого дохода) все время растет.

С точки зрения нормальной экономической логики (тем более логики социального государства), это представляется просто абсурдным и показывает, что деформация распределительных механизмов, связанная, прежде

¹⁶ Замена ЕСН страховыми выплатами вместе с увеличением налоговой нагрузки еще больше усилит дискриминацию работающих и соответственно экономическое неравенство.





Таблица 21

Структура доходов и налогов по источникам (Москва, 2006 г.)

Децили	Трансф на душу, руб.	Трансф на душу, %	Налоги на душу, руб.	Налоги на душу в % от душ. ден. дохода с налогами	Доход с налога- ми, руб.
1	746	32,0%	819,6	26,0%	3151,2
2	1759,8	31,5%	1880,9	25,2%	7474,7
3	2152,9	25,8%	3230,4	27,9%	11563,9
4	1681,9	15,4%	4822,6	30,6%	15779,1
5	1837,0	12,6%	6594,7	31,1%	21176,1
6	1524,9	7,7%	8224,6	29,4%	28001,9
7	2040,6	7,3%	13324,7	32,1%	41455,6
8	462,6	1,3%	9501,0	20,5%	46402,8
9	311,9	0,5%	7958,9	12,2%	65047,1
10	1139,9	1,0%	16856,5	12,9%	130984,9
средние	1365,8	4,6%	7321,4	19,7%	37103,7

всего, с концентрацией доходов у богатых, достигла такого уровня, когда нарушается естественная логика снижения бедности по мере экономического роста, что и наблюдалось в первой части раздела при сравнении разных аспектов бедности и неравенства для стран OECD, России и Москвы.

Таким образом, на сегодняшний день мы имеем не только избыточное социально-экономическое расслоение нашего общества, но и распределительные механизмы, которые его порождают, систематически поддерживают и препятствуют преодолению социальных диспропорций. Без реформирования этих механизмов в направлении разумного ограничения роста самых высоких доходов, мы никогда не будем двигаться в лучшую сторону. Даже если сегодня все разделить поровну и сохранить существующие механизмы распределения, то неравенство очень быстро вернется на прежний уровень. Главная проблема реформирования состоит не только в правильном выборе путей выхода из кризиса, но также в правильном способе измерения и оценки эффекта от реализации принятых решений. Важны не столько объемы усилий, сколько заметные результаты их полезности.

Политика правительства по снижению масштабов бедности может служить хорошей иллюстрацией недооценки и даже непони-





мания этой проблемы. Динамика показателей абсолютной бедности, расчет которой базируется на понятии прожиточного минимума, помимо динамики показателей доходов совершенно естественно зависит от значения и динамики изменений этого минимума. Измерение уровня бедности на основе прожиточного минимума не является достаточно объективным, так как этот минимум определяется на основе субъективных оценок и в современных условиях уже не отражает реальной ситуации с бедностью¹⁷. Поэтому снижение показателя абсолютной бедности может говорить не о его реальном уменьшении, а о неоправданном занижении правительством величины прожиточного минимума, отставании ее корректировки из-за роста цен и т.п.

Показатели относительной бедности, где в качестве ее границы выступает, как правило, 60% от медианного (или среднего) уровня доходов, используются в странах ЕС, где медианный доход близок к среднему. В российских условиях, когда за счет высокого неравенства уровень медианного дохода значительно ниже среднего, мы берем в качестве границы относительной бедности 60% от медианного дохода. Такой подход является, на наш взгляд, операциональным и более информативным с точки зрения оценки эффективности механизмов распределения доходов.

Определяя уровень бедности на основе прожиточного минимума, правительство связывает снижение масштабов бедности только с повышением МРОТ, зарплаты бюджетникам, пенсий и других пособий. Выделяя для этого дополнительные средства, наивно полагает, что они в основном попадают к бедным. Можно было бы продолжать использовать такой подход при оценке бедности и считать достаточными связанные с ним «очевидные» мероприятия по ее снижению — если бы не низкая их социальная эффективность.

¹⁷ Вообще говоря, сама идеология построения прожиточного минимума имеет свои корни в советской действительности, когда многие необходимые потребности население удовлетворяло через общественные фонды потребления, и семья даже с низкими доходами имела реально бесплатный доступ к услугам здравоохранения, образования и отдыха. Мы сколь угодно можем говорить о бесплатном образовании и здравоохранении, но реально сегодня даже за «скорую помощь» приходится платить. Эти и многие другие аспекты жизнедеятельности человека в прожиточном минимуме практически не представлены, и он является скорее уровнем выживания. Хотя о каком выживании можно говорить, когда в нем отсутствуют затраты на приобретение или аренду жилья.





Как показывает детальный анализ на уровне различных доходных групп населения, даже достаточно радикальные предложения по повышению МРОТ и пенсий, которые в последнее время афишируются многими экономистами и политиками, не могут привести к заметным сдвигам по снижению бедности и избыточного неравенства, а из выделяемых на эти цели ресурсов только 12–15% попадают к действительно бедным¹⁸.

Интересно отметить, что случайно или нет, но во всех планах правительства по снижению бедности фигурируют не собственно показатели бедности, а показатели увеличения МРОТ, пенсий, пособий, зарплат бюджетникам и т.п. Заметные проценты подтягивания этих показателей к прожиточному минимуму демонстрируют «серьезные» усилия правительства по решению проблемы бедности, в то время как эффект этих мероприятий на снижение показателей бедности, как мы уже отметили, относительно мал. Сам же показатель бедности и нормативы его снижения в планах правительства напрямую нигде не обозначены.

Заметное снижение бедности по такому пути требует значительных ресурсов, что, в свою очередь, несет в себе опасность инфляции, и поэтому правительственная доктрина исходит из постепенного подтягивания показателей МРОТ и др. к уровню прожиточного минимума. Радикального снижения бедности при таком подходе ожидать не приходится, тем более, что инфляция и существующие распределительные механизмы, как будет показано ниже, фактически сводят эффект этих мероприятий во времени к нулю¹⁹.

Точечные вливания в пользу бедных (такие как повышения пенсий, МРОТ и т.п.), конечно, необходимы с точки зрения уменьшения абсолютной бедности, но на самом деле их кажущаяся ориентированность на бедных размывается и распределяется по всем домашним хозяйствам: и бедным, и богатым. В абсолютном выражении больший эффект получают богатые домохозяйства. Как результат, эти мероприятия не решают проблемы роста неравенства и несут в себе определенную опасность роста инфляции. Без радикального пересмотра рас-

¹⁸ Дело в том, что повышение зарплаты и пенсии касается конкретной личности, а уровень бедности измеряется душевым денежным доходом, т.е. на уровне домохозяйств. Но пенсионеры, бюджетники и пр. присутствуют и в богатых, и в бедных домохозяйствах, что приводит к «размыванию» эффекта мероприятий по повышению МРОТ, пенсий и др. по всем доходным группам.

¹⁹ Если не считать того, что, задавая тот или иной уровень прожиточного минимума, мы можем и бедность свести к любой цифре.





пределительных отношений и, прежде всего, увеличения налоговой нагрузки на сверхдоходы, мы проблему нарастающей относительной бедности и увеличивающегося разрыва «бедные — богатые» не решим.

Как мы уже говорили, существующий механизм распределения и перераспределения доходов населения поддерживает воспроизведение сложившихся катастрофических масштабов неравенства и сейчас, и в будущем. Приведенные ниже модельные расчеты на примере г. Москвы позволяют подтвердить утверждение о низкой социальной эффективности правительственных мер по снижению масштабов бедности и неравенства.

При рассмотрении этого мероприятия следует отчетливо понимать: при любом размере МРОТ далеко не все работники имеют заработную плату на уровне МРОТ или более. По разным причинам, особенно это касается внебюджетного сектора экономики, многие работники могут иметь заработную плату ниже и существенно ниже МРОТ. К таким причинам относятся временная нетрудоспособность, неполный рабочий день или неполная рабочая неделя, работа на частичной должностной ставке и др. Во внебюджетном секторе экономики добавляется отсутствие действенного контроля за соблюдением законодательных норм в области труда и заработной платы. Все эти особенности были учтены при моделировании.

Здесь и ниже необходимо учитывать, что базой моделирования является ситуация 2006 г., в связи с чем абсолютные значения расчетных показателей применительно к 2008 г. требуют определенной корректировки, в то время как все соотношения и качественная картина имеют достаточную степень достоверности.

Результаты сценарных расчетов с экзогенным параметром МРОТ = 6800 руб. приведены в табл. 22 и табл. 23.

Анализ приведенных в таблице 22 результатов расчета позволяет сделать вывод о невысокой эффективности рассматриваемого мероприятия с точки зрения снижения неравенства и бедности населения города. Действительно, снижение коэффициента фондов составило 4,13% при необходимых дополнительных финансовых ресурсах на это мероприятие в размере 1934,8 млн. руб. (см. табл. 23). Таким образом, цена снижения коэффициента фондов на 1% ($P_{1\%}$) составила 468,2 млн. руб., т.е. $P_{1\%} = 468,2$ млн. руб. Данные, приведенные в таблице 21 позволяют объяснить причину такой низкой эффективности.





Таблица 22

Исходные и сценарные характеристики неравенства населения г. Москвы

№	Наименования индексов	Исходные	Сценарные в новых децилях
1	Коэффициент фондов	48,4	46,4
2	Коэффициент Джини	0,4780	0,4779
3	Уровень бедности	13,3%	12,5%
4	Относительная бедность (д.д.д. < 60% медианного д.д.д.)	31,7%	31,5%
5	Средний душевой денежный доход	29790,5	29978,3

Таблица 23

Сценарные средние по децилям приросты душевых денежных доходов

№ децилей	Сценарные приросты среднего душевого денежного дохода	
	в старых децилях	в новых децилях
1	184,7 р.	122,3 р.
2	228,3 р.	240,8 р.
3	106,2 р.	134,3 р.
4	69,7 р.	77,6 р.
5	105,6 р.	112,7 р.
6	15,0 р.	21,6 р.
7	496,3 р.	494,1 р.
8	158,4 р.	159,2 р.
9	303,3 р.	148,3 р.
10	179,5 р.	338,0 р.
По населению в среднем	187,9 р.	187,9 р.
Необходимые дополнительные финансовые ресурсы (млн. руб.)		1934,8
Доля дополнительных финансовых ресурсов, попадающих в два первых дециля	21,99%	19,36%
Доля дополнительных финансовых ресурсов, попадающих в два последних дециля	27,13%	27,13%





Данные таблицы 23 позволяют говорить о том, что средние прибавки к душевым денежным доходам распределяются по децилям совсем не так, как можно было предвидеть на уровне бытовых представлений. Так, даже в «старых» децилях, т.е. в децилях распределения населения по душевому денежному доходу до увеличения МРОТ, доля от необходимых для этого мероприятия дополнительных финансовых ресурсов (1934,8 млн. — см. ту же таблицу), попавшая в первые два дециля, составляет 21,99%, в то время как попавшая в два последних, самых «богатых» дециля составляет уже 27,13% дополнительных финансовых ресурсов. Другими словами, даже повышение МРОТ более выгодно высокодоходным слоям населения. Если ввести коэффициент социальной эффективности каждого мероприятия в области политики доходов населения ($K_{эфф}$) как отношение объема дополнительных финансовых ресурсов, попавших в два первых дециля, к объему дополнительных финансовых ресурсов, попавших в последние два дециля, то все мероприятия в области политики доходов населения можно сравнивать с точки зрения уровня их социальной эффективности (социальной справедливости). Так, при равных долях дополнительных финансовых ресурсов, попавших в два первых и два последних дециля, коэффициент социальной эффективности — $K_{эфф}$ — 1,0. Тогда мероприятия с $K_{эфф} < 1,0$ следует считать социально неэффективными, и чем больше отклонение $K_{эфф}$ от 1,0 в сторону снижения, тем социальная неэффективность мероприятия выше. Наоборот, все мероприятия с $K_{эфф} > 1,0$ можно считать социально эффективными, и чем больше отклонение $K_{эфф}$ от 1,0 в сторону повышения, тем социальная эффективность мероприятия выше. Коэффициент эффективности рассматриваемого в данном разделе мероприятия по повышению МРОТ до 6800 руб. равен: $K_{эфф} = 0,714$. Следовательно, это мероприятие социально неэффективно.

За счет чего же происходит некоторое, отмеченное выше, снижение коэффициента фондов и абсолютной и относительной бедности? Все дело в том, что даже более низкая, но одного порядка прибавка к душевому денежному доходу первого дециля, более чем в 40 раз более низкому, чем душевой денежный доход в 10-м дециле, снижает величину отношения душевых денежных доходов 10-го и 1-го децилей. В «новых» децилях, т.е. в децилях распределения населения по душевому денежному доходу после повышения МРОТ до 6800 руб., эффективность этого мероприятия с точки зрения снижения неравенства и





бедности еще ниже (см. табл. 22), а доля дополнительных финансовых ресурсов, попавших в первые два дециля, по сравнению с долей последних двух децилей, еще меньше.

Снижение эффективности мероприятий в области доходов населения, с точки зрения снижения неравенства и бедности (этот эффект будет проявляться во всех рассматриваемых ниже мероприятиях) при переходе от «старых» децилей к «новым», т.е. к тем децилям, в которых и следует рассматривать конечные результаты этих мероприятий, связано с междецильной «диффузией» домохозяйств. Домохозяйства, получившие в связи с данным мероприятием большую прибавку к душевому денежному доходу, могут подняться в более высокий дециль, а на их место могут опуститься домохозяйства, не получившие никакой прибавки. Так, при повышении МРОТ будет иметь место тенденция перехода домохозяйств пенсионеров в более низкие децили, а домохозяйств без пенсионеров, но с несколькими работниками — в более высокие.

Если повышение МРОТ находится в рамках компетенции правительства г. Москвы, то повышение минимального размера пенсий (имеется в виду пенсия без городских доплат до ПМ пенсионера) — в компетенции правительства РФ. Однако, имея в виду возможность осуществления такого или похожего мероприятия, рассмотрим этот сценарий на модельном уровне.

Результаты расчетов приведены в табл. 24, табл. 25.

Эффект от этого мероприятия в смысле снижения неравенства и бедности выше, чем от предыдущего, но и необходимые для него финансовые ресурсы существенно более значительные. Снижение коэффициента фондов составило 8,68% при необходимых дополнительных финансовых ресурсах на это мероприятие в размере 3137,5 млн. руб. (см. табл. 25). Таким образом, цена снижения коэффициента фондов на 1% ($P_{1\%}$) составила 361,5 млн. руб., т.е. почти на четверть меньше, чем при повышении МРОТ.

Социальная эффективность этого мероприятия, принимая во внимание существенно более высокие необходимые для него финансовые ресурсы, приблизительно такая же, как и при увеличении МРОТ. Действительно, соотношение долей дополнительных финансовых ресурсов, попадающих в два первых и два последних дециля: $K_{эфф} = 0,752$. Следовательно, это мероприятие социально неэффективно, но степень его социальной неэффективности ниже, чем у мероприятия по повышению МРОТ.





Таблица 24

Исходные и сценарные характеристики неравенства населения г. Москвы

№	Наименования индексов	Исходные	В старых децилях	В новых децилях
1	Коэффициент фондов	48,4	43,4	44,2
2	Коэффициент Джини	0,4780		0,4725
3	Уровень бедности	13,3%		11,4%
4	Относительная бедность (д.д.д. < 60% медианного д.д.д.)	31,7%		30,7%
5	Средний душевой денежный доход	29790,5	30095,1	30095,1

Таблица 25

Сценарные средние по децилям прироста душевых денежных доходов

№ децилей	Сценарные приросты среднего душевого денежного дохода	
	в старых децилях	в новых децилях
1	275,2 р.	190,7 р.
2	547,6 р.	539,0 р.
3	282,8 р.	289,2 р.
4	233,6 р.	268,1 р.
5	276,7 р.	289,3 р.
6	153,3 р.	202,2 р.
7	195,4 р.	195,4 р.
8	108,9 р.	115,6 р.
9	646,8 р.	655,0 р.
10	253,3 р.	253,3 р.
По населению в среднем	304,6 р.	304,6 р.
Необходимые дополнительные финансовые ресурсы (млн. руб.)		3137,5
Доля дополнительных финансовых ресурсов, попадающих в два первых дециля	27,01%	23,65%
Доля дополнительных финансовых ресурсов, попадающих в два последних дециля	31,75%	31,45%





Увеличение городских доплат неработающим пенсионерам находится в компетенции правительства г. Москвы, которое и планирует увеличение этих доплат до двукратного размера ПМ пенсионера. Результаты модельных расчетов по этому сценарию приведены ниже в таблицах 26, 27.

Снижение коэффициента фондов в связи проведением этого мероприятия составило 8,88% (расчет по данным табл. 26) при необходимых дополнительных финансовых ресурсах на это мероприятие в размере 1760,3 млн. руб. (см. табл. 27). Таким образом, цена снижения коэффициента фондов на 1% ($P_{1\%}$) составила 198,2 млн. руб., что существенно меньше, чем при повышении МРОТ до 6800 руб. и повышении минимального размера пенсий до 4000 руб.

Социальная эффективность этого мероприятия высока. Действительно, соотношение долей дополнительных финансовых ресурсов, попадающих в два первых и два последних дециля $K_{\text{эфф}} = 3,48$. Следовательно, это мероприятие социально эффективно и степень его социальной эффективности можно считать эталонной.

Здесь необходимо сделать одно важное замечание. При рассмотрении мероприятий в области политики доходов населения выводы об их социальной эффективности или неэффективности относятся только к одному из аспектов этих мероприятий, а именно — к его использованию в качестве инструмента снижения неравенства (в смысле коэффициента фондов) и бедности (абсолютной и относительной). Оценка $P_{1\%}$ говорит о стоимости снижения коэффициента фондов на 1%, а оценка $K_{\text{эфф}}$ — о распределении дополнительных финансовых ресурсов между самыми богатыми и самыми бедными слоями населения. Поэтому если при реализации какого-либо мероприятия, связанного

Таблица 26

Исходные и сценарные характеристики неравенства населения г. Москвы

№	Наименования индексов	Исходные	В старых децилях	В новых децилях
1	Коэффициент фондов	48,4	43,3	44,1
2	Коэффициент Джини	0,4780		0,4726
3	Уровень бедности	13,3%		11,9%
4	Относительная бедность (д.д.д. < 60% медианного д.д.д.)	31,7%		31,2%
5	Средний душевой денежный доход	29790,5	29961,4	29961,4





Таблица 27

Сценарные средние по децилям прироста душевых денежных доходов

№ децилей	Сценарные приросты среднего душевого денежного дохода	
	в старых децилях	в новых децилях
1	281,4 р.	210,0 р.
2	551,5 р.	381,9 р.
3	167,0 р.	354,6 р.
4	158,9 р.	159,8 р.
5	131,8 р.	149,1 р.
6	169,3 р.	202,3 р.
7	60,6 р.	60,6 р.
8	16,7 р.	16,7 р.
9	3,7 р.	3,7 р.
10	180,3 р.	180,3 р.
По населению в среднем	170,9 р.	170,9 р.
Необходимые дополнительные финансовые ресурсы (млн. руб.)		1760,3
Доля дополнительных финансовых ресурсов, попадающих в два первых дециля	48,72%	34,73%
Доля дополнительных финансовых ресурсов, попадающих в два последних дециля	9,97%	9,97%

с распределением или перераспределением доходов населения, дополнительные финансовые ресурсы в большей мере поступают в богатые слои населения, а стоимость снижения коэффициента фондов на 1% высока, можно утверждать, что данное мероприятие не является инструментом снижения неравенства и бедности.

Глава 6.
Социальная защита населения как фактор повышения уровня и качества жизни населения

В современных моделях развития, ориентированных на высокие стандарты благосостояния и повышение качества челове-





ского капитала, особые требования предъявляются к институтам социального обеспечения и защиты населения, которые призваны поддерживать баланс распределения полномочий между рынками, государством и семьями по формированию уровня и качества жизни населения. Достижение этой цели осуществляется посредством выплаты пенсий и пособий страхового и нестрахового характера, предоставления неденежных социальных трансфертов и оказания социальных услуг.

После того, как в России был принят ряд законов, разграничивающих полномочия в области социальной защиты населения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления, практически все мандаты в данной сфере, за исключением страховых выплат и пенсионного обеспечения, были переданы субъектам Федерации РФ²⁰. Принимая во внимание данный факт, регионы, разрабатывающие стратегии социально-экономического развития после 2005 г., стали уделять особое внимание месту и роли социальной защиты населения в общей системе мер, направленных на рост благосостояния населения.

Для уяснения роли и места социальной защиты в общей системе детерминант уровня и качества жизни оценим значимость социальных трансфертов в общей структуре денежных доходов населения и рассмотрим показатели, характеризующие социальные расходы бюджета Правительства г. Москвы.

Роль денежных социальных трансфертов в структуре доходов населения. Наиболее общим показателем, характеризующим значимость денежных социальных трансфертов, является их доля в общем объеме доходов населения, включающих, помимо данного источника, оплату

²⁰ Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон РФ № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий»; Федеральный закон РФ от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».





труда, доходы от собственности и предпринимательской деятельности. Социальные трансферты в доходах жителей г. Москвы составляют меньшую долю, чем в среднем по России (табл. 28). Данная тенденция является устойчивой, но максимальный разрыв был характерен для ситуации, сложившейся после августовского кризиса 1998 г., когда средняя реальная пенсия достигла минимума за весь постсоветский период. Более низкий удельный вес социальных трансфертов в доходах москвичей сложился при условии, что Москва отличается повышенным представительством пожилых в общей численности населения, которые являются основными получателями денежных выплат социального характера. При прочих равных условиях, данный факт указывает на то, что получатели социальных трансфертов находятся в более сложных материальных условиях по сравнению с теми, чьи доходы формируются за счет других источников.

Москва также имеет отличную от других территорий структуру социальных выплат (табл. 29). Специфика проявляется в том, что пенсии и пособия составляют меньшую долю в общем объеме социальных трансфертов, а удельный вес страховых возмещений, наоборот, выше среднего российского уровня. В последние годы наблюдается тенденция сближения московской и общероссийской структур социальных трансфертов, но относительный вес пенсий продолжает сохраняться на более низком уровне.

Следует еще раз подчеркнуть, что такая картина сформировалась на фоне низкой значимости социальных трансфертов в объеме всех денежных доходов москвичей. В целом, анализ структуры социальных выплат указывает на уязвимое положение пенсионеров в общей доходной стратификации населения города. Сложившаяся ситуация обусловлена не региональной, а федеральной социальной политикой, поскольку назначение и выплата пенсий регулируется федеральным законодательством, а региональные власти могут только назначать дополнительные социальные пособия для пенсионеров, если они являются приоритетной группой для региональной социальной защиты, что, собственно и происходит в Москве: все неработающие пенсионеры получают из регионального бюджета специальную доплату к пенсии.

Длительное время в Москве — относительно других регионов России — в более уязвимое положение попадали и получатели социаль-





Таблица 28

**Доля социальных трансфертов в доходах населения,
% от общего объема доходов**

Годы	РФ	Москва
1999	13,4	7,7
2000	14,4	13,0
2001	15,3	14,3
2002	15,3	13,8
2003	14,1	10,4
2004	12,9	8,5
2005	12,8	7,2
2006	12,0	6,8
2007	11,6	6,2

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. сб. / Росстат — М.: 2001 г. — стр. 119; 2002 — стр. 119; 2003 г. — стр. 124; 2004 г. — стр. 155; 2005 г. — стр. 138; 2006 г. — стр. 126; 2007 г. — стр. 128.

ных пособий, но в последние годы относительный вес данного источника доходов увеличился в 4 раза.

Поскольку пенсионеры являются основными получателями социальных выплат, формируемых за счет социального налога, объем которого зависит от фонда оплаты труда, обратимся к данным сравнительного анализа средней заработной платы и пенсии. В 2006 г. в целом по стране пенсия составляла 25% от средней заработной платы, а в Москве — 16%. Согласно данным региональной статистики, Москва в 2006 г. отличалась самым высоким уровнем душевых доходов, в то время как по среднему размеру пенсий находится только на 21 месте. В Москве средняя пенсия, без учета доплат из городского бюджета, в 2006 г. составила 85,9% от прожиточного минимума пенсионера, а в среднем по России это соотношение — 100%. За счет доплат из городского бюджета средняя пенсия поднялась в 2006 г. до уровня 112%. В динамике наблюдается тенденция сближения средней пенсии москвичей, включающей доплаты, и прожиточного минимума: в 2005 г. средняя пенсия с городскими доплатами составляла 117,4% от ПМ, при этом доля расходов бюджета города, направляемого на доплаты пенсионерам, растет. Это озна-





Таблица 29

Структура социальных выплат, % от общей суммы социальных выплат

	Пенсии	Пособия и социальная помощь	Стипендии	Страховые возмещения	Прочие выплаты
РФ					
2000	65,4	14,1	0,9	19,0	0,6
2001	66,0	12,2	0,8	20,5	0,5
2002	69,4	12,3	0,6	17,5	0,2
2003	70,2	11,3	0,6	17,8	0,1
2004	75,3	10,0	0,7	13,9	0,1
2005	71,5	17,9	0,6	9,9	0,1
2006	69,1	22,5	0,5	7,8	0,1
2007	67,4	25,8	1,0	5,7	0,1
г. Москва					
2000	23,6	4,3	0,1	71,5	0,5
2001	25,5	4,0	0,2	69,8	0,5
2002	30,8	4,3	0,1	64,4	0,4
2003	37,5	5,1	0,1	57,0	0,3
2004	46,4	5,1	0,1	48,2	0,2
2005	53,6	11,0	0,1	35,2	0,1
2006	54,8	21,2	0,3	23,6	0,1
2007	60,3	23,1	1,4	15,1	0,1

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. сб. / Росстат — М.: 2001 г. — стр. 185; 2002 — стр. 190; 2003 г. — стр. 185; 2004 г. — стр. 225; 2005 г. — стр. 208; 2006 г. — стр. 187; 2007 г. — стр. 186.

чает, что бюджет Москвы уже не в состоянии компенсировать всем проживающим в Москве пенсионерам потери доходов, обусловленные высокой стоимостью жизни.

Расходы бюджета г. Москвы на социальную поддержку населения. Несмотря на то, что большая часть денежных социальных выплат предоставляется населению за счет средств внебюджетных фондов, для региональных бюджетов социальные расходы, включая расходы на социальную защиту населения, являются самой значимой ста-





твей расходов. Обратимся к данным, характеризующим расходы бюджета 2006 г. по разделу «Социальная политика», включающего в себя выплаты населению социальных трансфертов в денежной и натуральной форме и расходы на социальное обслуживание (табл. 30).

В первую очередь рассмотрим показатели структуры расходов (показатели 1–4 в таблице 30). Основные характеристики расходов бюджета указывают на то, что на фоне остальных регионов Правительство Москвы в относительных показателях тратит меньше на социальную политику в целом, при этом наиболее значимые отличия наблюдаются, когда речь идет о социальных выплатах населению. Данный вывод справедлив и в том случае, когда речь идет о всех социальных расходах (образование, здравоохранение, культура, социальная политика и пр.). Однако удельный вес социальных

Таблица 30

Основные показатели бюджета г. Москвы в 2006 г., характеризующие социальные расходы и расходы по разделу «Социальная политика»

	Показатели	РФ	Москва
1.	% расходов бюджета г. Москвы по разделу «Социальная Политика»	11,7	10,8
2.	% расходов бюджета г. Москвы на социальные выплаты	6,8	4,0
3.	% социальных расходов бюджета г. Москвы без учета социальных расходов на ЖКХ (образование, здравоохранение, культура, социальная политика и пр.)	54,0	40
4.	% социальных расходов бюджета г. Москвы с учетом социальных расходов на ЖКХ	70,0	68,0
5.	Абсолютные душевые расходы по разделу «Социальная политика», руб.	3002	7134
6.	Душевые расходы по разделу «Социальная политика» с поправкой на коэффициент стоимости жизни в регионах, % от среднероссийского уровня расходов	100	159
7.	Душевые социальные расходы без учета социальных расходов на ЖКХ, с корректировкой на различия в стоимости жизни, % от среднероссийского уровня	100	128
8.	Душевые социальные расходы, включая социальные расходы на ЖКХ, с корректировкой на различия в стоимости жизни, % от среднероссийского уровня	100	214

Источник: Казначейство РФ, авторские расчеты.





расходов Правительства Москвы становится сопоставимым со среднероссийским уровнем, когда во внимание принимаются социальные расходы на ЖКУ. В данном случае речь идет о расходах на три социальные программы: компенсации всему населению части расходов на оплату услуг ЖКХ, льготы для отдельных категорий населения и жилищные субсидии для бедных. Представленный анализ свидетельствует о том, что в общей системе мер поддержки населения социальные программы, направленные на снижение расходов населения на оплату ЖКУ, являются приоритетными.

При переходе к душевым абсолютным расходам регионального бюджета на социальную политику (показатель 5, таблица 30) становится очевидным тот факт, что Москва является лидером на фоне других регионов, тратя на данные нужды каждого человека объем ресурсов, в 2,4 раза превышающий среднероссийский уровень. Такое сопоставление не совсем корректно, поскольку игнорирует региональные различия в стоимости жизни. Для Москвы, которая отличается высокой стоимостью жизни, этот эффект будет значимым. Дефлировать его влияние можно посредством корректировки региональных абсолютных социальных расходов на индекс различий в стоимости жизни, используемый Минфином РФ для целей межрегиональных сравнений (показатели 6–8, таблица 30). В данном случае душевые расходы по разделу «Социальная политика» с поправкой на коэффициент стоимости жизни в регионах продолжают оставаться максимальными и составляют 159% от среднего по стране уровня. Для примера отметим, что для г. Санкт-Петербурга этот показатель составляет 145%, а остальные субъекты РФ существенно отстают от Москвы. Если речь идет о душевых социальных расходах регионального бюджета, включая социальные расходы на ЖКХ, с корректировкой на различия в стоимости жизни, выраженных в % от среднероссийского уровня, то для Москвы данный показатель составляет 214%.

Таким образом, по сравнению с другими субъектами РФ, Правительство Москвы тратит более существенные ресурсы на социальные расходы, включая расходы на пособия и социальное обслуживание. Однако в общей структуре расходы на социальную защиту составляют меньший удельный вес, если их сравнивать с ситуацией в других регионах.

Завершая анализ влияния социальных расходов регионального бюджета и системы федеральных и региональных социальных транс-





фертов на уровень материальной обеспеченности москвичей, отметим два важных момента. С одной стороны, в Москве получатели социальных трансфертов и услуг — относительно аналогичных категорий населения в других регионах — имеют более высокий уровень материальной обеспеченности, следовательно, они постараются не покидать Москву даже тогда, когда социальные трансферты останутся единственным источником доходов. С другой стороны, на фоне остальных социальных групп, проживающих в городе, они имеют доступ к доходам более низкого уровня, что усугубляет доходное неравенство в Москве. Данное противоречие обусловлено тем, что размер пенсий, определяемый федеральным законодательством, слабо дифференцирован в региональном разрезе, чего нельзя сказать о зарплатах и других источниках доходов.

В настоящее время система социальной защиты в России складывается из следующих компонентов:

- Пенсионное обеспечение;
- Страхование рисков работающего населения и социальная поддержка в условиях безработицы;
- Дотации и льготы отдельным категориям населения;
- Социальные денежные пособия и субсидии для бедных;
- Программы поддержки семей с детьми, включая новые меры, направленные на стимулирование рождаемости;
- Социальные услуги, оказываемые как на дому, так и в учреждениях системы социальной защиты;
- Социальная поддержка детей-сирот, безнадзорных и беспризорных детей;
- Меры социальной защиты, адресованные маргинальным слоям населения.

Из представленного выше списка только два первых направления не относятся к компетенции региональной системы социальной защиты, поэтому в сфере социальной поддержки регионам предоставлен большой объем полномочий, определяющих контуры системы социальной поддержки населения.

Дотации и льготы отдельным категориям населения. В 2004–2005 гг. был реализован этап масштабного перераспределения бюджетных полномочий в сфере социальной поддержки населения, формат которых определялся Федеральными законами № 122, № 131, № 199 и Новым





Жилищным кодексом (в части назначения и выплаты жилищных субсидий). В отношении социальной защиты данные законы предусматривали следующие реформы: 1) монетизация льгот и разделение мандатов по их финансированию между федеральным и региональными бюджетами; 2) передача полномочий по ежемесячному пособию на ребенка на региональный уровень; 3) административную реформу социальной защиты, в соответствии с которой социальные объекты передаются с муниципального уровня на региональный и 4) принятие единого для всей страны порядка предоставления жилищных субсидий. В целом, эти изменения привели к тому, что социальная политика стала важной статьей расходов консолидированных региональных бюджетов.

В г. Москве по состоянию на конец 2006 г. 1 264 387 представителя федеральных льготных категорий (12% от общей численности населения) получали ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ). К региональным льготникам относятся 782 232 жителя Москвы (7,5% от общей численности населения), в том числе:

- 41 995 чел — труженики тыла;
- 729 683 — ветераны труда;
- 12 554 — реабилитированные лица и лица, пострадавшие от политических репрессий.

В совокупности к льготным категориям, имеющим право на социальную поддержку в рамках разграничения полномочий по ФЗ № 122, относится 19,5% населения столицы. В бюджете города 2008 года предусмотрена выплата ЕДВ для 800,3 тыс. региональных льготников.

У региональных льготников размер ЕДВ существенно ниже, поэтому в текущем году предполагается дважды повышать его размер, что должно ликвидировать различия в социальной поддержке региональных и федеральных льготников. Совокупный объем средств, предусмотренный в бюджете на финансирование данной региональной социальной программы в бюджете 2008 года, составляет 3 135 916,0 тыс. рублей.

Гораздо больший объем поддержки москвичи получают при пользовании натуральными льготами: социальным проездным, льготами на оплату лекарств и услуг ЖКХ. Согласно данным статистической отчетности, в 2006 г. 4589,7 тыс. чел (44% населения столицы) получали льготы на оплату ЖКУ, а бюджет потратил на их предоставление 11 711,7 млн. руб., что составляет 22% от всех денежных пособий страхового и нестрахового характера, выплаченных за этот период жителям Москвы. В 2007 г. из бюджета горо-





да на меры социальной поддержки отдельных категорий граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи было направлено 11 699,9 млн. рублей, что соответствует объему финансирования данного вида социальной поддержки населения в 2006 г. На льготный отпуск медикаментов региональным льготникам в 2007 г. было направлено 3 454,746 млн. рублей.

Также продолжает функционировать программа бесплатного проезда на городском пассажирском транспорте общего пользования и железнодорожном транспорте пригородного сообщения. В 2008 г. на предоставление данной льготы было направлено 28,4 млрд. руб. Бесплатным проездом на всех видах пассажирского транспорта (кроме такси и маршрутного такси) на основании социальной карты москвича или временного единого социального билета пользуются 2500 тыс. пенсионеров и 1800 тыс. школьников, студентов и учащихся.

Социальные денежные пособия и субсидии для бедных семей. Основной целью Комплексной программы мер социальной защиты жителей города Москвы в 2007 и 2008 гг. было объявлено снижение уровня бедности и социальная поддержка бедных семей. В Москве на достижение данной цели работает достаточно много социальных программ, среди которых основными являются следующие:

- жилищные субсидии для бедных семей;
- городские доплаты к пенсиям неработающих пенсионеров и инвалидов;
- ежемесячные пособия малоимущим гражданам, имеющим детей в возрасте до 16 лет или 18 лет в тех случаях, когда они продолжают обучение в государственных учебных заведениях.

Жилищные субсидии для бедных являются важным направлением региональной социальной защиты, хотя их назначение в основном регулируется федеральным законодательством. Региональные органы власти в соответствии с новым порядком обязаны установить только размеры региональных стандартов, в соответствии с которыми органы местного самоуправления предоставляют субсидии. В 2007 г. жилищные субсидии для бедных получали 443 тыс. или 11,4% домохозяйств Москвы, при среднем по России значении данного показателя на уровне 8,8%. На реализацию данной программы было направлено 4832,1 млн. руб. Москва, по сравнению с другими регионами, применяет достаточно щедрые стандарты определения максимально допустимой нормы расходов на оплату ЖКУ, однако не входит в число регионов-лидеров по вклю-





ченности населения в число получателей жилищной субсидии. В целом, за счет компенсации всему населению части расходов на ЖКУ, льгот для отдельных категорий населения и жилищных субсидий, возмещение затрат жителями Москвы составляет только 62% от реальной стоимости ЖКУ, и это самый низкий уровень данного показателя в стране.

Городские доплаты к пенсиям ежемесячно выплачиваются почти двум млн. малообеспеченных неработающих пенсионеров и инвалидов, что составляет 81% от общей численности пенсионеров в Москве. В конце 2008 г. данная доплата повышала индивидуальные доходы неработающих пенсионеров до величины, эквивалентной 150% стоимости прожиточного минимума пенсионера. Данные об охвате адресной группы получателей (81%) и объему расходов бюджета (51% от всех, включая федеральные, пособий страхового и нестрахового характера, получаемых жителями Москвы) свидетельствуют о том, что компенсационные выплаты пенсионерам — это один из приоритетов социальной поддержки населения. Имея некоторые демографические²¹ и экономические преимущества²², Москва не может ими воспользоваться для целей пенсионного обеспечения, т.к. данный вид социальных выплат регулируется федеральным законодательством, а размер получаемых пенсий слабо чувствителен к личному трудовому вкладу пенсионеров и не зависит от демографической и экономической обстановки в регионе. В такой ситуации издержки пенсионного обеспечения компенсируются системой социальной защиты. В стратегическом контексте, учитывая высокие темпы роста стоимости данной программы, имеет смысл рассматривать модели формирования региональных пенсионных фондов, например, для работников бюджетной сферы города, что позволит в перспективе перейти к более дифференцированным схемам предоставления социальных выплат лицам пенсионного возраста. В частности, речь идет о контроле доходов не только самого пенсионера, но и всех членов домохозяйства.

Ежемесячное пособие бедным гражданам, имеющим детей в возрасте до 16 или 18 лет, если они продолжают обучение в государственных учебных заведениях. В Москве данное пособие предоставляется всем,

²¹ В Москве на 1000 жителей приходится 235,2 пенсионера, в то время как для России в целом данный показатель составляет 269,5, а в ЦФО — 283,9.

²² В Москве численность занятых в экономике, приходящихся на одного пенсионера, составляет 2,56, а в России в целом — 1,75.





кто имеет душевой доход не выше 8 тыс. рублей, что в 3 кв. 2007 г. было эквивалентно 140% от ПМ. В остальных регионах его получателями являются только те семьи с детьми, которые имеют душевые доходы ниже прожиточного минимума. Следовательно, как и в случае жилищных субсидий, для москвичей данная социальная программа устанавливает правила входа, ориентированные на большее число получателей.

В 2006 г. данное пособие получали 550 тыс. семей с детьми. Многодетным семьям, одиноким матерям, родителям детей-инвалидов наряду с основным пособием на ребенка выплачиваются ежемесячные городские доплаты. На выплату пособий и городских доплат семьям с детьми в 2006 г. было направлено 3 млрд. руб. На финансирование данной программы в 2008 г. направлено 4,8 млрд. руб., и рост расходов обусловлен повышением размера выплачиваемых пособий.

Завершая обзор адресных программ для бедных, отметим, что данное направление социальной защиты является одним из приоритетов региональной социальной политики. В отличие от большинства субъектов РФ, которые ограничиваются ежемесячными пособиями для семей с детьми и жилищными субсидиями, Москва осуществляет поддержку неработающих пенсионеров. Расходы на адресную поддержку пенсионеров в 3 раза выше, чем совокупные расходы на пособия для детей из бедных семей и жилищные субсидии. В отношении детских пособий и жилищных субсидий Правительство Москвы проводит политику максимального включения населения в число участников данных программ. В случае детских пособий это существенно ограничивает размер пособия и не позволяет существенно воздействовать на бедность детского населения.

Социальные услуги населению. В контексте институтов социальной поддержки к основным видам государственных услуг населению относят услуги пожилым и инвалидам (обслуживание на дому и в социальных учреждениях), содержание детей в детских дошкольных учреждениях и меры по устройству детей сирот.

Услуги пожилым. При том, что в Москве проживает около миллиона (978 тыс.) лиц старше 70 лет и 302,5 тыс. чел. пенсионеров по инвалидности, мощности учреждений социальной защиты для пожилых весьма ограничены.





Согласно официальным данным Росстата в 2006 г.:

- для надомного обслуживания было зарегистрировано 153682 чел.;
- имеется 4945 мест в центрах социального обслуживания дневного пребывания.

В Комплексной программе мер социальной защиты жителей города Москвы на 2008 г. предусмотрены расходы на содержание 122 центров социального обслуживания, мощность которых рассчитана на 134 тыс. чел. Одним из основных видов социальных учреждений для пожилых являются дома-интернаты, предусматривающие полное государственное обеспечение пожилых, и в Москве насчитывается 16 тыс. мест в таких учреждениях. Расходы на социальное жилье планируются, исходя из того, что данной услугой пользуются 400 чел. Таким образом, налицо дефицит государственных услуг для пожилых, и данная ситуация сложилась на фоне сдерживания развития рынка социальных услуг.

Детские дошкольные учреждения. В 2006 г. охват детей в возрасте 1–6 лет дошкольными учреждениями составил 59,5%, что существенно ниже уровня в начале рыночных реформ, когда данный показатель складывался на уровне 61,7% (1992 г.). В Комплексной программе мер социальной защиты жителей города Москвы на 2008 г. на содержание 290 тыс. детей в дошкольных образовательных учреждениях предусмотрено израсходовать 29,9 млрд. руб.

В период «демографической ямы», обусловленной резким снижением рождаемости в годы экономического кризиса, многие детские дошкольные учреждения были закрыты. При этом обеспеченность детей местами в них была относительно высокой: в 2000 г. рассматриваемый показатель сложился на уровне 74,5%. В настоящий момент в связи с тем, что в фертильный возраст входит многочисленное поколение матерей, рожденных в период демографического бума и наблюдаются некоторые позитивные эффекты влияния стабилизации экономического положения на показатели рождаемости, в системе государственных социальных институтов проблема дефицита мест в дошкольных образовательных учреждениях города является одной из самых острых.

Дети-сироты. На учете органов опеки и попечительства в Москве в 2006 г. состояло около 9,5 тыс. детей и подростков, в том числе 7,9 тыс. чел. получают денежное пособие. Ежегодно около 4 тыс. детей и подростков в Москве остаются без попечения родителей. Из них 30% передаются на государственное обеспечение в дома ребенка, детские дома





и школы-интернаты для детей-сирот, 60% устраиваются в семьи (под опеку, на усыновление) и около 3% возвращаются родителям. Особую тревогу вызывает проблема социального сиротства: только около 2% детей-сирот, поступающих в дома ребенка, — круглые сироты, остальные — сироты при живых родителях. Показательно, что ежегодно около 25% от общей численности вновь выявленных детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, составляют дети, отобранные у родителей, лишенных родительских прав. При этом количество направленных в суды материалов о лишении родительских прав ежегодно увеличивается.

Наиболее распространенной формой семейного устройства детей-сирот является опека и попечительство. Только 10% детей, оставшихся без попечения родителей, передаются посторонним гражданам. Остальные 90% попадают в семьи родственников, нередко людей преклонного возраста (бабушек и дедушек). С 2007 г. увеличены размеры денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), а также единовременной компенсационной выплаты на возмещение расходов при усыновлении ребенка и ежемесячного пособия на воспитание ребенка в приемной семье, максимальная величина которого достигла 15 000 рублей. В 2008 г. в бюджете Правительства Москвы на содержание 12 тыс. детей в интернатных учреждениях предусмотрено 4,1 млрд. руб., а на содержание 1,7 тыс. детей в детских домах — 1,1 млрд. рублей.

Существующие формы временного и постоянного семейного устройства детей-сирот (усыновление, опека и попечительство, приемные, патронатные семьи) остаются недостаточно развитыми. В частности, это касается непроработанности их нормативной и правовой базы. Не всегда эффективно осуществляется профилактическая работа с семьями, находящимися в кризисной ситуации, с целью предотвращения лишения родительских прав. Незначительно распространено восстановление родительских прав и возвращение ребенка в семью после социальной реабилитации последней.

Дети-инвалиды и дети в сложной жизненной ситуации. Одной из социально уязвимых групп московских детей являются дети-инвалиды и дети с ограничениями здоровья. В настоящее время около 2% московских детей являются инвалидами. По данным общегородской информационной системы, численность детей-инвалидов в Москве на конец 2006 г. составляла 26,6 тыс. чел.





В соответствии с Комплексной программой дополнительных мер по поддержке семей с детьми на 2007 г. (Год ребенка) с 2007 г. существенно усилена поддержка семей с детьми-инвалидами. Компенсация неработающему родителю, занятому уходом за ребенком-инвалидом, прежде выплачивавшаяся до достижения ребенком возраста 3 лет, распространена на детей-инвалидов до 18 лет и инвалидов с детства до 23 лет. При этом размер компенсации увеличен более чем в 4 раза, сейчас он составляет 4500 руб. Кроме того, одному из родителей, воспитывающих ребенка-инвалида до 23 лет, обучающегося в каком-либо образовательном учреждении, предусмотрена выдача «социальной карты» для бесплатного проезда, приобретения со скидкой товаров в магазинах, аптеках и т.д. Для детей-инвалидов, не имеющих возможности посещать учреждения образования, обеспечено обучение в дистанционной форме, а образовательные учреждения, работающие с детьми-инвалидами, обеспечены специализированным транспортом.

Вместе с тем остаются актуальными задачи максимально полной интеграции детей-инвалидов в систему образования и общественную жизнь, дальнейшего расширения спектра и повышения качества реабилитационно-образовательных и социальных услуг, доступных всем семьям с детьми-инвалидами.

На учете в подразделениях органов внутренних дел по делам несовершеннолетних в настоящее время находятся свыше 11,5 тыс. детей и подростков. Более 800 несовершеннолетних в возрасте от 8 до 17 лет воспитываются и обучаются в спецшколах открытого и закрытого типа для детей с девиантным поведением. В городе реализуется система профилактической работы с данными категориями детей, в том числе используются новые технологии такой деятельности: социальное волонтерство и социальная реабилитация, уличная социальная работа, школьные службы примирения.

На фоне общего снижения подростковой преступности отмечается рост количества преступлений несовершеннолетних, связанных с наркотиками и сильнодействующими веществами, умышленным причинением тяжкого вреда здоровью, а также хранением и применением огнестрельного оружия. Усиливается тенденция к «омоложению» преступности несовершеннолетних. Все это ставит вопрос о необходимости расширения многообразия форм и методов профилактической работы, всесторонней поддержки детей из «групп риска»,





повышения эффективности данной деятельности и обеспечения ее комплексного характера.

Поддержка семей с детьми. Вопросы улучшения положения семей с детьми, обеспечения охраны здоровья матери и ребенка являются приоритетными для Правительства Москвы, что обусловлено федеральными целями демографического развития. Поскольку при рождении в семье ребенка риск бедности повышается в 2 раза, а федеральные меры поддержки, предоставляемые в данном случае, в условиях высокой стоимости жизни в Москве не компенсируют потерю доходов, обусловленную появлением в семье двух дополнительных иждивенцев, дополнительно к федеральным выплатам за счет средств городского бюджета семьям с детьми предоставляются различные льготы и натуральная помощь. Оказывается значительная материальная поддержка в виде единовременных, ежемесячных и ежегодных городских компенсационных выплат, размеры и количество которых увеличиваются. Общий объем затрат на меры социальной поддержки семей с детьми в 2006 г. превысил 25 млрд. руб.

Ежегодно значительные ассигнования из городского бюджета направляются на обеспечение различных категорий учащихся бесплатным питанием (в 2006 г. — 3, 4 млрд. руб.), летние оздоровительные мероприятия (1, 5 млрд. руб.), бесплатные школьные учебники (973 млн. руб.), ежемесячные и единовременные городские доплаты различным категориям семей. В рамках данного направления социальной защиты также реализуются программы, адресованные беременным и женщинам при рождении ребенка, многодетным и студенческим семьям. Оба этих направления отличаются широким набором мер и небольшой численностью их получателей.

Ключевые вызовы и основные проблемы.

1. В условиях высокой стоимости жизни и низкой чувствительности пенсионного обеспечения, регулируемого на федеральном уровне, московские пенсионеры отличаются высоким риском бедности, что ориентирует Правительство Москвы на развитие адресных социальных программ для бедных. Расходы на компенсационные выплаты неработающим пенсионерам постоянно увеличиваются и существенно превышают расходы на денежные выплаты семьям с детьми. Значимая поддержка московских пенсионеров делает город привлекательным для пенсионеров и других регионов. В стратегическом





плане сложившаяся система поддержки уровня жизни пенсионеров нуждается в совершенствовании.

2. Несмотря на более высокие риски бедности для пенсионеров в Москве, они не стремятся улучшить свое материальное положение за счет переезда в поселения с более низкой стоимостью жизни. Основные барьеры: плохая инфраструктура в других регионах и неуверенность в институциональных возможностях риэлторских фирм.

3. Налицо дефицит социальных услуг для детей и пожилых. Мощности государственных социальных учреждений не соответствуют росту потребностей населения. В основном развивается серый рынок социальных услуг по уходу за пожилыми и детьми.

Конкурентные преимущества.

1. При том, что Москва отличается самым высоким уровнем душевых расходов на социальную политику, доля расходов бюджета города по разделу «Социальная политика» ниже среднероссийской. Это означает, что у города нет серьезной проблемы бюджетных ограничений, а формирование эффективной системы социальной поддержки населения — вопрос выбора приоритетов развития.

2. Высокие доходы населения формируют объективные предпосылки для преодоления проблемы дефицита социальных услуг за счет платежеспособного спроса населения. Решение данного вопроса возможно не только за счет расширения сети государственных социальных учреждений, но и посредством содействия формированию рынка социальных услуг.

Результаты анализа сферы социального обеспечения позволили сформулировать цель развития системы социальной защиты как «снижение уровня и глубины бедности, обеспечение равной доступности социальных услуг для нуждающихся категорий граждан». Достижение данной цели обеспечит решение следующих задач:

- Расширение сети организаций и учреждений, оказывающих услуги населению по социальному обслуживанию;
- Внедрение и развитие инновационных социальных программ, ориентированных на социальное развитие;
- Повышение эффективности адресных социальных программ для бедных семей и уязвимых категорий граждан;
- Развитие системы реабилитации и интеграции лиц с ограничениями жизнедеятельности и формирование доступной и комфортной среды жизнедеятельности для них.





Механизмы решения данных задач могут различаться в зависимости от того, каковыми являются приоритеты демографического развития города, и в этой связи предлагается рассмотреть два сценария:

- Консервативный, нацеленный на развитие Москвы при сохранении численности постоянного населения в существующих границах города;
- Целевой, ориентированный на развитие Москвы, обеспечивающее сокращение численности населения до 8,6 млн. чел.

Специфика **консервативного сценария** заключается в том, что он ориентирован на сохранение сложившегося в 2006 г. режима воспроизводства населения и политику мягкого сдерживания миграционных потоков, что формирует благоприятные условия для развития сферы услуг, состояние которой в значительной степени определяет базовые условия формирования качества жизни населения.

Принимая во внимание сформулированные выше стратегические задачи развития социальной сферы, генеральную цель Стратегии и специфику реалистического сценария, определим некоторые базовые экономические и социальные условия, имеющие принципиальное значение для системы социальной поддержки населения:

1. При сохранении численности постоянного населения относительная и абсолютная численность пожилых будет увеличиваться, поскольку проявятся эффекты демографических волн, обусловленные тем, что пенсионного возраста достигнут те, кто родились в период послевоенного всплеска рождаемости, а в возраст экономической активности будут входить немногочисленные поколения, рожденные в период рыночных трансформаций. Для системы социальной защиты это означает рост числа участников региональных программ социальной поддержки, поскольку пенсионеры являются одной из самых многочисленных групп среди клиентов социального обеспечения.

2. Поскольку федеральные прогнозы на развитие пенсионной системы не предполагают ликвидацию сложившегося разрыва в среднем уровне заработной платы, душевых доходов и пенсии, а участники накопительной пенсионной системы еще не вступят массово в пенсионный возраст, мы исходим из того, что в Москве сохранится сложившийся максимальный для страны уровень отставания пенсии от доходов и заработной платы (в 2007 г. средняя пенсия составила 12% от среднего душевого дохода и 16% от средней заработной платы).





Следовательно, программа «пенсионных» доплат неработающим пенсионерам и инвалидам за счет средств бюджета г. Москвы останется в числе приоритетов городской социальной защиты. Если исходить из того, что уже к декабрю 2008 г. минимальная пенсия этой категории москвичей за счет данных доплат будет повышена до 150% от прожиточного минимума, то в прогнозном периоде она не снизится ниже обозначенного ориентира, а наоборот, следуя идеологии генеральной цели Стратегии развития г. Москвы, будет расти.

3. Доступность государственных социальных услуг будет обеспечиваться за счет реализации следующих двух механизмов обеспечения социальной поддержки. Во-первых, предоставление денежных выплат и бесплатных (или на льготной основе) услуг отдельным категориям населения на основе принципа «За заслуги перед Отечеством». Участниками таких программ будут те, кто внесли (или вносят) значимый экономический и социальный вклад в развитие г. Москвы (например, работники бюджетной сферы, или пенсионеры, отработавшие в бюджетном секторе г. Москвы не менее 15 лет, ветераны труда). Во-вторых, предоставление социальной поддержки для бедных и уязвимых на основе принципов социального контроля, включая контроль доходов и контракты о взаимных обязательствах получателей помощи и доноров. Реализация второго из обозначенных механизмов предполагает инвестирование определенных ресурсов в формирование эффективных институциональных правил оказания социальной помощи на принципах социального контроля.

Задача 1: Повышение эффективности адресных социальных программ для бедных семей и уязвимых категорий граждан. В условиях рыночной экономики и социального государства поддержка бедных и уязвимых слоев населения является главной миссией системы социальной поддержки населения. Эта миссия имеет разные механизмы реализации в зависимости от сценариев социально-экономического развития. Принципиальным является вопрос универсальности или дифференциации в критериях определения права на получение социальной помощи. При универсальном подходе право на социальную помощь предоставляется только бедным категориям населения и лицам с ограниченными возможностями в пределах минимальных потребностей. Дифференцированный подход предполагает определенные префе-





ренности для граждан, имеющих заслуги. Рассматриваемый сценарий ориентируется на дифференцированный подход.

Решение данной задачи будет обеспечиваться за счет реализации следующих мер:

1. За счет социальных выплат в денежной (пособия) и неденежной (льготы) формах повысить индивидуальный доход неработающих пенсионеров, отнесенных к категории «имеющие особые заслуги перед Отечеством» до уровня 50% от медианного душевого дохода в Москве.

2. За счет компенсационных выплат неработающим пенсионерам, «не имеющим особые заслуги перед Отечеством», поддерживать уровень их индивидуальных доходов на уровне, не ниже 150% от прожиточного минимума пенсионера.

3. Повысить размер ежемесячного пособия на детей из бедных семей до уровня 50% от прожиточного минимума ребенка.

4. Сохранить сложившуюся систему поддержки граждан, «имеющих особые заслуги перед Отечеством», при оплате транспорта и жилищно-коммунальных услуг.

5. Развитие системы автоматизированного учета числа получателей социальной помощи с целью мониторинга эффективности действующих программ социальной поддержки.

Задача 2. Развитие системы реабилитации и интеграции лиц с ограничениями жизнедеятельности и формирование доступной и комфортной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных граждан в условиях мегаполиса. Рассматривая данное направление развития в стратегическом контексте, важно подчеркнуть, что в настоящее время в городе реализуется Комплексная целевая программа «Социальная интеграция инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности в городе Москве» на 2008–2010 гг. При этом в целях улучшения положения инвалидов 2009 год объявлен «Годом равных возможностей». Особое внимание уделяется развитию информационных систем и ресурсов в сфере реабилитации и интеграции инвалидов, ориентированных на расширение и совершенствование межведомственной системы постоянного мониторинга потребностей инвалидов (особенно детей-инвалидов и лиц молодого возраста) в реабилитации и адаптацию среды жизнедеятельности. В городе в сфере реабилитации работают более 1420 организаций, предоставляющих медицинские, образовательные и социальные услуги инвалидам (детям и взрослым),





в том числе городского подчинения — 1016, федерального — 44, негосударственных — 139. В текущем году вводится в промышленную эксплуатацию технология формирования и ведения Общероссийского специализированного регистра инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности — получателей мер социальной поддержки в сфере реабилитации.

Решение задачи улучшения качества жизни лиц с ограниченными возможностями будет достигаться за счет:

1. Обеспечения предоставления инвалидам и другим лицам с ограничениями жизнедеятельности в полном объеме установленных действующим законодательством государственных гарантий по медикосоциальной реабилитации;
2. Формирования доступной и комфортной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных граждан;
3. Перехода от «заявительного» принципа работы с инвалидами к активному адресному выявлению их потребностей в реабилитации для устранения или возможно полной компенсации имеющихся ограничений жизнедеятельности;
4. Создания системы постоянного мониторинга потребностей инвалидов (особенно детей-инвалидов и лиц молодого возраста) в реабилитации, степени адаптации среды жизнедеятельности, объема и качества предоставляемых реабилитационных услуг;
5. Перехода на индивидуальные программы реабилитации лиц с ограниченными возможностями;
6. Развития программ трудоустройства и обучения лиц с ограниченными возможностями.

Вторая из обозначенных мер требует значительных финансовых затрат, времени, а также обновления применяемых технологических решений по мере совершенствования строительных технологий, модернизации транспортной инфраструктуры города.

Основой развития сети и материально-технической базы реабилитационных учреждений является дифференцированный подход (исходя из потребностей инвалидов) к формированию сети государственных учреждений (здравоохранения, образования, социальной защиты населения, культуры, физической культуры и спорта и др.) для инвалидов, включая детей-инвалидов, и других лиц с ограничениями жизнедеятельности, приближение учреждений к месту их жительства.





Задача 3. Расширение сети организаций и учреждений, оказывающих услуги населению по социальному обслуживанию. Достижение генеральной цели повышения качества жизни населения невозможно без развития сети учреждений, оказывающих услуги гражданам, нуждающимся в социальном обслуживании. Потребность в услугах таких учреждений постоянно увеличивается, что обусловлено, с одной стороны, ростом численности инвалидов и пенсионеров, с другой стороны, сокращением возможностей для внутрисемейного ухода за детьми, пожилыми и инвалидами.

Меры, обеспечивающие решение данной задачи:

1. Комплексная модернизация и развитие полноценной инфраструктуры системы учреждений социальной защиты населения для создания благоприятных условий проживания и обслуживания групп населения, нуждающихся в социальных услугах системы социальной защиты;
2. Устранение диспропорций в доступности для различных групп населения, нуждающихся в социальной помощи, объектов социальной защиты городского и окружного уровня;
3. Развитие объектов социальной защиты районного уровня;
4. Развитие новых типов объектов и учреждений социальной защиты, обеспечивающих внедрение новых технологий социального обслуживания и медико-социальной реабилитации;
5. Развитие законодательной и нормативной базы, способствующей преобразованию учреждений социальной защиты в некоммерческие организации;
6. Развитие программ предоставления оздоровительно-реабилитационных услуг на дому.

Задача 4. Внедрение и развитие инновационных социальных программ, ориентированных на социальное развитие. Ориентированные на развитие социальные программы являются неотъемлемым элементом системы социальной поддержки в развитых странах. Системы социальной поддержки развивающихся стран в основном ориентируются на поддержку только тех, кто не в состоянии самостоятельно обеспечить минимально приемлемое в обществе потребление. Программы социальной поддержки, ориентированные на развитие, расширяют доступ к ресурсам (доходам, социальным услугам, рынку труда) для отдельных категорий населения с большим потенциалом развития. Традиционно таковыми являются семьи с детьми и мигранты. Исходя из того, что Москва по показателям социально-экономического развития близка к развитым





экономикам, а содействие росту рождаемости определено приоритетом национального развития, такие модели социального обеспечения будут эффективны для поддержки семей с детьми и детей, оставшихся без попечения родителей. Учитывая проблемы пенсионного обеспечения в стране в целом, которые, как показал проведенный на первом этапе анализ, еще больше обострены в Москве, на принципах таких программ должны также развиваться системы дополнительного пенсионного обеспечения для работников бюджетной сферы.

Меры, обеспечивающие решение данной задачи:

1. Развитие сети детских дошкольных учреждений с целью расширения возможностей для занятости молодых родителей и повышения качества образования и развития детей дошкольного возраста;
2. Обеспечение за счет социальных выплат и льгот душевых доходов матери (отца или другого члена семьи, являющегося получателем ежемесячного пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет) и ребенка в возрасте до 1,5 лет до уровня их совокупного прожиточного минимума в случае рождения второго ребенка и 50% от совокупного прожиточного минимума в случае рождения первого ребенка;
3. Формирование и развитие системы дополнительного пенсионного обеспечения для работников бюджетной сферы г. Москвы;
4. Переход к преимущественно семейным формам устройства детей, оставшихся без попечения родителей, и развитие форм профилактики социального сиротства.
5. Реализация представленных мер по четырем обозначенным задачам должна обеспечить достижение значений целевых показателей, оценки которых представлены в таблице 31.

Данный сценарий отличается высокой вероятностью его исполнения, поскольку сформировались экономические предпосылки для его реализации, а институциональные основы предлагаемых механизмов достижения приоритетных целей в сфере социального обеспечения уже заложены в принятых стратегических документах, целевых программах, нормативных и законодательных актах. Принципиальным остается вопрос о принятии Закона «О социальном обслуживании населения города Москвы», регулирующего отношения, возникающие в сфере социального обслуживания населения г. Москвы с целью удовлетворения потребностей населения в доступном и качественном социальном обслуживании. Проект такого закона уже разработан и находится в стадии обсуждения и принятия.





Заложенная в него концепция оказания социальной поддержки москвичам соответствует сформулированным приоритетным задачам данного сценария и генеральной цели Стратегии.

Специфика **целевого сценария** заключается в том, что он ориентирован на: 1) сохранение режима воспроизводства населения на уровне 2006 г.; 2) существенное ограничение миграционного прироста населения; 3) стимулирование переселения пенсионеров в Московскую область и ближайшие соседние области (например, Тверскую). Чтобы реализовать третий из обозначенных механизмов, призванный обеспечить добровольный переезд за пределы Москвы от 300 тыс. чел. до 500 тыс. представителей экономически неактивных групп населения, потребуется сокращение или ликвидация программ льгот и социальных выплат для неработающих пенсионеров.

Реализация данного сценария предполагает формирование следующих условий развития, принципиальных для системы социального обеспечения:

1. Сокращение числа пенсионеров, претендующих, согласно демографическому прогнозу и динамике роста доходов, на участие в региональных социальных программах для пожилых, включая пенсионеров с низким размером пенсий. Мы исходим из того, что именно бедные пенсионеры дадут максимальный отклик на программы стимулирования переезда экономически неактивного населения за пределы г. Москвы.

2. Достижение цели сокращения численности постоянного населения г. Москвы возможно только в том случае, если сфера услуг будет ориентироваться на обеспеченные слои населения и развиваться за счет платежей населения. Программы социальной поддержки будут в основном доступны только для бедных, а размер совокупной помощи через систему социальной защиты не будет повышать душевые доходы получателей выше величины прожиточного минимума. Это означает, во-первых, отказ от приоритетной поддержки неработающих пенсионеров через систему денежных выплат и льгот, во-вторых, внедрение программ стимулирования и сопровождения процесса добровольного переезда пожилых в регионы с более низкой стоимостью жизни. Переориентация системы социальной защиты на преимущественную поддержку бедных слоев населения потребует формирования и внедрения эффективных процедур контроля доходов граждан, пре-



Таблица 31
Прогнозные значения показателей достижения целей стратегии развития г. Москвы до 2025 г.

Целевые показатели	Значения целевых показателей по годам			
	2007	2015	2020	2025
1. Повышение эффективности адресных социальных программ для бедных семей и уязвимых категорий граждан				
1.1. Доля пенсионеров, получающих льготы и денежные выплаты за особые заслуги перед государством за счет бюджета г. Москвы, % от численности населения	7,5	9	10,5	12
1.2. Средний размер пенсионного обеспечения пенсионеров, получающих льготы и денежные выплаты за особые заслуги перед государством за счет бюджета г. Москвы (пенсия, компенсационные выплаты, льготы на транспорт и ЖКУ), % от медианного дохода	28*	35	42	50
1.3. Доля неработающих малообеспеченных пенсионеров и инвалидов, получающих надбавки к пенсии из бюджета г. Москвы, % от численности населения	19	22	25	27
1.4. Средний размер пенсионного обеспечения малообеспеченных пенсионеров и инвалидов (пенсия и московские доплаты к пенсиям, получающих надбавки к пенсии из бюджета г. Москвы), % от прожиточного минимума пенсионера	100	150	150	150
1.5. Доля детей из бедных семей, получающих ежемесячное пособие на ребенка**, % от числа детей в возрасте до 18 лет.	48	43	39	35
1.6. Размер ежемесячного пособия на детей из бедных семей, % от прожиточного минимума ребенка***	10	25	38	50
2. Развитие системы реабилитации и интеграции лиц с ограничениями жизнедеятельности и формирование доступной и комфортной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных граждан в условиях мегаполиса				
2.1. Доля инвалидов, обслуживаемых на основе индивидуальных программ реабилитации, % от общего числа инвалидов	-	10	25	50
2.2. Доля объектов городской инфраструктуры, доступных для инвалидов	-	10	15	30



2.3. Доля одиноко проживающих пенсионеров, пользующихся социальным обслуживанием на дому, % от числа одиноко проживающих пенсионеров	30	45	60	80
3. Расширение сети организаций и учреждений, оказывающих услуги населению по социальному обслуживанию, в том числе и за счет личных средств граждан				
3.1. Обеспеченность объектами социальной защиты, % от норматива по каждому виду услуг.	-	50	70	100
3.2. Строительство новых 98 объектов, % от числа введенных в строй объектов	-	50	75	100
4. Внедрение и развитие инновационных социальных программ, ориентированных на социальное развитие				
4.1. Число молодых семей, участвующих в специализированных ипотечных программах, % от числа семей в момент разработки Стратегии.	100	130	175	200
4.2. Доля работников региональных бюджетных учреждений, включенных в систему дополнительного пенсионного обеспечения	0	10	20	30
4.3 Доля детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в семьи****, % от числа детей устроенных в семьи и учреждения	61*****	67	74	80
4.4 Размер пособия на первого ребенка в возрасте до 1,5, % от прожиточного минимума матери и ребенка	13	25	37	50
4.5 Размер пособия на второго ребенка в возрасте до 1,5, % от прожиточного минимума матери и ребенка	26	50	75	100

* — 2007 г.: 400 руб. — ЕДВ; 900 руб. — проездной; 800 — льгота на оплату ЖКУ. Прожиточный минимум пенсионера в 3 кв. 2007 — 3983 руб. За 9 месяцев 2007 г. душевые доходы в месяц составили 30415 руб., медианный доход (70% от среднего) равен 21 290 руб.; средний размер пенсии в сентябре 2007 — 4000 руб. (включая московские выплаты). Итого социальных трансфертов: 6100 руб.

** — В 2008 на 1.04 такое пособие получало 694 тыс. детей; по прогнозу в 2008 г. 1496 тыс. чел детей в возрасте до 18 лет.
*** — ПМ ребенка в 3 кв. 2007 =4934 руб., средний размер пособия — 500 руб.

**** — Устройство в семьи (опекунство, усыновление, приемные семьи, патронатные семьи, возврат детей родителям, семейные детские дома и др. семейные формы устройства.

***** — Рассчитано на основе данных статистической отчетности 103 РИК за 2007 г.





тендующих на участие в программах социальной защиты. Сдерживание иждивенческих настроений будет обеспечиваться механизмами взаимных обязательств реципиентов и доноров (социальные контракты).

3. Сокращение миграционного прироста создаст напряженность на рынке социальных услуг, что приведет к росту цен на рынке платных услуг и более высоким (относительно средних по городу) темпам роста заработной платы работников, оказывающих услуги в системе государственного социального обеспечения. В случае, если данные механизмы не будут запущены, следует ожидать снижения качества предоставляемых услуг, что противоречит генеральной цели Стратегии.

4. Поскольку данный сценарий выполним только в условиях ориентации на привлекательность города для экономически активных слоев населения с высоким человеческим потенциалом, разрыв между заработной платой и пенсией будет увеличиваться. Следовательно, нереалистично сокращение неравенства в доходах, а стоимость жизни в Москве будет расти еще более высокими темпами. Для системы социальной поддержки это означает, что численность бедных семей, претендующих на социальную помощь, может расти.

5. Для достижения главной цели данного сценария (сокращение численности постоянного населения) потребуются серьезные инвестиции в профилактику бродяжничества беспризорности и безнадзорности.

Задача 1: Повышение эффективности адресных социальных программ для бедных семей и уязвимых категорий граждан.

Решение данной задачи будет обеспечиваться за счет реализации следующих мер:

1. Сокращение численности региональных льготников за счет ужесточения правил входа в данные категории;

2. Поддержка уровня индивидуальных доходов представителей региональных льготных категорий, не превышающего 150% от величины прожиточного минимума пенсионера, за счет социальных выплат в денежной (пособия) и неденежной (льготы) форме;

3. Внедрение затухающей схемы доплат к пенсиям неработающих пенсионеров, обеспечивающую ликвидацию данной социальной программы к 2025 году;

4. Повышение размера ежемесячного пособия на детей из бедных семей до уровня 50% от прожиточного минимума ребенка;





5. Развитие адресных программ социальных пособий для бедных, работающих на основе процедур контроля доходов и заключение социальных контактов с получателями;

6. Развитие системы автоматизированного учета числа получателей социальной помощи с целью мониторинга эффективности действующих программ социальной поддержки.

Задача 2. Развитие системы реабилитации и интеграции лиц с ограничениями жизнедеятельности и формирование доступной и комфортной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных граждан в условиях мегаполиса.

Решение задачи улучшения качества жизни лиц с ограниченными возможностями будет достигаться за счет:

1. Обеспечения предоставления инвалидам и другим лицам с ограничениями жизнедеятельности в полном объеме установленных действующим законодательством государственных гарантий по медико-социальной реабилитации.

2. Формирования доступной и комфортной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных граждан.

3. Создания программ содействия добровольному переезду лиц с ограниченными возможностями за пределы Москвы.

Вторая и третья из обозначенных мер требует значительных финансовых затрат, времени, а также обновления применяемых технологических решений по мере совершенствования строительных технологий, модернизации транспортной инфраструктуры города и развития программ добровольного переселения.

Генеральная цель Стратегии предполагает широкое включение лиц с ограниченными возможностями в программы социальной поддержки, однако в рамках идеологии данного сценария социальная поддержка данной группы будет ориентироваться на минимальный уровень оказания помощи. Таким образом, будет реализовываться принцип максимального охвата при минимальном размере помощи.

Задача 3. Расширение сети организаций и учреждений, оказывающих услуги населению по социальному обслуживанию, в том числе и за счет личных средств граждан.

Меры, обеспечивающие решение данной задачи:

1. Комплексная модернизация и развитие полноценной инфраструктуры системы учреждений социальной защиты населения для создания





благоприятных условий проживания и обслуживания групп населения, нуждающихся в социальных услугах системы социальной защиты;

2. Устранение диспропорций в обслуживании групп населения, нуждающихся в социальной помощи, в объектах социальной защиты городского и окружного уровня;

3. Развитие объектов социальной защиты районного уровня;

4. Развитие новых типов объектов и учреждений социальной защиты, обеспечивающих внедрение новых технологий социального обслуживания и медико-социальной реабилитации;

5. Развитие законодательной и нормативной базы, способствующей преобразованию учреждений социальной защиты в некоммерческие организации;

6. Расширение платных социальных услуг для средне- и высокообеспеченных слоев населения.

Поскольку система развития организаций и учреждений, оказывающих социальные услуги, согласно данному сценарию, будет в большей степени ориентироваться на средне- и высокообеспеченные слои населения, создаются предпосылки для развития новых видов качественных услуг:

- Предоставление оздоровительно-реабилитационных услуг на дому в рамках программы «Профилакторий на дому». Такая программа направлена на максимально возможное продление пребывания граждан в привычных домашних условиях и поддержание их социального, психологического и физического состояния. Она включает в себя такие услуги, как физиотерапия, массаж, лечебная физкультура, витаминотерапия, ароматерапия, дополнительное питание, санитарно-гигиенические услуги, уборка жилого помещения.
- Развитие сети специальных жилых домов на основе опыта заселения и обслуживания проживающих престарелых граждан и инвалидов в специальном жилом доме повышенной комфортности — пансиона «Никольский парк». Целесообразно строительство специальных жилых домов по более дешевому строительному проекту с целью снижения тарифа на проживание и обслуживание, и тем самым привлечения наибольшего количества пенсионеров для проживания в указанных домах на платной основе с целью получения стационарного санаторно-курортного обслуживания.





Задача 4. Внедрение и развитие инновационных социальных программ.

В рамках данного сценария такие программы будут ориентированы: 1) на расширение доступа к ресурсам для отдельных категорий населения с большим потенциалом развития; 2) содействие переселению экономически неактивных категорий населения за пределы г. Москвы.

Меры, обеспечивающие решение данной задачи:

1. Развитие сети детских дошкольных учреждений с целью расширения возможностей для занятости молодых родителей и повышения качества образования и развития детей дошкольного возраста;
2. Формирование и развитие системы дополнительного пенсионного обеспечения для работников бюджетной сферы г. Москвы;
3. Переход к преимущественно семейным формам устройства детей, оставшихся без попечения родителей, и развитие форм профилактики социального сиротства;
4. Создание инфраструктуры и разработка мер содействия добровольному переезду экономически неактивных слоев населения на постоянное место жительства за пределы г. Москвы.

Реализация представленных мер по четырем обозначенным задачам должна обеспечить достижение значений целевых показателей, оценки которых представлены в таблице 32.



Таблица 32
Прогнозные значения показателей достижения целей стратегии развития г. Москвы до 2025 г.

Целевые показатели	Значения целевых показателей по годам			
	2007	2015	2020	2025
1. Повышение эффективности адресных социальных программ для бедных семей и уязвимых категорий граждан				
1.1. Доля региональных льготников г. Москвы, % от численности населения	7,5	9	7,5	6
1.2. Средний размер региональных пенсионных доплат неработающим пенсионерам, руб.	1400	1400	1000	0
1.3. Доля бедных семей, получающих денежные выплаты, субсидии, на основе контроля доходов, % от численности домохозяйств г. Москвы.	21*	18	15	13
1.4. Доля детей из бедных семей, получающих ежемесячное пособие на ребенка**, % от числа детей в возрасте до 18 лет.	48	40	32	24
1.6. Размер ежемесячного пособия на детей из бедных семей, % от прожиточного минимума ребенка***	10	25	38	50
2. Развитие системы реабилитации и интеграции лиц с ограничениями жизнедеятельности и формирование доступной и комфортной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных граждан в условиях мегаполиса				
2.1. Доля объектов городской инфраструктуры, доступных для инвалидов.	-	10	15	30
2.2. Доля одиноко проживающих пенсионеров, пользующихся социальным обслуживанием на дому, % от числа одиноко проживающих пенсионеров	30	45	60	80
3. Расширение сети организаций и учреждений, оказывающих услуги населению по социальному обслуживанию, в том числе и за счет личных средств граждан				
3.1. Обеспеченность объектами социальной защиты, % от норматива по каждому виду услуг	-	50	70	100
3.2. Строительство новых 98 объектов, % от числа введенных в строй объектов	-	50	75	100



4. Внедрение и развитие инновационных социальных программ, ориентированных на социальное развитие					
4.1. Число молодых семей, участвующих в специализированных ипотечных программах, % от числа семей в момент разработки стратегии	100	130	175	200	
4.2. Доля работников региональных бюджетных учреждений, включенных в систему дополнительного пенсионного обеспечения	0	10	20	30	
4.3 Доля детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных в замещающие семьи, % от числа детей устроенных в замещающие семьи и учреждения	61****	67	74	80	
4.4. Численность граждан, участвующих в программе добровольного переезда на постоянное место жительства за пределы Москвы, тыс. чел.	0	100	200	300	

* — Методика оценки: получатели жилищных субсидий — 546 тыс. домохозяйств (оценка 2007 г.); получатели ежемесячных пособий на ребенка (по состоянию на 1.04.08) — 527 тыс. домохозяйств. 50% получателей ежемесячного пособия на ребенка являются получателями жилищных субсидий. В Москве в среднем в 2007 г. постоянно проживало 3875, 2 тыс. домохозяйств. Охват населения программами для бедных: 21% от общей численности домохозяйств.

** — В 2008 на 1.04 такое пособие получало 694 тыс. детей; по прогнозу в 2008 г. 1496 тыс. чел детей в возрасте до 18 лет.

*** — Пм ребенка в 3 кв. 2007 = 4934 руб, средний размер пособия — 500 руб.

**** — Рассчитано на основе данных статистической отчетности 103 РИК за 2007 г.





РАЗДЕЛ 2.

ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ И ЗАНЯТОСТЬ

Глава 1.

Количественные и качественные характеристики трудовых ресурсов

Социально-экономическое развитие Москвы, укрепление реального сектора экономики, активизация и диверсификация инвестиционной деятельности требуют улучшения количественных и качественных характеристик трудовых ресурсов. Качественный прогресс, помимо улучшения индивидуальных параметров трудовых ресурсов (профессионального и интеллектуального потенциала), предполагает и совершенствование структуры их использования. Важно преодолеть серьезные противоречия в сопряженности деятельной структуры занятости (по видам экономической деятельности), ее профессионально-должностной и образовательной составляющих. Данная проблема не утрачивает остроту в условиях кризисных явлений в экономике. Даже при нарастании избытка рабочей силы сохраняется острый дефицит кадров, который вызван не только и не столько недостатком образования, сколько нехваткой трудового опыта и профессиональных навыков.

Численность трудовых ресурсов в течение практически всего постсоветского периода имеет в Москве тенденцию к росту и по отношению к 1992 г. увеличилась почти на 2,5 млн. чел. В настоящее время она близка к 8,5 млн. чел. Значительный вклад в прирост трудоспособного населения внесла миграция, которая устойчиво нарастала в первой половине 1990-х годов и, достигнув в 1995 г. пика, начала снижаться. Резкий перелом обозначился в 2002 г., когда количество прибывших в город в сравнении с 1995 г. сократилось почти в 3 раза,





а в 2006 г. — в 4 раза. В результате ежегодные темпы прироста трудовых ресурсов (с 2001 г.) пошли на убыль, и процесс абсолютного увеличения этих ресурсов фактически остановился. При этом доля трудовых ресурсов в общей численности населения в последние годы практически не изменилась (в 2000 г. — 79,1%, в 2006 г. — 81,0%).

Эти перемены отразились на динамических показателях экономически активного населения. За 2000–2008 гг. его численность увеличилась в Москве на 678 тыс. человек, т. е. более чем на полмиллиона, что внесло вклад в поддержание высокого уровня активности трудоспособного контингента. Если в среднем по РФ этот уровень в 2006–2007 гг. составлял 66–67%, то в Москве, где тенденция его повышения сохраняется почти весь период реформ, — не менее 70% (рис. 19).

На экономическую активность населения Москвы благоприятное влияние оказывает, в первую очередь, широкий спрос на труд, который подтверждается уровнем и динамикой занятости. С 1992 г. по 2008 г. количество работников города увеличилось почти на 1,6 млн. чел. и к концу 2008 г. достигло 6,5 млн. чел. Максимальное увеличение занятости (к предшествующему году) отмечено в 2003 г. — почти 103%, а в 2004–2008 гг. оно стабилизировалось на уровне 101–102%. Ежегодный рост занятых в Москве превышает показатели в среднем по РФ, но после 2003 г. эти показатели заметно сблизились, а в 2008 г. под влиянием начавшихся во второй половине года кризисных явлений в экономике синхронно уменьшились (рис. 20).

О влиянии спросовых характеристик на уровень экономической активности и занятости говорит и крайне низкий уровень городской

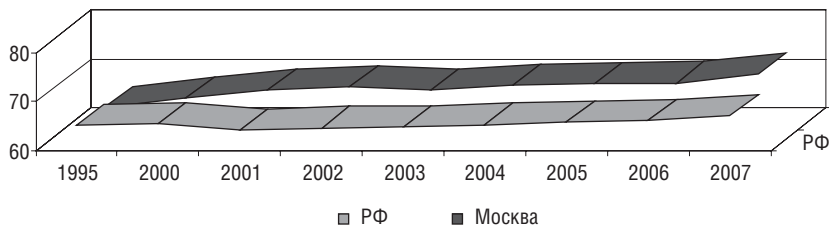


Рис. 19. Уровень экономической активности населения в РФ и Москве в 1995–2007 гг., %

Источник: Росстат. <http://www.gks.ru>.





безработицы. В РФ в последние годы (до начала 2009 г.) общая безработица (по методике МОТ) не превышала естественного уровня, а в Москве с 2001 г. ее показатель в два-пять раз ниже верхней планки (5–6%) так называемого фрикционного вида, который обычно отождествляют с текучестью кадров. В пределах до 1% она осталась и в 2008 г., несмотря на то, что с октября данного года под воздействием кризиса обозначился рост численности безработных (рис. 21).

Москва заметно уступает РФ и по уровню регистрируемой безработицы, что прежде всего обусловлено различиями ее общего уровня. На разницу динамических траекторий этого показателя повлияли размеры пособия по безработице (они реально росли с 2000 г.) как одного из стимулов регистрации. Но с 2005 г. до конца 2007 г. пособия не индексировались, что в среднем по РФ сильнее ослабило заинтересованность безработных в поддержке. В предкризисные годы регистрируемая безработица снижалась также благодаря спаду ее общего уровня (рис. 22).

Спрос на труд, судя по количеству вакансий, заявленных в городской Департамент труда и занятости населения (до 2009 г. — Управление службы занятости населения города Москвы), после снижения в ноябре—декабре 2008 г. продолжает расти. Так, на конец года в 2006 г. заявленная потребность в работниках составляла 151,4 тыс. чел, а в конце 2008 г. — 164 тыс. чел. В марте 2009 г. она повысилась до 237 тыс. человек, что привело к снижению напряженности рынка труда в сравнении со всеми помесечными пока-

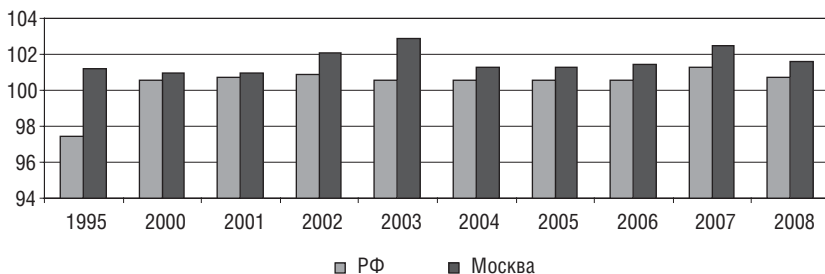


Рис. 20. Численность занятых в РФ и Москве в 1995–2008 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат. <http://www.gks.ru/>; Мосгосстат. <http://www.labor.ru>.





зателями 2008 г. Это говорит о том, что проблема увеличения абсолютной и относительной численности экономически активного и занятого населения города даже в кризисной ситуации не утрачивает актуальности.

Уровень экономической активности существенно варьируется по возрастным группам, что дает представление о том, какие группы наиболее активны, а какие содержат резервы повышения активности (рис. 23).

Максимальный уровень экономической активности населения приходится на группы от 25–29 до 50–55 лет. При этом в Москве почти все возрастные группы трудоспособного населения, кроме группы 15–24 лет, более активны, чем в среднем по РФ, что объясняется значительным спросом на труд и миграционной экспансией, в которую

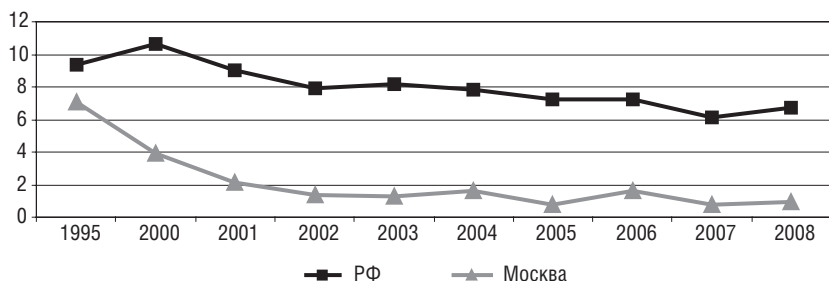


Рис. 21. Уровень общей безработицы в РФ и Москве в 1995–2008 гг., %

Источник: Росстат <http://www.gks.ru/>; Мосгостат. <http://www.labor.ru>.

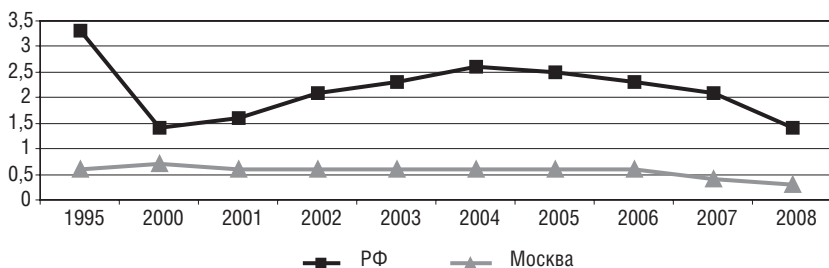


Рис. 22. Уровень регистрируемой безработицы в РФ и Москве в 1995–2008 гг., %

Источник: Росстат <http://www.gks.ru/>; Мосгостат. <http://www.labor.ru>.



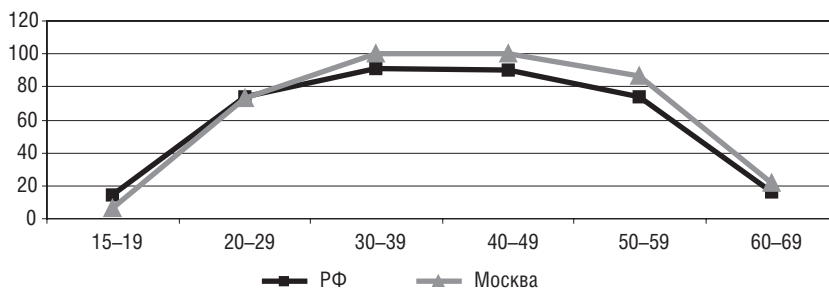


Рис. 23. Уровень экономической активности трудоспособного населения РФ и Москвы по возрастным группам в 2006 г., %

Источник: Росстат <http://www.gks.ru/>; Московский статистический ежегодник. 2007. М.: Мосгорстат, 2007. С. 15–16, 26.

вовлечены в основном высоко мобильные лица преимущественно самого активного трудового возраста.

На базе сравнения возрастных характеристик экономической активности населения в РФ и российской столице с характеристиками в развитых и переходных экономиках можно сказать, что в Москве, как и в России, ее уровень недостаточен в младших (15–24 года) и старших (от 55 лет и более) возрастных группах. Сохранение сложившегося уровня активности при прогнозируемом на ближайшие годы сокращении численности трудовых ресурсов и старении населения может стать одним из ограничителей экономического развития и фактором повышения социальной нагрузки на работников.

В младших возрастных группах сравнительно небольшой уровень активности в Москве в сравнении со средним по РФ показателем объясняется высокими (и отчасти завышенными) притязаниями молодежи на профессиональное, и в особенности вузовское, образование, доступность которого в Москве как крупнейшем в России центре образовательных услуг выше, чем в других регионах и поселениях.

В старших возрастных группах пониженный уровень активности и в РФ, и в российской столице в сопоставлении с развитыми и трансформационными странами связан с ранним правом выхода на пенсию, негативным отношением работодателей к лицам предпенсионного и пенсионного возраста, невысокими заработками. Так, по данным





НОВУС, в Москве в группе 50–59 лет средняя оплата труда на 5% ниже, чем среди лиц 50–44 лет, а в группе 60–69 лет — уже на 24%.

В результате трудовой потенциал старших возрастных групп, в первую очередь «молодых» пенсионеров, недоиспользуется. Прежде всего, это относится к женщинам, которые доминируют среди лиц пенсионного возраста и у которых ранняя постпенсионная активность, в отличие от мужчин, за годы реформ значительно сократилась. Так, количество 55–59-летних женщин-работниц составляло в 2006 г. 47,4% лиц в возрасте экономической активности (15–72 года) против 60,6% в 1992 г. Вовлечение резерва активности старших поколений, как отмечалось, сдерживается непривлекательностью данного возрастного контингента для работодателей. Из-за недостаточной социальной защищенности работников труд за годы реформ интенсифицировался, поэтому он больше соответствует физиологической трудоспособности молодых и средних возрастных групп. При этом неполная и временная занятость, в большей мере устраивающая лиц пенсионного возраста, не имеет в Москве достаточного распространения.

Перечисленные причины, влияющие на уровень активности, обуславливают и сравнительно невысокую занятость младших и старших возрастных групп. Так, лица 15–24 лет (особенно в возрасте до 20 лет), как профессионально наименее подготовленный контингент работников, традиционно уязвимы на рынке труда и испытывают проблемы с трудоустройством. Об этом свидетельствуют показатели уровня занятости и безработицы по возрасту. В 2007 г. лица до 20 лет составляли в числе занятых 0,3%, среди безработных — 5,2%.

Аналогичные проблемы характерны для активного населения, не получившего профессиональной подготовки в учебных заведениях. В 2007 г. в составе занятых в Москве оно включало 12,6% работников (в РФ — 28,1%), а в числе безработных — 53,9% (в РФ — 49,6%). То есть фактор отсутствия профессионального образования стал серьезным препятствием для подходящего трудоустройства и весомой причиной недоиспользования рабочей силы.

Наименьшие проблемы с трудоустройством в Москве у тех, кто получил начальное профессиональное образование, то есть обучен рабочим профессиям. В числе занятых на их долю в 2007 г. приходилось 13,5% (в РФ — 18,1%), а среди безработных — 6,4% (в РФ — 18,3%). Данная категория — одна из самых востребованных и дефицитных.





В вакансиях, заявленных в городской Департамент труда и занятости в течение 2000-х годов и в начале 2009 г., доминируют рабочие профессии — свыше 60% всех заявок. Однако эти профессии, особенно среди молодежи, имеют в городе низкую привлекательность. По данным опросов в московских школах, проведенных городской службой занятости, только один из десяти старшеклассников готов пойти в рабочие²³.

В целом, московская безработица как один из кадровых резервов города вызвана не столько дефицитом рабочих мест, сколько структурными факторами, изучение которых требует обращения к качественным срезам занятости.

Изменения в структуре городской занятости по видам экономической деятельности в целом вписываются в тенденции, характерные для всей экономики России. Прежде всего, речь идет об изменениях в агрегированной секторальной структуре работников, в которой, согласно международным стандартам, принято выделять:

- добывающий, или первичный сектор (сельское и лесное хозяйство; рыболовство и рыбоводство; добыча полезных ископаемых);
- индустриальный, или вторичный сектор (обрабатывающие производства и строительство);
- сектор производства услуг, или третичный сектор (все остальные виды экономической деятельности).

После перевода российской статистики на классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД) публикуемые данные позволяют более корректно, чем на основе отраслевого классификатора (ОКОНХ), рассчитывать секторальную структуру работников. Так, ранее в промышленности не выделялись добывающие производства и электроэнергетика, входящие в первичный и третичный сектора (табл. 33).

В постсоветской России добывающий и индустриальный сектора «впитывают» все меньшую долю трудовых ресурсов, тогда как занятость в производстве услуг устойчиво растет. В 1990 г. первые два сектора в РФ аккумулировали более 50% работников, в Москве — свыше 30%, тогда как в 2007 г. соответственно 33,8% и 24,7%. Различия между всей страной и российской столицей во многом определяются тем, что в хозяйстве города (что характерно для мегаполисов) сельское, лесное

²³ Другая Москва. // Forbes, февраль 2008. С. 146.



Таблица 33
Секторальная структура занятости в РФ и Москве в 2000–2008 гг., %

Сектор	РФ *					Москва **				
	2000	2005	2006	2007	2008	2000	2005	2006	2007	2008
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Первичный	15,9	12,8	12,4	11,9	9,7	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2
Вторичный	25,8	24,6	24,5	24,5	24,1	26,2	26,4	24,6	24,3	15,6
Третичный	58,3	62,6	63,1	63,6	66,2	73,6	73,4	75,2	75,3	84,4

* — Данные за 2008 г. на ноябрь.

** — Данные по крупным и средним предприятиям и учреждениям разных форм собственности.

Источник: Росстат <http://www.gks.ru>; Московский статистический ежегодник. 2007. М.: Мосгорстат, 2007. С. 28–29; Мосгорстат. <http://www.labor.ru>.

Таблица 34
Секторальная структура занятости по пяти секторам в РФ и Москве в 2000–2008 гг., %

Сектор	РФ *					Москва **				
	2000	2005	2006	2007	2008	2000	2005	2006	2007	2008
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Первичный	15,8	12,9	12,4	11,9	9,7	0,3	0,2	0,2	0,4	0,2
Вторичный	25,8	24,6	24,5	24,5	24,1	26,2	24,6	24,6	24,3	15,6
Третичный	10,7	10,9	11,0	10,8	12,5	10,2	8,3	8,3	8,0	12,0
Четвертичный	21,7	25,2	25,6	26,1	23,4	40,1	45,7	45,7	45,9	36,6
Пятеричный	26,0	26,5	26,5	26,7	30,3	23,2	21,2	21,2	21,4	35,6

* — Данные за 2008 г. на ноябрь.

** — Данные по крупным и средним предприятиям и учреждениям разных форм собственности.

Источник: Росстат <http://www.gks.ru>; Московский статистический ежегодник. 2007. М.: Мосгорстат, 2007. С. 28–29; Мосгорстат. <http://www.labor.ru>.



и рыбное хозяйство, а также добыча полезных ископаемых не являются значимыми.

Большее значение имеет разница занятости в индустриальном секторе РФ и Москвы, которая сравнительно невысока (данные по Москве за 2008 г. не показательны, так как в них не включен персонал малого бизнеса). Это связано с тем, что в столице на данные различия противоположным образом влияют обрабатывающее производство и строительство. По доле занятых в обрабатывающей промышленности в 2007 г. (12,2%) Москва заметно уступает РФ (16,7%), а по занятости в строительной индустрии их превосходит (12,1% против 7,7%), что обусловлено более интенсивной деиндустриализацией столичного хозяйства и функционированием в городе мощного строительного комплекса. Но с началом кризиса в этом комплексе обнаружились признаки стагнации.

Самые существенные расхождения между Москвой и РФ наблюдаются по уровню занятости в производстве услуг. В столице этот уровень соответствует показателям развитых стран, в которых на первичный сектор приходится менее 3–5% работников. Такое увеличение доли занятости в третичном секторе, которое сопровождается количественным ростом работников, подтверждает его высокую ресурсоемкость, противостоящую безработице и впитывающую миграционные потоки. Но дальнейшее увеличение этой доли возможно разными путями.

Несмотря на то, что развитие сервиса в нашей стране нередко считается безусловно позитивным процессом, распределение занятости внутри данного сектора как в столице, так и в России, показывает, что этот процесс носит неоднозначный характер. Производство услуг крайне неоднородно и включает в себя различные виды деятельности, относительная значимость которых меняется в процессе индустриального и постиндустриального развития. Поэтому для их учета целесообразно использовать предлагаемую многими отечественными и зарубежными исследователями более дробную разбивку третичного сектора²⁴:

- собственно третичный сектор, охватывающий услуги материального характера (производство и распределение электроэнергии, газа и воды; транспорт, складское хозяйство и связь);

²⁴ Социум XXI века: рынок, фирма, человек в информационном обществе. М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1998. С. 48.





- четвертичный сектор, включающий рыночную инфраструктуру (торговля и ремонт; финансовая деятельность; операции с недвижимым имуществом, арендой и предоставление услуг);
- пятеричный сектор, объединяющий услуги профессионального, делового и личного характера (все остальные виды деятельности агрегата «производство услуг»).

Приоритетное расширение собственно третичного сектора происходит в начальном периоде развития индустриального общества, когда рост промышленности нуждается в наращивании производственной инфраструктуры. По мере усиления потребительской направленности товаропроизводящего производства (на этапе так называемого «общества массового потребления») повышается роль обслуживающих его услуг рыночной инфраструктуры. На стадии становления постиндустриального общества и перехода к инвестиционному развитию трудового и человеческого потенциала растет важность услуг профессионального (здравоохранение, образование, наука), личного и делового характера, в том числе государственного управления²⁵.

Международная официальная статистика пока не использует эту классификацию, тем более что классификатор ОКВЭД содержит некоторые недостатки. Один из наиболее существенных — включение научных разработок и исследований в качестве подраздела в раздел операций с недвижимостью. Наука не является отраслью рыночной инфраструктуры, она наряду с образованием и здравоохранением входит в нематериальный инвестиционный комплекс²⁶, поэтому ее правильнее относить к пятеричному, а не к четвертичному сектору. Но этот недостаток при расчетах можно преодолеть, если публикуется информация отдельно по данному подразделу.

В публикациях Росстата, равно как и международных статистических агентств (МОТ, ОЭСР), по вопросам занятости, научные разработки не выделяются. А в данных Росстата по регионам объединены финансовая деятельность и государственное управление. Поэтому для расчета пятисекторальной структуры занятости по Москве использованы данные Мосгорстата, где названные виды деятельности обособлены. Что касается науки, то в РФ вносимые ее статистическим учетом

²⁵ Там же. С. 47.

²⁶ Соболева И.В. Человеческий потенциал российской экономики: проблемы сохранения и развития. М.: Наука, 2007. С. 174.





искажения в четвертичный и пятеричный сектор нельзя назвать существенными. Доля занятых в науке (по отраслевому классификатору) устойчиво сокращалась весь советский период и в 2004 г. составила в РФ менее 2% работников. В Москве эти искажения значительнее, так как в 2004 г. занятость в науке доходила до 6,4%, то есть примерно до трети работников агрегата операций с недвижимостью. Но, по оценкам специалистов, процесс выбытия научных кадров после 2004 г. продолжился. Данные о пятисекторальной структуре занятости в РФ и Москве отражены в таблице 34.

Как в РФ, так и в Москве, устойчивая тенденция к сокращению занятости наблюдается в товаропроизводящих видах деятельности первичного и вторичного секторов. Аналогичная тенденция (кроме 2008 г.) проявилась в третичном секторе (в 1997 г. в РФ на долю этого сектора приходилось 11,7% работников), что во многом объясняется сокращением занятости в тесно сопряженных с ним первых двух секторах. Но при этом растет занятость в четвертичном секторе, также в значительной мере обслуживающем товарооборот. Особенно это касается торгово-посреднической деятельности, в которую в РФ в 2007 г. было вовлечено 73,5% работников данного сектора, а в Москве — 53,7%.

В 2007 г. в России в целом занятость в торговле и ремонте (17,2%) несколько превосходила количество работников в обрабатывающих производствах (16,7%), а в Москве опережала вдвое (24,6% против 12,2%). Что касается операций с недвижимостью, то соответствующая занятость в РФ почти в два раза ниже, чем в обрабатывающей индустрии (7,3%), а в Москве заметно выше (16,6%).

В настоящее время в сфере услуг рыночной инфраструктуры трудятся около половины работников столицы (без учета неформальной занятости, распространенной в торговле и риелторском сервисе, в 2008 г. — без услуг малых предприятий, в большой степени специализирующихся на торговых операциях). Чтобы дать оценку сложившемуся уровню занятости в третичном секторе, можно взять в качестве некоторого ориентира характеристики ее секторальной структуры в зарубежных странах. Рассчитывать их позволяет информация Международной организации труда (МОТ) (цифр по столичным городам и регионам она не содержит). Публикуемые МОТ материалы по России несколько отличаются от публикаций Росстата, но по секторальной структуре занятости они незначительны, то есть расчеты обоих агентств сопоставимы.





Исходя из данных статистики по странам, сопоставимым с Москвой по занятости в товаропроизводящих секторах (при определенной условности сравнения страны и столичного региона)²⁷, подобное «расползание» четвертичного сектора не характерно ни для «общества массового потребления», ни, тем более, для постиндустриального общества. Например, в США в 2007 г. четвертичном секторе трудилось 32,2% занятых (при занятости в добывающем секторе до 2%), в Германии (2,5%) и Франции (3,5%) — 27–28%.

Это говорит о том, что в настоящее время Москва является крупнейшим в России центром посреднического сервиса, что не согласуется ни с постиндустриальным развитием, ни с ее ролью российского национального центра. Сложившаяся секторальная структура занятости больше отвечает структуре так называемых «малых открытых экономик», которые в мировом разделении труда нередко играют роль младших торговых посредников. С точки зрения международной кооперации, аналогичные функции российской столицы как главного посредника в импортно-экспортных операциях страны, видимо, не преувеличены. А так как львиная доля отечественного экспорта приходится на продукцию добывающих производств, в которых занято только 1,5% работников (на 2007 г.), и в РФ и, тем более, в Москве, происходит обесценивание созидательного труда в товаропроизводящем и нематериальном инвестиционном производстве.

В частности, это подтверждается негативными изменениями в структуре городской занятости, которые проявились в пятиричном секторе. В отличие от РФ, где доля этого сектора в 2000–2007 гг. имела тенденцию к росту, в Москве его удельный вес (кроме 2007 г.) снизился. Более того, уровень занятости в данном секторе, в котором концентрируются услуги нематериального инвестиционного комплекса, развивающего трудовой и человеческий потенциал, в 2007 г. был ниже, чем в среднем по РФ. Он не соответствует уровню ни постиндустриального общества (40–50%), ни «общества массового потребления» (примерно 30%). С такими характеристиками пятиричного сектора

²⁷ Следует сказать, что в условиях глобализации и усиления международного разделения труда постиндустриальный тип развития производства и занятости концентрируется в странах — экономических лидерах, являющихся своего рода столичными регионами по отношению к мировому хозяйству. Обработывающая промышленность из этих стран выводится в новые индустриальные экономики. Точно так же она «выселяется» из мегаполисов.





говорить о роли Москвы как центра постиндустриальной модернизации России пока не приходится.

Рассмотрение занятости внутри секторов исходит из того, что Москва должна сосредоточиваться не на перераспределительном и посредническом сервисе, а, в первую очередь, предлагать стране высококачественную продукцию вторичного и пятеричного секторов, инвестиционное развитие которых необходимо для обеспечения инновационного характера производства. В противном случае перспективные позиции городского хозяйства, недостаточно связанные с внутренним региональным производством, могут оказаться уязвимыми²⁸.

В современном индустриальном производстве первостепенную роль играет потребительский комплекс (пищевая и легкая промышленность) и высокотехнологичные виды промышленности (химическое производство и машиностроение). Занятость в потребительских отраслях Москвы за 1995–2006 гг. выросла незначительно и главным образом за счет пищевой промышленности, численность работников которой повысилась в 1,4 раза. Москва поставляет пищевую продукцию не только москвичам, но и в область и другие регионы. А в легкой промышленности (как и в целом по РФ) произошел спад занятости с некоторым оживлением в 2005–2006 гг. Численность персонала данной отрасли составила в 2006 г. 65% от уровня 1995 г. Аналогичная тенденция характерна для многих развитых стран и их столиц, так как национальное производство вытесняется дешевым потребительским импортом. Но в связи с мировым кризисом эта тенденция во многих странах стала вызывать озабоченность с позиции стабильности внутреннего экономического развития, что следует иметь в виду в аспекте развития как российского, так и московского хозяйства.

В химическом производстве Москвы за тот же период занятость «взлетела» в 2,5 раза, что в целом является позитивным процессом. В машиностроении в основном за счет более чем двукратного спада в производстве машин и оборудования она снизилась на 30%. Уменьшение персонала (почти на 20%) произошло также в производстве электрооборудования, электронного и оптического оборудования, но после 2004 г. количество работников в этом виде деятельности начало расти (за 2005–2006 гг. — на 13%), что можно считать позитив-

²⁸ Опыт анализа и прогнозирования развития регионов России. М.: СОПС, 2002. С. 1167.





ным симптомом. Однако кризисные явления в экономике негативно отразились прежде всего на машиностроении, что не могло обойти стороной и российскую столицу. При этом следует иметь в виду роль высокотехнологичных предприятий реального сектора, состоящую в повышении качества трудового потенциала, стимулировании научно-технических и организационных нововведений, а их распространение важно для развития как крупного и среднего, так и малого современного бизнеса.

К положительным сдвигам городской индустриальной занятости относятся ее снижение в неблагоприятных по экологии и по условиям труда видах деятельности. В их числе производство кокса и нефтепродуктов (уменьшение персонала за 1995–2006 годы в 5,6 раз), а также металлургическое производство и производство готовых металлических изделий (почти в 2 раза).

В структуре пятиричного сектора ситуация пока не выглядит оптимистичной. Прежде всего, как отмечалось, Москва отстает от РФ по уровню занятости в нематериальном инвестиционном комплексе — образовании и здравоохранении. Так, в городском образовании в 2007 г. трудились 6,2% работников (против 8,8% в РФ), а в здравоохранении и социальных услугах — 5% (против 6,8% в РФ). При этом если в РФ продолжается депопуляция населения, то в Москве идет противоположный процесс, повышающий спрос на указанные слуги, которые к тому же предоставляются не только жителям столицы.

И в РФ, и в Москве уровень занятости в образовании и здравоохранении имеет пусть слабую, но тенденцию к снижению (в 2007 г. в Москве в здравоохранении в сравнении с 2006 г. он незначительно повысился — с 4,9% до 5%). Чтобы уточнить, насколько эта тенденция обоснованна, следует сопоставить занятость в данных видах деятельности по РФ и Москве с показателями в некоторых развитых, переходных и быстро развивающихся экономиках. В число последних входят страны BRIC, в которые помимо России включены Бразилия, Индия и Китай. Используем для России информацию МОТ (хотя от цифр Росстата в 2007 г. она не отличается), а для Москвы — официальную российскую статистику (рис. 24). По совокупной занятости в образовании и здравоохранении развитые страны значительно отличаются от трансформационных и быстро развивающихся экономик. В развитых странах доля работников в этих услугах в основном коррели-



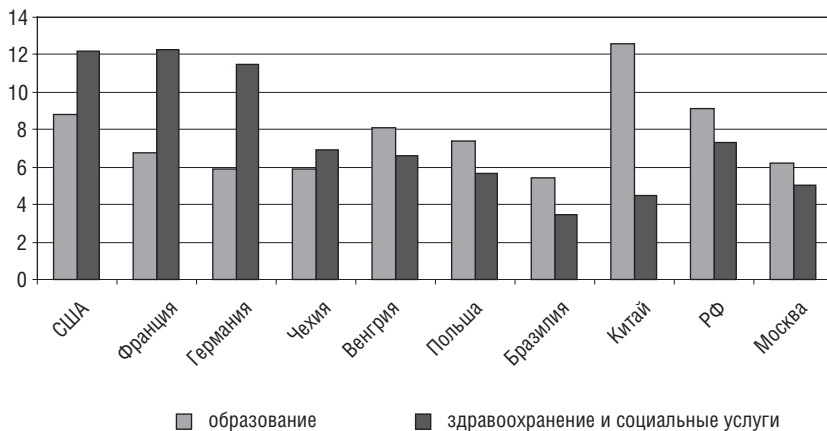


Рис. 24. Численность занятых в образовании и здравоохранении и социальных услугах в ряде развитых, переходных, быстро развивающихся экономиках, РФ и Москве в 2007 г., % *

* — Данные по Бразилии приведены на 2006 г.

Источник: Статистика по труду МОТ. <http://www.laborsta.ilo.org/>; цифры по Москве — Росстат. <http://www.gks.ru>.

рует с 18–20%-ным уровнем, а в трансформационных — составляет 12–16%. По данному показателю РФ (16,4%) вписывается в «переходную» конфигурацию занятости, а Москва с показателем 11,7% близка к Бразилии, но заметно уступает Китаю, где развитие образования в последние годы стало одним из приоритетных процессов. К тому же цифры по Китаю, в отличие от прочих представленных стран, в которых использованы данные обследований рабочей силы, базируются на официальной информации.

Российский уровень занятости в образовании, в том числе в Москве, в принципе нельзя назвать низким (в сравнении с той же Бразилией). Но с позиции значимости образовательного комплекса российской столицы для всей страны и растущей численности городского населения разницу уровней в пользу РФ нельзя считать обоснованной. А в среднем по РФ этот уровень несколько выше, чем во многих европейских странах и США, что отчасти объясняется большими масштабами нашей страны и менее компактным (судя по плотности населения) расселением граждан. Кроме того, ведущие проблемы оте-





чественного образования коренятся в его структуре. К ним относятся увеличивающаяся, особенно в Москве, дифференциация предоставляемых услуг по разным группам населения и соответствующее снижение их доступности, а главное, недостаточный уровень социальных расходов²⁹, от которых зависит его качество. Уровень этих расходов, который отражается на заработной плате персонала, негативно влияет на привлекательность рабочих мест труда в регионах с высокими параметрами средней оплаты труда, к которым относится Москва. Это является одной из основных причин дефицита кадров в системе городского образования и здравоохранения.

По показателю занятости в здравоохранении Россия соответствует трансформационным экономикам, но отстает, причем разительно, от развитых стран, у которых пропорции между занятостью в образовании и здравоохранении отличаются от соотношений в трансформационных экономиках противоположным образом (кроме Чехии). Иными словами, в России и в переходных государствах недостаточно осознается важность поддержания здоровья и увеличения длительности трудовой жизни для оправдания затрат на образование. Москва по относительной численности занятых в здравоохранении является аутсайдером и ближе к характеристикам не самых передовых переходных государств — Болгарии (5%) и Румынии (4%), а также быстро развивающегося Китая (4,5%).

О дефиците кадров в образовании и здравоохранении в Москве говорит не только число незаполненных вакансий, но и участие этих кадров в дополнительной занятости, которая, согласно имеющимся исследованиям, у данной категории наиболее соответствует виду деятельности по основному месту работы. По информации НОБУС, среди занятых в образовании и здравоохранении столицы подрабатывало в 3—4 раза больше респондентов, чем в среднем по совокупности городского персонала. Дополнительно трудился каждый девятый работник образования и каждый восьмой — здравоохранения.

²⁹ До последнего времени (1990—2002 гг.), по данным научного доклада, подготовленного в Институте США и Канады РАН, доля расходов центральных органов государственного управления на образование и здравоохранение в составе ВВП и в совокупных расходах этих органов Россия была значительно ниже, чем в среднем не только в развитых, но и трансформационных экономиках и даже развивающихся странах. См.: С.Ю. Глазьев. Развитие российской экономики в условиях глобальных технологических сдвигов. М.: НИР РАН, 2007.





Реализация перспективного развития городского хозяйства невозможна без повышения занятости в сфере науки, тем более что Москва традиционно является крупнейшим научным центром страны. Однако сокращение персонала в данной сфере (не только в столице, но и во всей России) приняло угрожающие формы. Как уже отмечалось, после перехода к ОКВЭД публикаций о занятости в науке нет ни в целом по стране, ни по регионам. Поэтому воспользуемся статистикой периода применения отраслевого классификатора. За 1992–2004 гг. занятость в науке сократилась в РФ более чем в 2 раза, а в Москве в 1,9 раз (а к настоящему времени, по публикациям, — в 4 раза). Произошел процесс «постарения» научных кадров, так как данная сфера пока мало привлекательна для молодежи.

Еще одна особенность развития пятеричного сектора занятости заключается в росте численности работников в государственном управлении, входящем в этот сектор. Данный процесс наблюдается и при рыночной трансформации. Так, в 1998 г. по отрасли «управление», определяемой отраслевым классификатором, занятость (в среднем по РФ) в сравнении с 1990 г. повысилась на 73,3%. Поддержание таких темпов роста не могло быть долговременным, и после 1998 г. они пошли на убыль.

Теперь для идентификации численности работников в данной сфере деятельности используется раздел ОКВЭД «государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение». Для оценки занятости в данном виде деятельности сравним ее уровень в 2007 г. в среднем по РФ и в Москве с уровнем в развитых, трансформационных и быстро развивающихся странах. Для РФ использована информация МОТ, а для Москвы — российская статистика (рис. 25).

Сравнение РФ с другими странами на основе информации МОТ показывает, что занятость в государственном управлении в нашей стране находится на уровне трансформационных экономик, но ниже, чем в развитых странах. Из этого следует, что процесс постиндустриальной модернизации сопряжен с увеличением управленческих кадров, так как постиндустриальное развитие расширяет нерыночные сферы деятельности, в том числе регулируемые государством.

Для сравнения уровней занятости в государственном управлении по РФ и Москве будем опираться на данные Росстата. Эти уров-





ни различаются по двум основным моментам. Во-первых, по динамике: в 2007 г. в сравнении с 2000 г. в РФ занятость в названном виде деятельности выросла, а в Москве сократилась. Во-вторых, в России в государственном управлении трудятся свыше 5% работников, а в столице — менее 4%. Учитывая, что в Москве сконцентрированы управленческие функции столичного региона, такой уровень данного показателя представляется заниженным. В этой связи следует остановиться на некоторых аспектах регулирования занятости в рамках городского управления.

В составе функций городского регулирования движения трудовых ресурсов значимую роль играет содействие занятости в малом бизнесе (через поддержку его развития), трудовых мигрантов и ищущих работу москвичей. О высокой результативности деятельности по поддержке малого предпринимательства говорит устойчивый рост численности персонала малых предприятий и его доля в составе работников, значительно опережающая долю в РФ (рис. 26).

Количество занятых на малых предприятиях в Москве, по информации Росстата, достигло в 2007 г. 28,8% всех работников, при этом городская статистика, базирующаяся на городских обследованиях,

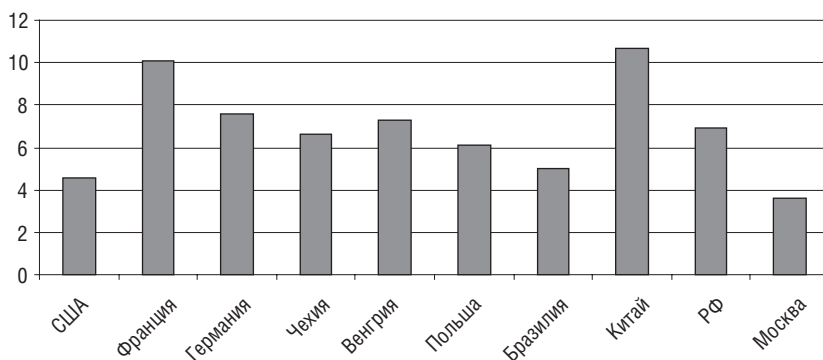


Рис. 25. Численность занятых в государственном управлении и обеспечении военной безопасности, обязательном социальном обеспечении в ряде развитых, переходных, быстро развивающихся экономик, РФ и Москве в 2007 г., % *

* — Данные по Бразилии приведены на 2006 г.

Источник: Статистика по труду МОТ. <http://www.laborsta.ilo.org/>; цифры по Москве — Росстат. <http://www.gks.ru>.



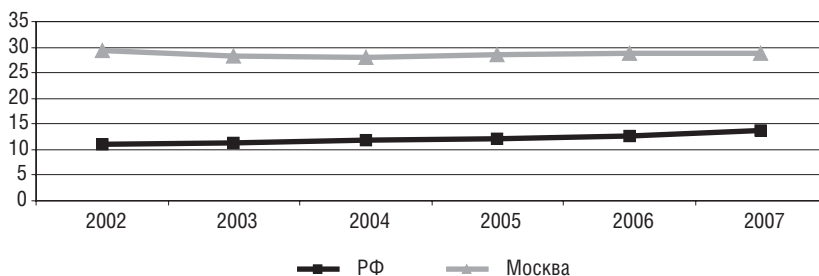


Рис. 26. Численность занятых на малых предприятиях в РФ и Москве в 2002–2007 гг., %

Источник: Росстат. <http://www.gks.ru>.

дает более высокий показатель — треть всех занятых. Данные статистики Москвы более полно отражают и занятость в малом бизнесе, в котором помимо персонала предприятий участвуют и индивидуальные. С учетом численности индивидуальных предпринимателей, определенной на основе «Мониторинга состояния ПБЮЛ в г. Москве», приводятся цифры, что в малом бизнесе в 2006 г. трудились 39,8% работников. Таким образом, участие в нем стало весомым фактором обеспечения городской занятости (он еще более весом с добавлением неформальной занятости). Однако влияние малого бизнеса на секторальную структуру занятости нельзя назвать однозначно позитивным.

Публикуемые Росстатом данные о деятельной структуре персонала малых предприятий по регионам, в том числе по Москве, имеют укрупненный вид, поэтому аналогичная разбивка использована и для РФ (табл. 35).

Приведенные в таблице 35 цифры показывают, что в 2006–2007 гг. в торговле и ремонте, а также в операциях с недвижимостью, то есть в четвертичном секторе³⁰, в РФ трудились 45,4–45,6% работников малых предприятий, а в Москве — 56–57,2%, что значительно выше, чем по всем занятым. В торговую деятельность в РФ включена почти треть персонала этих предприятий, а в Москве — около 40%. Из этого следует, что создание рабочих мест на малых предприятиях и в России, и в столице не только способствует обеспечению занятости, но и усиливает ее нежелатель-

³⁰ В финансах, также входящих в четвертичный сектор, малый бизнес не распространен. В РФ в 2007 г. финансовой деятельностью были заняты только 0,6% работников малых предприятий.



Занятые на малых предприятиях в РФ и Москве по видам экономической деятельности в 2006–2007 гг., %

Вид экономической деятельности	РФ		Москва	
	2006	2007	2006	2007
Всего	100	100	100	100
Обрабатывающие производства	20,1	19,3	16,8	17,0
Строительство	17,3	17,5	12,0	14,4
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	31,9	32,1	36,8	37,3
Транспорт и связь	5,4	5,3	3,3	3,2
Операции с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг	13,5	13,7	20,4	18,7
Другие виды деятельности	11,8	12,1	10,7	9,4

Источник: Росстат. <http://www.gks.ru>.



ные секторальные пропорции. Это во многом связано с регулируемыми функциями государства, определяющего направленность развития крупного и среднего бизнеса, которое технологически и организационно влияет на деятельный профиль малых хозяйственных форм.

Еще одна сфера городского регулирования занятости — организованное использование трудовых мигрантов. Информация об их трудоустройстве и структуре занятости скудна и в основном базируется на заключениях организаций о целесообразности привлечения иностранной рабочей силы. Они классифицированы по видам экономической деятельности, поэтому количество иностранных работников можно распределить по секторальной структуре (рис. 27).

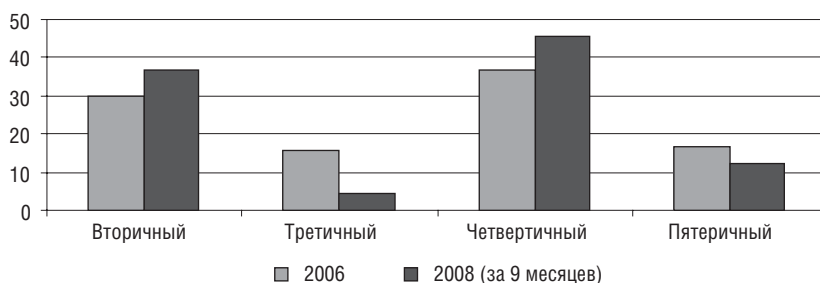


Рис. 27. Численность иностранных работников по секторам занятости в Москве в 2006 г. и 2008 г., %

Источник: Труд и занятость населения Москвы. 2006. М.: Эпикон, 2007. С. 12; Мосгорстат. <http://www.labor.ru>.

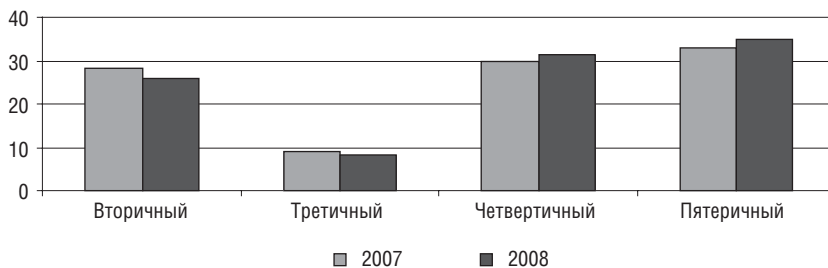


Рис. 28. Численность трудоустроенных при помощи Московской службы занятости по секторам занятости в 2007–2008 гг., %

Источник: Мосгорстат. <http://www.labor.ru>.





В 2008 г. большинство иностранных работников (59%) было привлечено в рыночную инфраструктуру, причем 52,9% — в торговлю и ремонт. Во вторичный сектор, а правильнее сказать, в строительство, поступили 29,6% иностранцев, так как 28,7% трудоустроены на стройках. Пятеричный сектор получил 12,4% работников, а образование и здравоохранение — всего лишь 0,5%. Поэтому деятельный профиль трудоустроенных иностранных кадров довольно однороден: более 80% из них влились в строительство, торговлю и ремонт. Их доля высока также в общественном транспорте и коммунальных услугах. Таким образом, иностранная рабочая сила занимает в городском хозяйстве вполне определенные ниши, в основном мало привлекательные для москвичей и потому частично решающие проблемы дефицита кадров, но в большой мере усугубляющие структурные перекосы занятости.

С точки зрения влияния на секторальную структуру занятости, более позитивные результаты дает деятельность по трудоустройству лиц, обратившихся в Московскую службу занятости населения. Секторальная структура трудоустроенных соискателей рабочих мест рассчитана на основе данных об их распределении по видам экономической деятельности в 2007–2008 гг. и отражена на рис. 28.

Наибольшее число претендентов на рабочие места в 2008 г. трудоустроено в пятеричном секторе (почти 35%) и половина из них — в образовании и здравоохранении (15,5%), что безусловно является позитивным процессом. В рыночную инфраструктуру, благодаря растущему в ней спросу на труд, направлены 31,2% получивших работу, и большинство, как и по другим формам содействия занятости, — в торговлю и ремонт (22,6%). По трудоустройству в индустриальном секторе показатель данного контингента почти идентичен показателю иностранной рабочей силы, но с пропорцией в пользу обрабатывающих производств. Более чем двум третям трудоустроенных в этом секторе безработных (17%) предоставлены рабочие места в обрабатывающей промышленности.

Такие результаты определены тем, что, во-первых, данная форма содействия занятости распространяется на постоянных жителей города, в целом обладающих более высоким, чем у мигрантов, образовательным и квалификационным потенциалом. Поэтому, во-вторых, в условиях низкой напряженности рынка труда столичные безработные имеют повышенные притязания к подходящей работе, которые





у многих мигрантов сводятся к любой работе. Не случайно москвичи с меньшей охотой идут на стройки, что, кстати говоря, было характерно и для дореформенного периода. В-третьих, заявленные в службу занятости вакансии большей частью отражают спрос на массовые профессии, а обращающиеся в эту службу принадлежат не к самому активному контингенту ищущих работу и не с самыми высокими запросами к оплате труда.

Но деятельность по трудоустройству незанятых из-за низкого уровня обращающихся в службу занятости за содействием охватывает в Москве малый сегмент рабочей силы, поэтому во многом позитивное влияние этой деятельности на секторальную структуру работников несопоставимо слабее, чем воздействие малого бизнеса и миграции.

Глава 2.

Должностная и образовательная структура занятых

Должностная и образовательная структура занятых позволяет получить представление о классификации работников и, соответственно, заполненных рабочих мест по категориям должности и требованиям к образованию. С помощью этой структуры можно также выявить, насколько рационально используется образовательный потенциал работников. Если он применяется адекватно, то его исходные характеристики качественно улучшаются благодаря соединению с профессиональным опытом, а если недоиспользуется, то подвергается моральному износу и деградации.

Для определения должностного состава работников использованы данные НОБУС, позволяющие получить распределения занятых в России и Москве по категориям должности (рис. 29).

Приведенные на рис. 29 распределения показывают, что главные отличия Москвы от РФ по должностной структуре кадров прослеживаются по группам специалистов и неквалифицированных рабочих. Если в РФ на должностях специалистов высокой и средней квалификации трудились 33,3% работников, то в Москве — 49,2%, то есть фактически половина занятых. К неквалифицированным рабочим относились соответственно 14% и 6,2%.



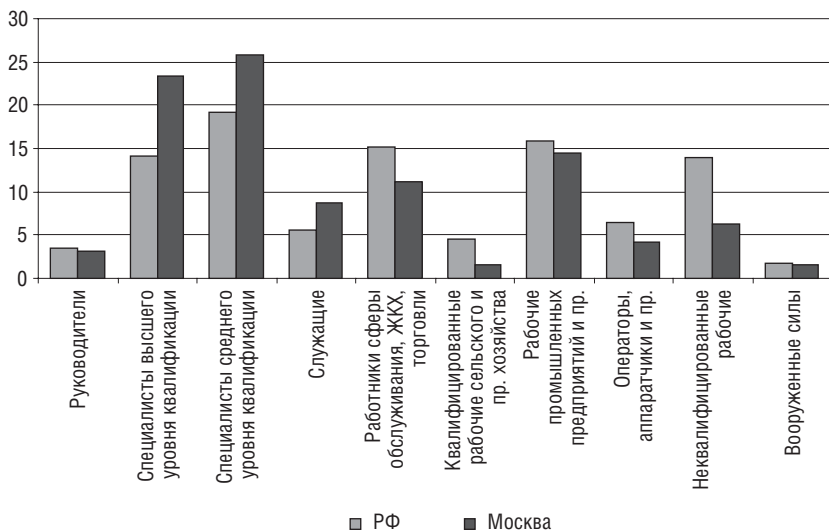


Рис. 29. Работники по категориям должности в РФ и Москве в 2003 г., %

Источник: НОБУС, 2003.

Названные различия в основном связаны с расхождениями должностной структуры занятости по видам экономической деятельности. Высокий процент специалистов характерен для финансового посредничества и операций с недвижимостью, занятость в которых в Москве заметно выше, чем в РФ. А расхождения по неквалифицированным рабочим преимущественно обусловлены более высокой в целом по РФ аграрной занятостью, в которой задействованы свыше 20% данной категории персонала (по городским работникам РФ чуть более 10%). В Москве этот вид занятости минимален.

В столице по признаку уровня занятости специалистов как индикатору качества рабочих мест в должностной структуре работников выделяются следующие деятельные сегменты:

- 75–80% специалистов — финансовое посредничество, операции с недвижимостью, образование и здравоохранение, государственное управление (с учетом служащих в вооруженных силах, представленных в выборке в основном специалистами).





- 40–50% специалистов — обрабатывающая промышленность и строительство (строительство с долей специалистов на уровне 35%, но с высоким удельным весом квалифицированных рабочих тоже отнесено к данному сегменту); распределение электроэнергии, газа и воды.
- 20–35% специалистов — прочие виды деятельности.

Как было рассмотрено выше, динамика занятости в этих сегментах является разнонаправленной. Поэтому их следует рассматривать под углом зрения пятисекторальной структуры занятости. В этой структуре добывающий сектор исключен ввиду его малочисленности, по этой же причине не включены руководители. Специалисты высокой и средней квалификации объединены в одну группу с добавлением военнослужащих. Рабочие дифференцированы по критерию квалификации. Одной группой представлены также служащие и работники обслуживания (табл. 36).

Должностная структура вторичного и третичного секторов сбалансирована по таким группам квалифицированных работников, как специалисты и рабочие. В совокупности они составляют более 75% занятых в данных секторах. В пятеричном секторе благодаря, прежде всего, занятости в образовании и здравоохранении доминируют квалифицированные работники, преимущественно специалисты. В четвертичном секторе на специалистов и квалифицированных рабочих приходится свыше 50% занятых, а на прочие должностные группы — более 40%.

Но должностная структура кадров в разных видах деятельности четвертичного и пятеричного секторов существенно различается. Поэтому объединим внутри данных секторов группы с близкой долей специалистов и

Таблица 36
Сектора занятости по укрупненным должностным группам в Москве в 2003 г., %

Сектор	Специалисты	Служащие и работники обслуживания	Квалифици- рованные рабочие	Неквалифи- цированные рабочие
Вторичный	40,8	10,2	43,3	3,8
Третичный	35,1	15,1	40,3	6,8
Четвертичный	45,4	34,0	7,3	9,6
Пятеричный	68,2	18,9	5,2	4,0

Источник: НОБУС, 2003.



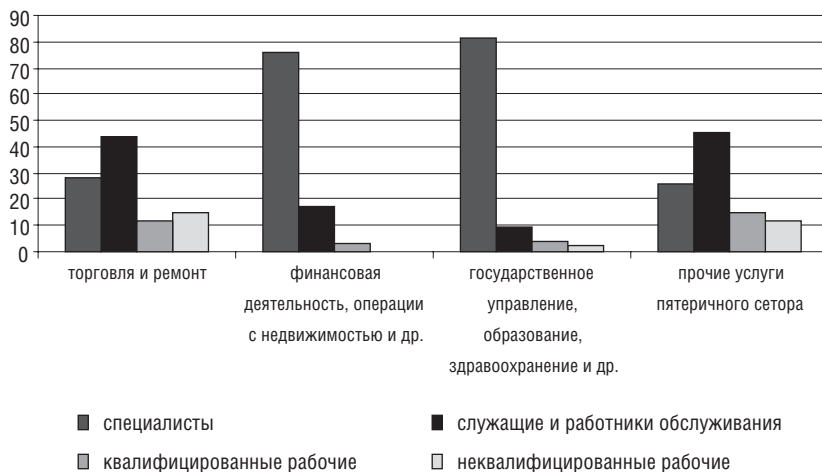


Рис. 30. Работники разных деятельных групп четвертичного и пятеричного секторов по укрупненным должностным группам в Москве в 2003 г., %

Источник: НОБУС, 2003.

неквалифицированных рабочих. В рыночной инфраструктуре это торговля и ремонт, а также включенные в одну группу финансовая деятельность и операции с недвижимостью. В пятеричном секторе это, с одной стороны, государственное управление, здравоохранение и образование, а с другой — предоставление коммунальных, социальных, персональных и прочих услуг; гостиницы и рестораны (рис. 30).

Рис. 30 показывает, что четвертичный и пятеричный сектора разделяются на группы работников с почти идентичной должностной структурой. Рабочие места самого квалифицированного труда концентрируются в финансах и операциях с недвижимостью, а также в государственном управлении, образовании и здравоохранении (доля специалистов 75–81%). Следует отметить, что в операции с недвижимостью помимо риелторского сервиса входят научные разработки и исследования, деятельность, связанная с информационными технологиями, которые требуют приложения высококвалифицированного труда. Динамика занятости по обеим агрегированным группам является разнонаправленной. В группе четвертичного сектора она имеет тенденцию к росту, а в группе пятеричного — к снижению.





В группах работников, занятых торговлей и ремонтом, а также предоставлением прочих услуг пятеричного сектора, наблюдаются самые низкие доли специалистов и самые высокие — неквалифицированных рабочих. Но если удельный вес занятых в торговле повышается, то в группе прочих услуг пятеричного сектора он практически не меняется.

Чтобы на основе имеющихся данных получить представление о том, как изменение секторальной структуры занятости влияет на ее должностной состав, рассмотрим распределение работников разных категорий должности по секторам занятости (табл. 37).

Половина квалифицированных рабочих приходится на вторичный сектор, поэтому сокращение занятости в данном секторе в наибольшей мере влияет на уменьшение их доли в составе занятых. Из этого следует, что дефицит этих кадров приоритетно связан со следующими причинами:

- кризис системы начального профессионального образования (только 18% квалифицированных рабочих имеет начальное профессиональное образование);
- недостаточная заработная плата (в обрабатывающей промышленности и строительстве средняя оплата труда на 20–25% уступает средней по Москве);
- переход носителей рабочих профессий в другие должностные группы (треть имеющих начальное профессиональное образование трудятся на иных должностях, в том числе неквалифицированными рабочими, среди которых каждый десятый прошел через ПТУ);

Таблица 37
Укрупненные должностные группы по секторам занятости в Москве в 2003 г., %

Сектор	Специалисты	Служащие и работники обслуживания	Квалифици- рованные рабочие	Неквалифици- рованные рабочие
Всего	100	100	100	100
Вторичный	18,1	11,5	48,1	13,7
Третичный	9,1	9,9	25,1	14,3
Четвертичный	23,3	44,3	11,6	40,6
Пятеричный	49,5	34,3	15,2	31,4

Источник: НОБУС, 2003.





- низкая привлекательность рабочих профессий для молодежи;
- возрастное выбытие (по оценкам Союза российских промышленников и предпринимателей, средний возраст квалифицированных рабочих в РФ практически сравнялся с пенсионным);

Что касается специалистов, то наибольшее воздействие на уровень их занятости оказывает пятеричный сектор, и особенно группа, которая представлена работниками государственного управления, образования и здравоохранения. Этот сектор аккумулирует половину всех специалистов. Примерно по 20% распределены между вторичным и четвертичным секторами. Но большая часть данных должностной группы используется в сегментах, где занятость в последние годы имела тенденцию к снижению. Едва ли эта динамика компенсируется ростом занятости в той группе рыночной инфраструктуры (финансовое посредничество и операции с недвижимостью), в которой сосредоточен процент специалистов, приближенный к уровню в образовании и здравоохранении. В этих условиях причины дефицита специалистов определяются размерами заработной платы (особенно в индустриальном секторе, образовании и здравоохранении). В последних при самой высокой квалификации занятых оплата труда ниже, чем в среднем по Москве. Другая причина — структурные факторы, в числе которых увеличивается вес фактора профиля полученного образования. Он связан с ориентацией учащейся молодежи на рабочие места в высокодоходных и расширяющихся сегментах занятости.

По персоналу невысокой квалификации (служащим и работникам обслуживания, неквалифицированным рабочим) лидирует четвертичный сектор, что обусловлено высокой долей занятости данных кадров в торговле и ремонте. Разрастание данного сегмента занятости, на долю которого приходится 40% неквалифицированных рабочих, негативно повлияло на ее структуру по категориям должности и привело к значительному спросу на трудовых мигрантов, в том числе с невысоким квалификационным потенциалом.

В целом, можно сказать, что состав используемых трудовых ресурсов по категориям должности при многих позитивных изменениях (увеличении количества работников рыночных профессий, развитии финансового и информационного сервиса и пр.) претерпел нежелательные трансформации. Они касаются определенного увеличения занятости на рабочих местах, низкой квалификации и сниже-





ния доли специалистов прежде всего за счет кадров социально значимого нематериального инвестиционного комплекса. Сократился уровень занятости квалифицированных рабочих. Эти процессы не могли не отразиться на использовании образовательного потенциала.

По образовательному потенциалу работников Москва является одним из самых продвинутых регионов России. Однако используется этот потенциал весьма противоречиво, о чем свидетельствует распределение укрупненных должностных категорий работников (без руководителей) по уровню образования на основе данных о распределении всех должностных групп по всем образовательным характеристикам (табл. 38).

Цифры таблицы 38 показывают наличие у должностных категорий как избыточного образования (по крайней мере, формально, так как у тех, кто имеет более высокий образовательный статус, в сравнении с должностным оно частично, а иногда и полностью утрачено), так и недостаточного. Например, на специалистов, которые составляют около 50% работников, приходится 80,8% обладателей дипломов о высшем, неполном высшем и среднем профессиональном образовании. Но при этом почти у 20% специалистов нет средней и высшей профессиональной подготовки. В тоже время у 53,5% неквалифицированных рабочих, труд которых специализированного обучения не требует, есть профессиональное образование — начальное, и среднее и даже высшее (последнее — у каждого седьмого).

Таблица 38
Укрупненные должностные группы по уровню образования в Москве в 2003 г., %

Категория должности	Высшее и неполное высшее	Среднее профессиональное	Начальное профессиональное	Полное и основное общее	Не ниже начального
Специалисты	57,6	23,2	10,7	8,5	0,0
Служащие и работники обслужива-ния	28,8	32,6	16,3	22,3	0,0
Квалифицирован-ные рабочие	19,5	32,6	17,9	28,5	1,5
Неквалифициро-ванные рабочие	14,8	27,6	11,1	41,9	4,6

Источник: НОБУС, 2003.





Таблица 39

Сектора занятости по уровню образования в Москве в 2003 г., %

Сектор	Высшее и неполное высшее	Среднее профессиональное	Начальное профессиональное	Полное и основное общее	Не ниже начального
Вторичный	35,9	25,1	13,9	23,9	1,2
Третичный	30,6	33,5	12,9	21,1	1,9
Четвертичный, в т. ч.	41,0	28,2	14,7	16,1	0,0
торговля и ремонт	28,5	33,6	17,8	20,1	0,0
финансовая деятельность, операции с недвижимостью и др.	63,1	18,8	9,2	8,9	0,0
Пятеричный, в т.ч.	49,7	26,3	11,2	12,1	0,7
государственное управление, образование, здравоохранение и др.	55,1	23,8	11,9	8,2	1,0
прочие услуги	33,5	33,9	8,9	23,7	0,0

Источник: НОБУС, 2003.

В целом наличие высшего и среднего профессионального образования независимо от фактического применения стало серьезным фактором трудоустройства на московском рынке труда. Его имеют 60% служащих и работников обслуживания, 50% квалифицированных и 40% неквалифицированных рабочих.

Теперь рассмотрим, как распределен образовательный потенциал по секторам занятости. Поскольку уже выяснено, что должностная структура четвертичного и пятеричного секторов неоднородна, выделим в их составе соответствующие группы (табл. 39).

В основном образовательный потенциал работников разных секторов занятости тем выше, чем больше их квалификация согласно должностной структуре. Но в третичном секторе, который уступает вторичному по занятости специалистов и квалифицированных рабо-





чих, доля работников с профессиональным образованием весомее. Еще заметнее различия по таким сопоставимым в плане должностной структуры видам деятельности, как, с одной стороны, финансовое посредничество и операции с недвижимостью и, с другой, — государственное управление, образование и здравоохранение. В первой из названных деятельных групп отмечена наибольшая доля обладателей среднего и высшего профессионального образования (81,9%), хотя в группе, которая объединяет работников государственного аппарата и нематериального инвестиционного комплекса (без науки), удельный вес специалистов выше.

Чтобы выяснить, рационально ли распределен образовательный потенциал по должностным категориям в разных секторах занятости, следует определить, какое образование является избыточным, а какое — недостаточным. Это возможно сделать только по отдельным категориям, так как требования к их образованию со стороны рабочих мест неодинаковы.

Начнем с категории высококвалифицированных специалистов, которым требуется высшее, в крайнем случае, неполное высшее образование. У них избыточное образование (например, послевузовское) не определяется, поэтому устанавливалось только недостаточное образование. Ввиду неоднородности четвертичного и пятеричного секторов они разбиты на вышеуказанные группы (рис. 31).

Сравнительно высокий уровень занятости высококвалифицированных специалистов с недостаточным образованием наблюдается в третичном секторе, а также в финансовой деятельности и операциях с недвижимостью. Это может быть объяснено особым положением данных видов деятельности по оплате труда (она значительно выше средней по городу) и, соответственно, особыми требованиями к персоналу. Во вторичном секторе (в большей степени в строительстве) и в государственном управлении, образовании и здравоохранении на уровне недостаточного образования (около 14%) сказывается дефицит кадров и заполнение вакансий работниками со средним и даже с начальным профессиональным образованием. В этих сегментах заработка ниже среднероссийских (кроме государственного управления). Наиболее тревожными названные процессы являются в нематериальном инвестиционном комплексе, так как они негативно отражаются на развитии трудового и человеческого потенциала. В образовании и здравоохранении почти 15% специалистов высокого статуса не имеют высшего образования.





По специалистам средней квалификации можно определить не только недостаточное, но и избыточное образование. Недостаточным является образование ниже среднего специального, а избыточным — выше его (рис. 32).

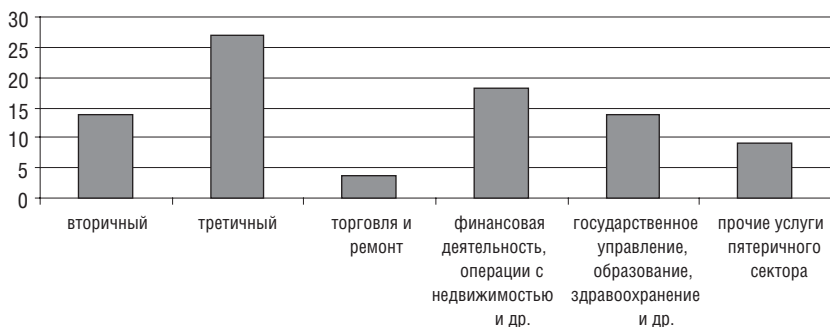


Рис. 31. Специалисты высшей квалификации с недостаточным образованием по секторам занятости и некоторым видам экономической деятельности в Москве в 2003 г., %

Источник: НОБУС, 2003.

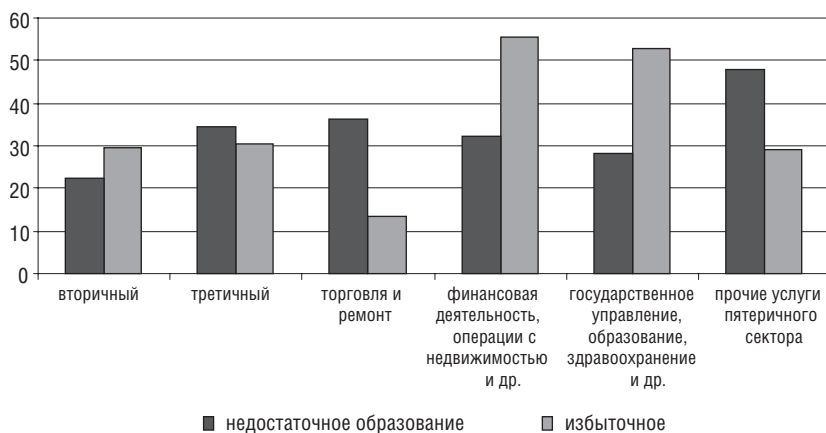


Рис. 32. Специалисты средней квалификации с недостаточным и избыточным образованием по секторам занятости и некоторым видам экономической деятельности в Москве в 2003 г., %

Источник: НОБУС, 2003.





Уровень недостаточного образования среднеквалифицированных специалистов выше, чем у высококвалифицированных (кроме занятых в прочих услугах пятеричного сектора), что указывает на дефицитность данной категории. Поэтому вакансии отчасти заполняются специалистами с высшим образованием. При этом выявляются сегменты, в которых уровень избыточного образования превосходит уровень недостаточного. К ним прежде всего относятся финансовая деятельность и операции с недвижимостью, а также государственное управление, образование и здравоохранение, где расхождения между недостаточным и избыточным образованием наиболее значительные. Учитывая разную ценность трудовых ресурсов данных сегментов на рынке труда, можно сказать, что эти явления вызваны неодинаковыми процессами. В сегменте рыночной инфраструктуры они обусловлены готовностью высокообразованных кадров занять высокооплачиваемые рабочие места.

В группе высококвалифицированных рабочих к тем, чье образование недостаточно, отнесены работники без профессионального образования. Разумеется, часть из них получает подготовку на предприятии, но эта подготовка, как известно, больше, чем обучение в специализированных учебных заведениях, привязана к конкретным рабочим местам, что снижает возможности межфирменной мобильности. А кадры с избыточным образованием представлены рабочими с дипломами вузов. Это связано с тем, что

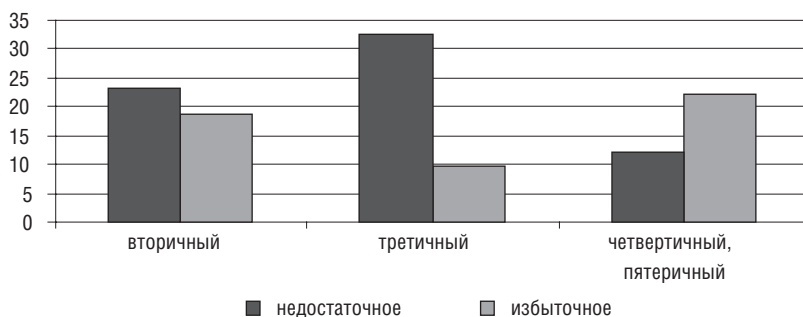


Рис. 33. Квалифицированные рабочие с недостаточным и избыточным образованием по секторам занятости и некоторым видам экономической деятельности в Москве в 2003 г., %

Источник: НОБУС, 2003.





треть персонала данной категории имеет среднее специальное образование, а для его наиболее квалифицированной части (работников с высокими тарифными разрядами) такая подготовка не является излишней. Так как занятость квалифицированных рабочих типична для индустриального и третичного секторов, а в остальных секторах не превышает 16%, то работники последних объединены в одну группу (рис. 33).

Во вторичном и третичном секторах дефицит квалифицированных рабочих проявляется в уровне недостаточного образования, сопоставимом с его нехваткой у специалистов средней квалификации. А уровень избыточного образования — самый низкий среди всех должностных групп. Это подтверждает слабую привлекательность физического труда, причем даже в третичном секторе, где сравнительно высокая оплата труда. Кроме того, доминирование недостаточного образования над избыточным, характерное для индустриального сектора (в строительной индустрии в большей мере), в котором используется основная часть данной должностной категории, ухудшает и так не блестящие рыночные позиции обрабатывающей промышленности и негативно сказывается на качестве строительства.

В составе служащих и работников обслуживания недостаточным следует считать полное отсутствие профессионального образования

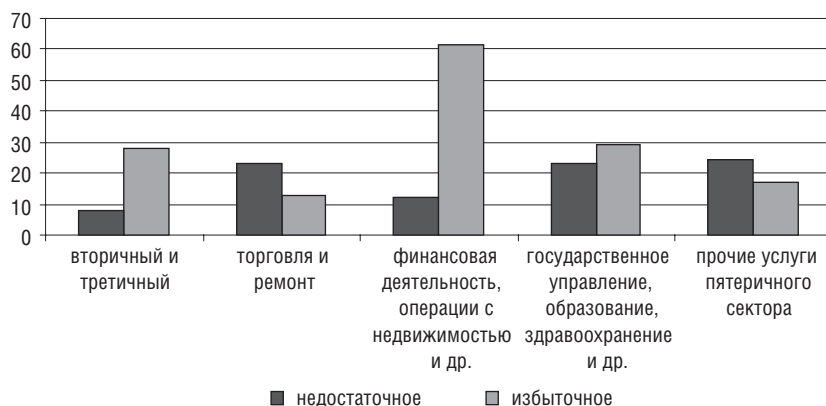


Рис. 34. Служащие и работники обслуживания с недостаточным и избыточным образованием по секторам занятости и некоторым видам экономической деятельности в Москве в 2003 г., %

Источник: НОБУС, 2003.





(начальное профессиональное образование значимо для работников обслуживания). А к избыточному отнесено высшее образование, так как для части работников этой должностной категории важна средняя профессиональная подготовка. Уровень занятости данной группы невысок во вторичном и третичном секторах, поэтому их работники объединены. В четвертичном и пятеричном секторах выделены неоднородные группы (рис. 34).

На основе соотношения между избыточным и недостаточным образованием можно сказать, что категория служащих и работников обслуживания дефицитна для торговли и ремонта, а также прочих услуг пятеричного сектора, которые отличаются в среднем самым низким уровнем заработков. В остальных секторах и видах деятельности отмечен перевес кадров с избыточным образованием над работниками с недостаточным образованием. Особенно рельефно это проявляется в финансовой деятельности и операциях с недвижимостью из-за высокой оплаты труда.

В целом, уровень недостаточного образования работников (чуть более 10%) уступает уровню избыточного (около 20%), что говорит о недоиспользовании образовательного потенциала как следствие его значительной деградации, а отчасти и формальном характере дипломов. В сводном виде должностные группы распределяются по этим характеристикам следующим образом (рис. 35).

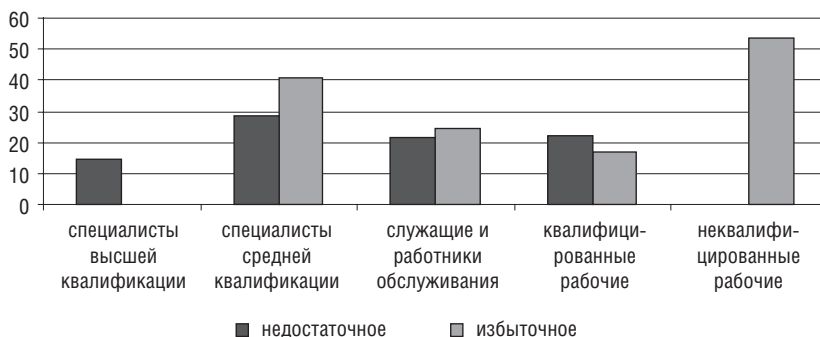


Рис. 35. Укрупненные должностные группы по уровню недостаточного и избыточного образования в Москве в 2003 г., %

Источник: НОБУС, 2003.





Рис. 35 подтверждает, что наиболее дефицитными работниками являются служащие средней квалификации (по самому высокому уровню недостаточного образования) и квалифицированные рабочие (по соотношению между недостаточным и избыточным образованием в пользу недостаточного). Наивысший показатель избыточной подготовки (53,5%) — у неквалифицированных рабочих, так как образовательный потенциал москвичей весьма значителен. Поэтому неудивительно, что рабочие места низшей квалификации, а большинство их сосредоточено в торговле и ремонте, заполняются мигрантами. Общее расхождение образовательного и должностного статуса характерно не менее чем для 30% занятых.

Проблема рассогласованности должностного и образовательного статуса работников проявляется и в том, что большая часть занятых, даже если их должность соответствует статусу образования, работает не по профессии и специальности, полученной в учебном заведении. В этом случае особое значение приобретают профессиональные навыки, приобретенные на рабочем месте. Об их роли обычно свидетельствует рост заработной платы по возрасту, показывающий, что накопление трудового опыта приносит отдачу в виде заработанного дохода. Однако данные по Москве на основе НОБУС этого не подтверждают (рис. 36).

Самый высокий уровень заработной платы в 2003 г. был у работников 30—34 лет (в последующие годы, судя по данным по РФ, пик заработков «помолодел»), в остальных возрастных группах она имеет

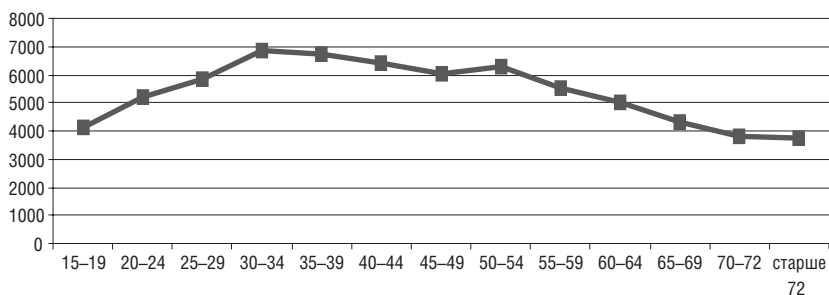


Рис. 36. Заработная плата работников Москвы по возрастным группам в 2003 г., руб.

Источник: НОБУС, 2003.





тенденцию к монотонному снижению с небольшим «всплеском» в группе 50–54 лет. Подобную ситуацию нельзя признать нормальной. Например, в США возрастное повышение зарплаток продолжается до 55 лет, а их уровень в самых активных возрастных группах в 2–2,5 раза выше, чем у молодежи 19–24 лет³¹. В Москве заработная плата работников 25–49 лет только на четверть превосходит зарплатки молодежи. Это говорит о серьезном обесценивании знаний, полученных на рабочем месте, и, соответственно, о нарушениях в процессе производственного накопления человеческого капитала. Значимым этот процесс оказался только в первые 5–10 лет работы, то есть для молодых кадров.

Кризисные явления в экономике внесли в этот процесс определенные коррективы. Выяснилось, что предприятия успешных секторов расширили относительно высокооплачиваемую «представительскую» офисную занятость, или так называемый «офисный планктон», который под влиянием слома искаженных сигналов рынка стал одной из первоочередных жертв высвобождения излишнего персонала³². Востребованность его образовательного потенциала во многом оказалась мнимой.

Глава 3. *Оплата труда работников*

В условиях глубокого социально-экономического кризиса почти всего последнего десятилетия прошлого века дореформенные проблемы в области заработной платы крайне обострились и дополнились новыми. Эти проблемы касаются не только страны в целом, но и каждого региона:

- низкий уровень заработной платы у основной массы работников и распространение скрытых от налогообложения зарплаток;

³¹ Капелюшников Р. Записка об отечественном человеческом капитале // Отечественные записки. 2007. № 3. <http://www.strana-oz.ru/?numid=37&article=1469>.

³² Соболева И.В. Парадоксы измерения человеческого капитала. М.: Институт экономики РАН, 2009. С. 41.





- отсутствие социальных гарантий в виде социально обоснованной минимальной заработной платы и права на своевременное получение заработка;
- высокая дифференциация заработной платы, обусловленная целым комплексом факторов, мало связанных с условиями и характером труда — необоснованная межотраслевая дифференциация, большие различия в оплате труда на предприятиях и в учреждениях государственного, муниципального и частного сектора экономики, высокое неравенство в оплате труда в пределах предприятия между работниками и администрацией.

Минимальная заработная плата, пособие по безработице, законодательство о защите занятости, налоги на заработную плату, обязательное социальное страхование, система социального партнерства — это те институты, которые определяют ситуацию на современных рынках труда и динамику заработной платы. Именно их взаимодействие поддерживает негибкость (противодействие снижению) заработной платы. В России на всем протяжении реформ *гибкость* заработной платы была следствием несогласованности и бездействия целого ряда этих социальных институтов, функционирование которых зависит от государства.

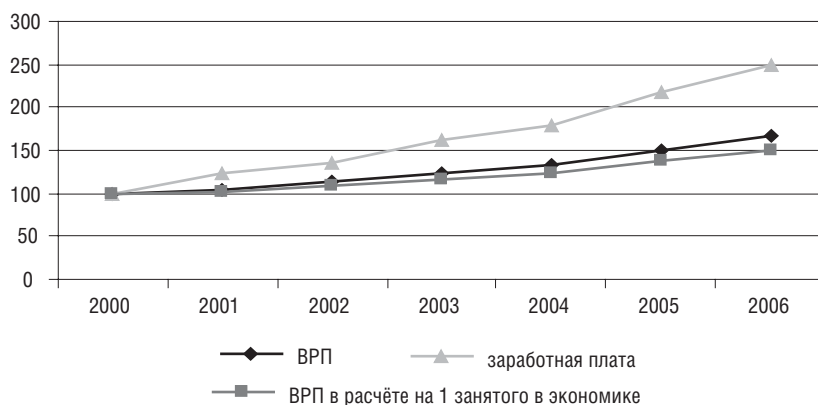


Рис. 37. Темпы роста ВВП, ВВП в расчете на 1 занятого в экономике и заработной платы в Москве в 2001–2006 гг. (в постоянных ценах к 2000 г.)





Нарушения в сфере распределительных отношений и, в первую очередь, в оплате труда становятся основной причиной потери трудовой мотивации, препятствием к выполнению ее главных экономических и социальных функций.

Выход из экономического кризиса, начавшийся в конце 1999 г., сопровождался определенными положительными сдвигами в экономике и в сфере распределительных отношений.

С 2000 г. по 2006 г. общий объем ВРП Москвы в сопоставимых ценах вырос в 1,65 раза. Численность занятых увеличилась в 1,1 раза, а производительность труда выросла в 1,49 раза³³, что значительно ниже темпов роста реальной зарплаты — 2,49 раза (рис. 37). Соотношение темпов роста заработной платы и производительности труда обычно выступает основным фактором при объяснении причин инфляции. Однако делать такой вывод некорректно. Необходимо учитывать, что в условиях экономического кризиса темпы падения заработной платы были значительно больше, чем снижение объемов ВРП (ВВП) и производительности труда. Так, например, по нашим расчетам в России ВВП в 2000 г. в ценах 1991 г. составлял 70,8%, производительность труда — 81,1%, а заработная плата — 40,2%. В 2006 г. ВВП достиг дореформенного уровня, производительность труда перешла этот рубеж годом раньше, а заработная плата достигла предреформенного уровня лишь в 2007 г. В Москве ситуация в принципе не отличалась от российской. Так, в декабре 2000 г. средняя заработная плата по крупным и средним предприятиям составляла 51% от уровня декабря 1991 г.³⁴. Однако среднегодовой уровень оплаты труда существенно уступает заработной плате в конце года, когда производятся различные выплаты по итогам работы за год. Кроме того, заработная плата на крупных и средних предприятиях выше, чем по всем предприятиям и организациям, включая малые. В 2000 г. декабрьская зарплата по крупным и средним предприятиям была в Москве выше среднегодовой на 74%.

По данным Росстата, Москва в 2007 г. по уровню начисленной среднемесячной заработной платы превышала среднероссийский показатель в

³³ В настоящее время нет единого подхода к расчету производительности труда. Этот показатель рассчитан нами, исходя из объемов ВРП и численности занятых в экономике города.

³⁴ Мосгорстат. Московский статистический ежегодник, 2007 г. Экономика Москвы в 1992–2006. С. 48.



Таблица 40
Основные характеристики заработной платы в Москве в 2000–2007 гг.

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Среднемесячная начисленная зарплата, руб.	3229	4924	6388	8612	10634	14425	17998	23623
Темпы роста, %	137,1	152,5	129,7	134,8	123,5	135,6	124,8	131,3
Реальные темпы зарлаты роста, %	110,2	124	109	119	112,1	121	114,2	120,5
Среднегодовой индекс потребительских цен, %	124,4	123	119,2	113,0	110,2	112,1	109,6	
Декабрь к декабрю, %	122,1	120,4	117,2	110,4	111,5	110,4	109,0	110,2
Медиана**, руб.			4857*	5450*	7417*	9861	13028	17206
Темпы роста, %	н.д.	н.д.	100,0	112,2	136,6	133,0	132,1	132,1
*Мода***, руб.			2900	1740	2467	4200	8467	12600
Темпы роста, %	н.д.	н.д.	100,0	60,0	141,8	170,2	201,6	148,8
Средняя зарплата в социальной сфере, руб.	2406	3672	5416	6975	8803	10552	15651	20346
– % к средней по экономике	74,5	74,6	84,8	81,0	82,8	73,2	87,0	89,4
Минимальная зарплата (в среднем за год), руб.	н.д.	н.д.	н.д.	1650	2058	2983	4133	5408
Среднегодовая ставка 1разр. ЕТС****, руб.	107,8	250	400	487,5	600	1475	2243	3027
% к минимальной зарплате				29,5	29,2	49,5	53,4	55,4
Прожиточный минимум трудоспособного, руб.	1726	2501	3020	3586	4107	4808	5792	6520
Зарплата в соотношении с ПМ*:								
средняя по:	1,87	1,97	2,12	2,40	2,59	3,0	3,11	3,62
– экономике	1,39	1,47	1,79	1,95	2,14	2,19	2,70	3,12
– социальн. сфере	-	-	1,61	1,52	1,81	2,05	2,25	2,64
– медиана	-	-	0,96	0,49	0,60	0,87	1,46	1,93
– мода	-	-	-	0,46	0,50	0,62	0,71	0,83
– минимальная	-	-	-	-	-	-	-	-

* — Расчеты автора.

** — По данным за апрель соответствующего года.

*** — По данным за апрель соответствующего года.

**** — До 2004г установленный Правительством РФ размер ставки 1 разряда ЕТС.

Источник: Росстат, Регионы России, 2008; Мосторстат, Московский статистический ежегодник, 2007. Экономика Москвы в 1992–2006гг, 2007.



1,74 раза и занимала пятое место среди субъектов Федерации. В 2000 г. она была на двенадцатом месте³⁵, и эта разница составляла 1,45 раза. За рассматриваемый период среднемесячная начисленная заработная плата в Москве увеличилась в 7,3 раза и составляла 23 623,3 руб. (табл. 40), а по РФ — в 6,1 раза и достигла 13 593,7 руб. С учетом индекса стоимости жизни (или соотношение стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг в Москве и РФ), который составлял в 2007 г. 1,42 раза, реальная разница в средних уровнях оплаты труда в столице и в среднем по стране составляла 22,4%. Годом раньше этот показатель был равен 15%.

По предварительным данным, в 2008 г среднемесячная начисленная заработная плата в Москве по сравнению с предыдущим годом выросла на 27,8% и составляла 30 166 руб.

Важнейшим интегральным показателем оплаты труда является ее доля в ВВП (ВРП). Темпы роста заработной платы в Москве опережали рост ВРП, в результате с 2000 г. по 2006 г. доля регистрируемой заработной платы в ВРП увеличилась с 15,3% до 22,4%, при этом в 2003 г. она достигала 24,1%. В целом по стране доля регистрируемой заработной платы в ВВП за рассматриваемый период увеличилась с 29,1% до 34,1%.

Начиная с 2003 г. *реальная заработная плата* в Москве стала регулярно расти более высокими темпами, чем по стране в целом. В 2007 г. ее рост составил по отношению к 2000 г. 300%, а по РФ — 257%.

В 2007 г. средняя заработная плата по стране в соотношении с ПМ трудоспособного составляла 3,27 ПМ, в Москве — 3,62 ПМ. В 2008 г. в Москве она четырехкратно превысила уровень ПМ трудоспособного — 4,05. Аналогичный показатель в 2000 г. был равен 1,87 ПМ.

Следует отметить, что несмотря на то, что минимальная потребительская корзина за годы реформ пересматривалась дважды (2000 г. и 2006 г.) прожиточный минимум в России остается стандартом очень низкого потребления, обеспечивающего лишь физическое воспроизводство человека. По оценкам специалистов, он вдвое ниже социального минимума, необходимого для расширенного воспроизводства населения и развития человеческого потенциала³⁶.

³⁵ Росстат. Регионы России, 2008. С.159–160; 176–177.

³⁶ О социальном минимальном бюджете см: Бобков В.Н., и др. Качество и уровень жизни населения в новой России (1991–2005 гг. М.: ВЦУЖ, 2007; Римашевская Н.М. и др. Социальная защита населения М.: ИСЭПН, 2002.





В условиях высокой дифференциации заработной платы относительно небольшой численности высокооплачиваемых работников «тянут» среднюю заработную плату вверх. Поэтому динамику зарплат (как и доходов) более реалистично отражает не средний, а медианный уровень (медиана), выше и ниже которого получает половина работников. Медиана начисленной заработной платы в Москве за 2002–2007 гг. увеличилась в 3,54 раза, а средняя — в 3,69 раза, что свидетельствует об опережающих темпах роста оплаты труда относительно высокооплачиваемых работников. В соотношении с ПМ трудоспособного медиана в 2007 г. составляла 2,64 раза (табл. 40).

Мода — уровень заработной платы, который получает наибольшее количество работников. В распределении работников по заработной плате она, как правило, тяготеет к относительно низким заработкам. Динамика моды в Москве не имеет однозначной тенденции. В 2003 г. она снизилась по сравнению с предыдущим годом с 2900 руб. до 1740 руб. (0,49 ПМ трудоспособного). Это было связано с введением городского минимума в размере 1500 руб., который в 3,3 раза превышал минимальный федеральный норматив. В распределении заработной платы наибольшее количество работников имели заработок в интервале 1400–1800 руб., т.к. работодатели были вынуждены повысить оплату труда низкооплачиваемых работников до установленного в городе минимума. К 2007 г. ситуация нормализовалась, а мода увеличилась в 4,34 раза (1,93 ПМ). Более высокие темпы роста моды по сравнению с темпами роста средней и медианы свидетельствуют, что заработная плата относительно низкооплачиваемых работников росла более высокими темпами, чем у средне- и высокооплачиваемых работников, при этом самые низкие темпы роста наблюдались у среднеоплачиваемых работников.

В 2007 г. работник со средней по городу зарплатой мог содержать себя и одного ребенка на уровне социального минимума, который в два раза выше установленного минимума. У трети работников заработок был ниже социального минимума, и на обеспечение иждивенцев их заработной платы не оставалось. У каждого десятого работника заработная плата оставалась ниже ПМ трудоспособного. По сравнению с 2002 г., доля низкооплачиваемых работников с заработной платой ниже ПМ сократилась в 2,9 раза. Однако если для оценки численности низкооплачиваемых работников использовать в качестве





критерия уровень заработной платы, равный половине медианы, то динамика не имеет столь выраженной положительной тенденции: за этот период их численность сократилась с 24,8% до 18%.

За годы рыночных реформ наемные работники фактически лишились своей важнейшей социальной гарантии — минимальной заработной платы. В рекомендациях Совета Европы указывается, что минимум оплаты труда должен составлять не менее 60% от средней оплаты труда. В Трудовом кодексе РФ в соответствии с Конвенцией МОТ³⁷ записано, что минимум заработной платы должен быть не ниже ПМ. Однако в России даже в условиях экономического роста эта минимальная гарантия не поднималась выше 9–11% от средней и 36% от ПМ трудоспособного (2007 г.). В Москве ситуация значительно лучше. В соответствии с Московским трехсторонним соглашением по регулированию социально-трудовых отношений в столице ежегодно устанавливается *городской минимум заработной платы* (табл. 41). Причем такая практика начала осуществляться с 2003 г., задолго до принятия ФЗ № 122, который существенно расширил права регионов по регулированию заработной платы на подведомственной территории и установлению систем оплаты труда в подведомственных организациях. Следует отметить,

Таблица 41
**Минимум оплаты труда и тарифная ставка 1-го разряда ЕТС
в Москве в 2003–2008 гг.**

Городской минимум оплаты труда		Тарифная ставка ЕТС 1-го разряда	
дата	руб.	дата	руб.
1.01.2003	1500	01.10.2003	600
1.07.2003	1800		
1.05.2004	2000		
1.10.2004	2500		
1.05.2005	3000	10.01.2005	1100
1.10.2005	3600	1.08.2005	2000
1.05.2006	4100	1.05.2006	2200
1.09.2006	4900	1.09.2006	2530
1.05.2007	5400	1.05.2007	2910
1.09.2007	6100	1.09.2007	3640
1.05.2008	6800	1.05.2008	4180
1.09.2008	7650		

³⁷ Конвенция МОТ «О минимальных нормах социального обеспечения», 1952.





что когда впервые был установлен городской минимум оплаты труда (1500 руб., который в 3,3 раза превышал федеральный норматив), в столице резко возросла численность работников с зарплатой ниже установленной минимальной гарантии — 7,0%. Рост численности работников с минимальной заработной платой — это вполне закономерное явление, когда резко повышается минимум. Однако даже спустя несколько лет их доля в столице не опускалась ниже 5% (в 2007г. — 5,4%), тогда как по стране в целом в разные годы составляла не более 1–2%. Одна из причин состоит в том, что в городе расположены многочисленные предприятия и организации федерального подчинения и законодательные акты Правительства Москвы на них не распространяются.

Минимальная заработная плата в Москве в 4 квартале 2007 г. возросла до 92% от ПМ трудоспособного (6100 руб.), тогда как по стране в целом это соотношение достигло лишь 53%. Среднегодовой минимум по отношению к средней заработной плате по городу составлял 23%. Сокращение дифференциации оплаты труда и численности низкооплачиваемых работников с зарплатой ниже ПМ (до 10% в 2007 г.) в основном связано с регулярным повышением минимума оплаты труда в городе.

В 2008 г. устанавливаемый Федеральным Правительством минимум заработной платы (2300 руб.) не повышался. В Москве минималь-

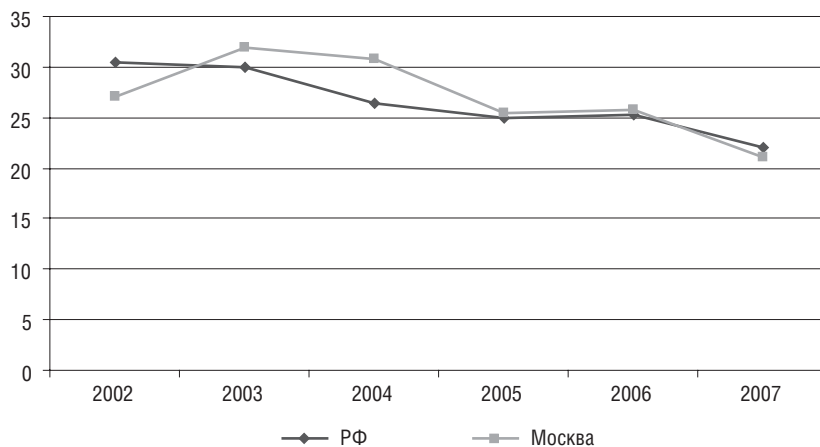


Рис. 38. Коэффициент фондов заработной платы в РФ и Москве в 2002–2007 гг.





ную зарплату поднимали дважды: с 1.05.08. до 6800 руб. и с 1.09.08 до 7650 руб. В результате в 4 квартале она превысила региональный ПМ трудоспособного на 1,9%.

В распределении заработной платы ее средний и минимальный уровень однозначно определяют размеры дифференциации. *Москва отличается высокой дифференциацией оплаты труда*, которая сравнима с различиями сложившимися по стране в целом под большим влиянием межрегионального фактора, который связан с разными природно-климатическими условиями и разной отраслевой структурой экономики регионов (рис. 38).

Москва — не единственный регион с высоким уровнем неравенства в оплате труда. В 2006 г. в эту группу входили еще 8 субъектов Федерации с коэффициентом фондов выше 23 раз³⁸. В Москве и РФ

Таблица 42

Дифференциация заработной платы и распределение работников по заработной плате в соотношении с ПМ трудоспособного

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Дифференциация:						
– коэффициент фондов	27,0	32,0	30,8	25,4	25,7	21,0
– децильный коэффициент*	9,5	10,7	9,6	8,3	7,8	7,4
Численность работников, в % всего: в т. ч. с заработной платой	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ниже ПМ	28,6*	33,4*	26,2*	20,6	16,2	10,0
1–2 ПМ*	31,6	28,7	28,6	28,1	27,4	24,2
2–3 ПМ*	17,9	16,7	18,3	20,6	23,5	21,2
3–4 ПМ*	8,1	8,3	10,8	12,4	12,9	17,0
4–5 ПМ*	4,6	4,6	5,8	6,4	6,4	5,2
5–6 ПМ*	2,7	2,4	3,0	3,1	4,8	5,3
Свыше 6ПМ*	6,5	5,9	7,3	8,8	8,8	17,1
Ниже 0,5 медианы	20,7	24,8	22,9	16,5	19,7	18,0

* — Расчеты автора.

Источник: Росстат, Статистический бюллетень, 2003–2007 гг. Росстат, Регионы России, 2007.

³⁸ Агинско- Бурятский АО (29,1), Читинская область (25,5), Астраханская область (24,9), Оренбургская область (24,7), Усть-Ордынский Бурятский АО (24,3), Корякский АО (23,7), Красноярский край (23,5), Республика Башкортостан (23,2).





этот коэффициент соответственно составлял 25,7 и 25,3 раз. В 2007 г. статистика зафиксировала существенное снижение дифференциации заработной платы в стране (22,1 раза) и в большинстве регионов с самой высокой дифференциацией³⁹. В Москве этот показатель составлял 21 раз (табл. 42).

Дифференциация заработной платы в регионе складывается под влиянием целого ряда факторов. Основу ее составляют различия, связанные со спецификой труда, его качественной характеристикой (уровень профессиональной подготовки работника, должностной статус, условия труда и т.д.) и количеством отработанного времени. Отражает эти различия, в первую очередь, дифференциация зарплаты на предприятии (организации), которая в свою очередь формирует внутриотраслевую дифференциацию и по видам экономической деятельности. Различия в оплате труда между видами деятельности и отраслями также связаны с трудом, но на них большое влияние оказывают рыночные, конъюнктурные факторы, которые часто искажают объективную трудовую дифференциацию. Именно эти факторы в условиях перехода на рыночные отношения стали причиной необоснованно высоких различий в оплате труда не только по видам деятельности и отраслям, но и по предприятиям различных форм собственности.

На протяжении всего рассматриваемого периода (2000–2007 гг.) самая высокая заработная плата была в финансовой деятельности, которая в соотношении со средней оплатой труда по городу не опускалась ниже 224% (2000 г). Относительно высокая оплата труда также была у работников в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды и в сфере транспорта и связи. Однако средний уровень их заработной платы даже в 2000 г. составлял по отношению к средней оплате труда в финансовой сфере соответственно 78% и 59%, а в другие годы он не поднимался выше 67% и 51%, соответственно (табл. 43).

По данным статистики, торговля, ремонт автотранспорта и бытовых приборов являются, как правило, видом деятельности с самой низкой оплатой труда. В 2000 г. ее место заняла деятельность по предоставлению коммунальных, социальных и персональных услуг, где средняя оплата труда составляла 53% от среднегогородского уровня, а в 2004 г. и 2007 г. — сфера ресторанного и гостиничного бизнеса, где этот показа-

³⁹ Исключение составляли Усть-Ордынский Бурятский АО (28,5), Оренбургская область (24,8).





Таблица 43

**Средняя заработная плата по видам экономической деятельности
(% к средней по экономике города)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в том числе:								
обрабатывающие производства	103,8	109,7	99,0	97,6	95,4	87,1	81,4	77,6
производство и рас- пределение электро- энергии, газа и воды	174,2	170,4	180,7	175,1	174,6	145,1	144,8	132,3
строительство	86,8	83,8	83,1	84,6	84,0	85,8	75,2	77,3
оптовая и розничная торговля; ремонт авто- транспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	65,2	61,6	60,4	64,2	67,3	73,2	67,3	75,8
гостиницы и рестораны	81,2	82,7	67,1	67,6	62,9	63,5	75,1	68,8
транспорт и связь	132,1	124,9	141,9	132,2	130,4	128,2	161,9	115,1
финансовая деятельность	223,8	273,9	310,0	277,7	257,5	252,5	248,6	240,0
операции с недви- жимым имуществом, аренда и предоставле- ние услуг	106,5	95,3	95,8	103,2	106,7	104,3	108,8	109,3
государственное управление и обес- печение военной без- опасности; обяза- тельное социальное обеспечение	126,6	125,4	109,9	112,7	106,9	106,3	104,2	105,1
образование	65,8	69,5	75,6	69,2	72,8	73,2	79,9	81,6
здравоохранение и предоставление социальных услуг	69,9	69,8	80,0	76,6	79,0	78,8	91,9	93,0
предоставление про- чих коммунальных, социальных и персо- нальных услуг	53,1	71,4	81,4	84,2	82,2	72,9	77,5	86,6

Источник: Мосгорстат, Московский статистический ежегодник, 2007.





тель был равен 63% и 69% соответственно. Однако известно, что именно в торговле и ремонте, где занято более четверти всех работников, а также в гостиничном и ресторанном бизнесе острой проблемой для налоговых органов остается скрытая от учета заработная плата.

Среди видов деятельности с низкой оплатой труда находится и строительство (2006 г. — 75%, 2007 г. — 77,3% от средней заработной платы по городу), где широко используется более дешевый труд иностранных граждан и мигрантов из ближнего зарубежья. В последние годы в группу с низкой заработной платой попали обрабатывающие производства (в 2006 г. их средняя оплата труда составляла 81% от средней по городу, а через год — всего 77,6%).

Несмотря на предпринимаемые правительствами РФ и Москвы меры по повышению оплаты труда в социальной сфере, образование и здравоохранение по-прежнему остаются в числе отраслей с заработной платой ниже среднегородского уровня. В социальной сфере традиционно самыми низкооплачиваемыми являлись работники культуры. В 2005 г. российская статистика перешла на новый классификатор организаций (ОКВЭД) и эта отрасль вошла в состав сферы деятельности по предоставлению прочих коммунальных, социальных и индивидуальных услуг.

Как отмечалось выше, с 2005 г. расширены права субъектов Федерации по установлению систем оплаты труда для работников организаций, находящихся в их непосредственном подчинении⁴⁰. В Рекомендациях Всероссийской трехсторонней комиссии по социально-трудовым отношениям на 2005–2007 гг. регионам предлагалось сохранить ЕТС и межразрядный коэффициент в 4,5 раза для оплаты труда работников бюджетной сферы до тех пор, пока не будут разработаны и апробированы отраслевые базовые ставки на федеральном уровне. Следует отметить, что установленный Правительством РФ в 2001 г. межразрядный коэффициент в 4,5 раза ничем, кроме экономии средств на оплату труда, не обоснован и приводил к нарушению закономерных различий в оплате труда работников средней (11–13 разряда) и высокой квалификации (14–16 разряда). Повышение заработной платы отдельным категориям работников в рамках национальных проектов окончательно деформировало ЕТС.

⁴⁰ Федеральный закон № 122 от 24.08.04.





Система оплаты труда в госучреждениях Москвы включает тарифную систему (ЕТС с коэффициентом 4,5), стимулирующие и компенсационные выплаты и строится с учетом отраслевых условий оплаты труда. До 2004 г. в Москве устанавливались надбавки к ставке 1 разряда, утвержденной федеральным правительством для бюджетной сферы страны в целом, а с 1.01.2005 г. Правительство города самостоятельно принимает решения о размерах ставки 1 разряда ЕТС. И если в целом по стране она составляла в этот период 720 руб., то в столице — 1100 руб., а с 1.09.07 превысила российский норматив в 3 раза (3640 руб. против 1221 руб.)⁴¹. В мае 2005 г. соотношение ставки 1 разряда с минимальной заработной платой в Москве составляло 37%, а в конце 2006 г. — 60%, максимально приблизившись к оптимальному уровню тарифа в минимальном заработке.

Регулярное повышение минимальной заработной платы и ставок ЕТС позволило в 2006 г. повысить среднюю оплату труда в социальной сфере до 87% от уровня средней заработной платы по экономике города. При этом оплата труда в образовании и здравоохранении в 2005—2006 гг. росла более высокими темпами, в том числе и в результате повышения заработной платы классным руководителям и участковым врачам и медсестрам за счет федерального бюджета в рамках национальных проектов «Образование» и «Здоровье» в 2005 г. Так, начисленная среднемесячная заработная плата в образовании в 2006 г. увеличилась по сравнению с 2004 г. на 86%, тогда как в предыдущие два года прирост составил 60,4%. В здравоохранении в 2005—2006 гг. прирост был еще больше (97% против 64%) благодаря тому, что Правительство Москвы для нормализации ситуации в этой сфере деятельности предприняло ряд мер по повышению оплаты труда и других категорий медицинских работников. Следует отметить, что такие мало продуманные правительством России решения — наглядный пример того, чего нельзя делать даже с благими намерениями в столь острой и без того сложной социальной проблеме, какой является оплата труда наемных работников. Если средняя и минимальная заработная плата связана с проблемой воспроизводства качественного трудового и человеческого потенциала, то дифференциация работников по заработной плате — с проблемой стимулирования эффективного труда.

⁴¹ Закон Москвы № 86 от 15.12.04, Постановление Правительства Москвы № 523-ПП от 19.07.05 с последующими изменениями.





В 2007 г. средняя оплата труда в социальной сфере по отношению к средней по экономике города достигла 89,4% (в образовании — 81,6%, здравоохранении — 93%). В этой сфере занято значительно больше специалистов с высшим профессиональным образованием, чем в экономике в целом, поэтому оплата труда здесь не только должна быть не ниже, а даже значительно выше, чем в среднем по всем работникам. И в первую очередь, это относится и к работникам бюджетной сферы, на долю которых приходится основная часть занятых в социальной сфере. В докладе Минздравсоцразвития РФ «О результатах и основных направлениях деятельности Минздравсоцразвития России на 2008 год и на период до 2010 года», который был подготовлен за год до начала мирового финансово-экономического кризиса, даны прогнозные оценки социального развития на три года и установочные ориентиры на отдаленную перспективу, среди которых есть и показатели по заработной плате. В этом документе не только не ставилась задача повышения минимума заработной платы до ПМ в ближайшей перспективе, но и нет в принципе намерения хотя бы в отдаленной перспективе изменить ситуацию в оплате труда в стране и работников бюджетной сферы в том числе. Если среднюю заработную плату по экономике в перспективе (год не указывается) предполагалось поднять до 4 ПМ трудоспособного, то в бюджетной сфере всего лишь до 3 ПМ. Такие установки нельзя признать достаточными для эффективного развития экономики и социальной сферы, существенного повышения уровня и качества жизни работников и членов их домохозяйств.

В 2000 г. различия в заработной плате между видами экономической деятельности в Москве, выраженные через соотношение максимального и минимального уровня оплаты труда, составляли 4,1 раза (табл. 44).

Самые высокие различия в средних размерах заработков между видами деятельности зафиксированы в 2002 г., когда за счет резкого роста оплаты труда в финансовой деятельности разница в их заработках со средней заработной платой в торговле и ремонте выросла до 5,1 раз. В последующие годы этот показатель снизился до 3,5 раз в 2007 г., что отразилось на динамике общего неравенства заработной платы в городе. С ростом зарплат увеличивается и величина дисперсии — среднеквадратического отклонения средней оплаты труда в сферах деятельности от средней заработной платы по горо-





ду (см. табл. 44). Коэффициент вариации (соотношение дисперсии и средней величины) демонстрирует ту же динамику, что и соотношение максимального и минимального уровней зарплаты (исключая 2005 г.).

В последние годы Росстат уделяет много внимания изучению отдельных аспектов дифференциации заработной платы. Помимо ежегодных апрельских обследований заработной платы работников крупных и средних предприятий проводятся дополнительные исследования отдельных аспектов неравенства в оплате труда. Однако в разрезе регионов результаты либо вообще не публикуются, либо данные далеко не полные.

На общую дифференциацию заработной платы существенное влияние оказывают различия, складывающиеся внутри отдельных сфер деятельности. Наиболее полно неравенство характеризует ряд

Таблица 44

Дифференциация заработной платы между видами деятельности

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Соотношение максимального и минимального значения средней зарплаты*, раз	4,12	4,45	5,13	4,32	4,09	3,99	3,96	3,50
Дисперсия, руб.	1072,7	1881,6	2910,9	3481,3	4007,4	5275,5	7016,9	8542,2
Коэффициент вариации	0,332	0,382	0,456	0,404	0,377	0,366	0,390	0,362

* — За исключением следующих сфер деятельности: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; рыболовство и рыбоводство, в которых в Москве занято 0,2–0,3%.

Таблица 45

Дифференциация заработной платы в обрабатывающих производствах

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Соотношение максимального и минимального значения средней зарплаты, раз	3,91	3,79	4,70	4,89	3,53	4,99	4,34
Дисперсия, руб.	1173,4	1816,8	1995,2	2360,6	2436,0	2883,8	3571,3
Коэффициент вариации	0,350	0,336	0,315	0,281	0,240	0,230	0,244





распределения по заработной плате и рассчитанные на его основе статистические показатели дифференциации. И если по стране в целом такие данные по видам деятельности и отдельным отраслям Росстат публикует, то в региональном разрезе информация отсутствует. Поэтому для иллюстрации динамики дифференциации в сферах деятельности воспользуемся данными за 2000–2006 гг. о средней заработной плате в отраслях обрабатывающих производств, где в 2006 г. было занято 12,5% от общей численности занятого населения в городе (табл. 45). В этом виде деятельности по классификатору насчитывается 15 различных по финансово-экономическому положению производств или отраслей.

С одной стороны, это отрасли-лидеры с высокой и выше средней по отношению к среднегородскому уровню оплатой труда — производство кокса и нефтепродуктов, производство пищевых продуктов, производство прочих неметаллических минеральных продуктов и производство прочих материалов и веществ, не включенных в другие группировки. До 2006 г. в эту группу входили также целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность, производство транспортных средств и оборудования. С другой стороны — производства-аутсайдеры, в числе которых постоянно присутствуют производство кожи, изделий из кожи, обуви, текстильное и швейное производство. В 2006 г. к ним примкнула сфера обработки древесины и производства изделий из дерева.

В динамике различий в средней оплате труда в обрабатывающих производствах, измеряемых соотношением максимальной и минимальной средней заработной платы, нет определенной тенденции. Самые большие различия за рассматриваемый период наблюдались в 2005 г. (5 раз), когда в швейном и текстильном производстве рост средней заработной платы составил менее 105%. Минимальные различия были зафиксированы в 2004 г. (3,5 раза). Коэффициент вариации, который нивелирует структурные сдвиги в отраслях, до 2005 г. включительно снижался, а в 2006 г. несколько превысил уровень 2004 г. Основной причиной такого скачка стало резкое снижение заработков в обработке древесины и производстве изделий из дерева.

Определенное представление о дифференциации заработной платы в сфере управления дают данные специального обследования оплаты труда работников гражданской службы в органах государ-

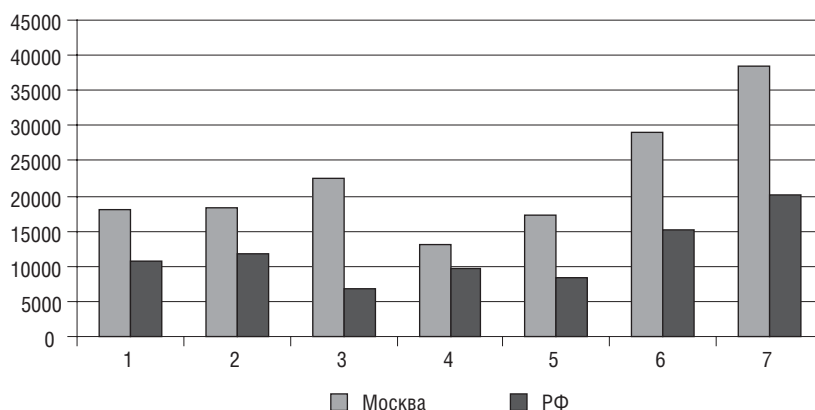




ственной власти и органах местного самоуправления, которое проводил Росстат в октябре 2006 г.

В Москве средняя заработная плата работников гражданской службы в органах государственной власти (включая государственные органы, находящиеся на территории города и осуществляющие свои полномочия в Московской области) была на 39% выше, чем в среднем по экономике города, и составляла 26 011 руб. Самая высокая оплата труда у работников законодательной власти (50 324 руб.), а самая низкая — в органах судебной власти (21 453 руб.). Большой разницы в средней оплате труда в органах исполнительной власти столицы и в органах местного самоуправления не наблюдается (25 588 и 26 294 руб., соответственно). В сравнении с ними среднюю оплату труда в территориальных органах федеральной исполнительной власти (15 574 руб.) можно считать низкой. В «других государственных органах» Москвы заработная плата значительно выше среднего уровня как по городу, так и в сфере государственной власти (38 391 руб.).

Таким образом, различия в средней оплате труда в органах государственной власти Москвы составляли 3,2 раза в 2006 г. Аналогичный показатель в среднем по стране был равен 2,7 раза.



1 — Средняя по экономике. Формы собственности: 2 — государственная; 3 — муниципальная; 4 — частная; 5 — общественных и религиозных организаций; 6 — смешанная; 7 — иностранная

Рис. 39. Средняя заработная плата в организациях разных форм собственности в РФ и Москве в 2006 г.





Известно, что заработная плата сильно различается и по формам собственности предприятий и организаций. По данным специально-го обследования Росстата, в 2007 г. в Москве складывалась следующая картина. Самая высокая заработная плата была у работающих на предприятиях, принадлежащих иностранным гражданам (38 330 руб.), что более чем в два раза (213%) выше средней по городу (рис. 39).

Самая низкая заработная плата — на частных предприятиях (13 155 руб. или 73% от среднегородского уровня), где занято более половины работников в городе. Интересно отметить, что разница в оплате труда на предприятиях разных форм собственности (соотношение максимального и минимального среднего уровня) в Москве в среднем по РФ была одинаковой — 291%. Однако по стране в целом самая низкая заработная плата была в организациях, находящихся в муниципальной собственности (6893 руб. или 60% от средней по РФ).

Изучению связи между трудом и его оплатой было посвящено обследование заработной платы по профессионально-квалификационным группам работников в октябре 2005 г. (табл. 46). По всем профессиональным группам средняя заработная плата в Москве в 2005 г. значительно превышает аналогичные среднероссийские показатели.

Таблица 46
Средняя заработная плата по профессионально-квалификационным группам работников в 2005г. (в % к оплате труда неквалифицированных рабочих)

	Москва	РФ
Руководители организаций и их структурных подразделений	322	387
Специалисты высшей квалификации	219	241
Специалисты средней квалификации	176	184
Работники, занятые подготовкой информации	129	146
Работники сферы обслуживания, ЖКХ, торговли и родственных видов деятельности	126	145
Квалифицированные рабочие промышленных предприятий, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр	191	241
Операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин, слесари сборщики	192	254
Неквалифицированные рабочие	100	100

Источник: Росстат. Статистический бюллетень № 9, 2006.





Самые большие различия наблюдаются по группе неквалифицированных рабочих (1,92 раза) и у специалистов среднего уровня квалификации (1,83 раза), что, по всей видимости, связано не только со спросом на рабочую силу такой квалификации на московском рынке труда, но и более высокой минимальной заработной платой, установленной в городе.

Что касается неравенства оплаты труда по группам работников разной квалификации, то в столице оно значительно ниже, чем в среднем по стране (максимальные различия составляют 3,22 раза против 3,87). При этом в РФ *имеются явные деформации*, которые можно видеть из сопоставления средней заработной платы специалистов высокой квалификации и оплаты труда квалифицированных рабочих (а также операторов, аппаратчиков и т.д., которые, по сути, также являются квалифицированными рабочими): их заработная плата равна (а у операторов и аппаратчиков даже выше) (табл. 46).

Основная причина — низкая заработная плата в бюджетной сфере, где сосредоточена основная масса специалистов с высшим образованием. В Москве таких явных нарушений не просматривается, но дефицит квалифицированных рабочих кадров дает о себе знать в незначительной разнице их заработной платы и оплаты труда специалистов высшего уровня квалификации (около 12%). В результате происходит нарушение необходимой закономерной связи заработной платы с уровнем профессиональной подготовки работника, что, в свою очередь, не может не отражаться на мотивации работников более высокой квалификации. Наличие работников с более высоким уровнем образования и профессиональной подготовки на рабочих местах, не требующих такого уровня подготовки, — явное тому подтверждение. Фактически происходит недоиспользование, а со временем и падение уровня трудового потенциала работников.

Скрытая заработная плата — острейшая проблема в России. Данные об объемах скрытой зарплаты публикуются (в СНС) только по стране в целом (2006 г. — 11,9% от ВВП или 26,9% от общего объема средств, направленных на оплату труда, причем в динамике эти показатели не снижаются). Наша оценка по Москве за 2006 г. показывает, что объем скрытой от налогообложения заработной платы в Москве соизмерим с общим фондом оплаты труда (1151,2 млрд. руб.) по балансу денежных доходов и расходов населения (88%, если на «другие дохо-





ды» в структуре денежных доходов москвичей оставить 4%)⁴². Понятно, что такие расчеты очень условны, т.к. в системе национальных счетов (СНС) скрытая оплата труда включает и смешанные доходы предпринимателей, и относить их только на заработную плату не совсем корректно.

Даже в годы экономического роста *просроченная задолженность по заработной плате в столице продолжала оставаться не решенной до конца проблемой*, хотя масштабы ее, безусловно, сократились, и ситуация стала значительно лучше, чем в большинстве регионов страны. Долги перед работниками из-за бюджетного недофинансирования были ликвидированы в 2006 г. На 1 декабря 2007 г. кредиторами своих предприятий оставались 8 тыс. работников, а сумма долга перед ними составляла 87 млн. руб., что, соответственно, почти в 10 и 5 раз меньше, чем в 2000 г. Очередной экономический кризис может вновь привести к широкомасштабным задержкам и невыплатам заработной платы, которые слишком выгодны работодателю, испытывающему финансовые трудности. Законодательный механизм, защищающий права работника на своевременное получение заработка, не отработан, нет и должного контроля за недобросовестными бизнесменами. По данным Росстата, задержки и невыплаты заработной платы по стране в целом на 1 декабря 2008 г. составили 7,8 млрд. руб., что в 2,9 раза больше по сравнению с началом года, и за три месяца 2009 г. увеличились до 8,8 млрд. руб.

Ясно, что очередной кризис будет сопровождаться не только ростом задержек в выплате зарплаток наемным работникам, но и инфляцией. По данным Росстата, уже в 2008 г. реальная заработная плата в стране впервые после кризиса 1988–1989 гг. снизилась по сравнению с предыдущим годом. И это только начало. Последствия хорошо известны: «замораживание» минимальной заработной платы, рост дифференциации, отсутствие положительного эффекта в реформировании системы оплаты труда в бюджетной сфере в регионах.

Переход на новые системы оплаты труда в бюджетных организациях может быть эффективным только при условии, что заработная плата будет существенно увеличена. В большинстве субъектов Федерации и в лучшее время с финансами были проблемы, а в период

⁴² См. раздел «Денежные и натуральные доходы».





кризиса ситуация становится намного сложнее. Москва не вошла в число регионов-«передовиков», которые с 1 декабря 2008 г. одновременно с введением новой системы оплаты труда в бюджетной сфере на федеральном уровне отказались от ЕТС и изменили соответственно систему оплаты для своих бюджетников. Основная причина, по которой экономически развитая Москва не торопится, — отсутствие апробированных методических разработок по введению новой системы оплаты труда работников организаций, финансируемых из бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов.

Следует отметить, что предложение Правительства РФ по реформированию самой системы бюджетных организаций с переводом их в автономные учреждения, которое позволит сократить расходы на содержание социальной сферы и сохранить реальную заработную плату у работников организаций, оставшихся на бюджетном финансировании, в условиях кризиса начнет реализовываться в регионах быстрыми темпами. Однако при этом доступность социальных бесплатных услуг с очень большой вероятностью снизится.

Обобщая, можно выделить следующие основные проблемы:

- недостаточный уровень экономической активности населения в младших (15—24 года) и старших (от 55 лет и более) возрастных группах. Повышение его в условиях кризиса, с одной стороны, упрощается снижением реальных доходов населения и повышением запросов на занятость, а с другой стороны, осложняется проблемами трудоустройства молодежи, которой необходимо снизить притязания на оплату труда и изменить представления о престижной занятости;
- несоответствие деятельной структуры работников инновационному типу развития из-за сохранения технологически отсталых рабочих мест, а в кризисной ситуации — и из-за снижения технологически передовой занятости в обрабатывающих производствах, перекоса в пользу посреднического сервиса и недостаточных инвестиций в физический и человеческий капитал. Сокращается занятость в индустриальном секторе, а занятость в сфере профессиональных, деловых и личных услуг существенно отстает от уровня, характерного для передовых экономик и их столичных мегаполисов. В результате сдерживается рост производительности труда, трудовой потенциал частично обесценивается и деградирует;





- несбалансированность образовательной и должностной структуры занятости, порождающая дефицит кадров и образования в одних профессиях (специальностях) и их избыток в других. По данным Росстата за 2007 г., профессиональное образование имели 87,4% работников, высшее и неполное высшее — 47,2%. Однако около 40% работников с высшим образованием заняты на должностях, не требующих такого уровня подготовки, и до 60% всех работающих трудятся не по профессии и специальности, полученной в учебном заведении. В условиях кризиса избыточное образование частично обесценивается, однако дефицит кадров, у которых образование сочетается с профессиональным опытом, не рассасывается.

Эти проблемы затрудняют решение как внутригородских задач обеспечения продуктивной занятости, так и применение высокообразованных и квалифицированных трудовых ресурсов Москвы для реализации задач общероссийского значения — преобразования столицы в национальный инновационный центр, что требует особо качественного кадрового потенциала.

В этой связи требуется решение следующих приоритетных задач:

- повышение экономической активности в группах 19–24 лет и 55–72 лет с целью увеличения длительности трудовой жизни, которое необходимо для компенсаторного роста численности работников в условиях прогнозируемого сокращения лиц трудоспособного возраста и для оправдания затрат на образование и здравоохранение при повышении его качества и стоимости;
- изменение деятельной структуры занятости в пользу инвестиционных сфер деятельности (высокие технологии, социальная инфраструктура), деловых и личных услуг путем реструктуризации предприятий и вывода из города технологически и экологически отсталых производств, сокращения занятости в торговом посредничестве и увеличения — в сферах инвестиций в физический и человеческий капитал;
- противодействие росту безработицы, в особенности ее структурной формы, и повышение роли государственного содействия трудоустройству в условиях роста численности безработных и ожидаемых сдвигов в структуре занятости;
- совершенствование общего (в учебных заведениях) и специфического (в профессиональных учебных заведениях) образования.





ческого (на рабочих местах) профессионального образования для повышения качества трудового потенциала и его сопряженности со спросом на труд;

- устранение деформаций в распределении заработной платы по видам деятельности и возрасту для преодоления дефицита кадров и улучшения стимулирования труда.





РАЗДЕЛ 3.

ЖИЛИЩНЫЙ ФОНД И ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ЖИЛЬЯ

Глава 1.

Жилищный фонд Москвы

На сегодняшний день Москва представляет собой конгломерат архитектурно, стилистически и конструктивно отличающихся строений, которые вместе, несмотря на все различия или, напротив, унылую стандартность, достаточно органично формируют общий облик столицы России.

Всего в Москве насчитывается 114 717 строений, среди них нежилых — 75 043 строения, жилых — 39 674 строения (соотношение 65,4% к 34,6%). Общая площадь всего жилищного и нежилого фонда Москвы весьма значительна: 356 149,1 тыс. кв. м. Соотношение складывается в пользу жилых строений: 57,6% приходится на общую площадь жилых строений и 42,4% — нежилых (табл. 47).

Анализ динамики числа строений, общей площади и числа квартир в жилищном фонде Москвы за 16 лет постсоветского развития показывает, что более всего возросла общая площадь — на 24,1% (см. табл. 48).

По сравнению с 1992 г. число строений выросло всего на 2,9%, (т.к. достаточно интенсивно осуществлялся снос небольших устаревших зданий). На одно жилое строение к концу 2007 г. в среднем пришлось 5263,4 кв. м общей площади, что составило 122,5% от уровня 1992 г. Тем самым средний размер жилых строений возрос за 16 лет весьма ощутимо — на 22,5%.





Число квартир выросло на 17,9% (с 3195 тыс. в 1992 г. до 3767 тыс. к концу 2007 г.). В то же время средняя общая площадь квартиры выросла за эти годы незначительно — всего на 6,9% (с 51,8 до 55,4 кв. м).

На одну квартиру в среднем приходится 2,8 человека (в 2000–2001 гг. было 3 чел.). Также незначительно выросла жилищная обеспеченность в расчете на 1 человека, всего на 8,7%, — с 18,3 кв. м до 19,9 кв. м, т.е. всего на 1,6 кв. м за 16 лет. Практически весь прирост общей площади жилья за эти годы был «съеден» ростом численности населения города, который был выявлен по результатам Всероссийской переписи населения 2002 г. (когда население Москвы оказалось почти на 1,5 млн. чел. больше, чем это оценивалось по текущему учету).

Серьезную озабоченность вызывает техническое состояние жилищного фонда Москвы (см. табл. 49, рис. 40 и 41).

В 2007 г., по сравнению с 2001 г., уменьшилась доля жилфонда в хорошем и удовлетворительном состоянии и, напротив, резко выросла доля жилья в неудовлетворительном состоянии — как по числу строений, так и по общей площади. Доля ветхого жилья осталась неизменной по общей площади и лишь немного снизилась по числу строений. Особенно «убийственным» выглядит сравнение с 1994 г., когда в хорошем состоянии находилось 62,3% общей площади жилищного фонда (против 36,4% в 2001 г. и 34,5% в 2007 г.), а доля ветхого жилья составляла всего 0,6% по сравнению 1,2% в 2001 и 2007 гг.

В этих условиях особое значение имеет проведение капитального ремонта жилья, объем которого остается совершенно недостаточным и неадекватным существующей потребности в ремонте (см. табл. 50).

Таблица 47

Жилищный и нежилой фонд Москвы на 01.01.2007

	Количество строений, единиц	Доля строений, %	Общая площадь, тыс. кв.м	Доля общей площади, %
Жилые строения	39 674	34,6	205 314,5	57,6
Нежилые строения	75 043	65,4	150 834,6	42,4
Всего	114 717	100	356 149,1	100

Источник: Московское городское бюро технической инвентаризации (ГУП МосгорБТИ), 2007.





Таблица 48

Жилищный фонд г. Москвы (1992 — 2007 гг., на конец года)

	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/ 1992, %
Число жилых строений, единиц	38516	38588	39167	39353	39491	39524	39550	39648	39674	39632	102,9
Общая площадь жилищного фонда, млн. кв. м*	165,5	171,4	185,2	188,2	191,8	195,2	198,8	201,7	205,4	208,6	126,0
Приходится общей площади на 1 жилое строение, кв. м	4296,9	4441,8	4728,5	4782,4	4856,8	4938,8	5026,5	5087,3	5177,2	5263,4	122,5
Число квартир, тыс.**	3195	3298	3423	3481	3530	3577	3623	3657	3727	3767	117,9
Приходится общей площади на 1 квартиру, кв. м	51,8	52,0	54,1	54,1	54,3	54,6	54,9	55,2	55,1	55,4	106,9
Приходится жителей на 1 квартиру, человек	2,8	2,8	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,8	100,0
Приходится общей площади на 1 жителя, кв. м	18,3	18,5	18,3	18,3	18,5	18,8	19,1	19,4	19,7	19,9	108,7

* — До 1999 г. общая площадь жилищного фонда включала в себя общую площадь только в жилых строениях, с 1999 г. — в жилых домах, специализированных домах (общежития, дома-интернаты и т.д.), жилые помещения, пригодные для проживания, в других строениях.

** — До 1999 г. число квартир включало в себя квартиры только в жилых строениях, с 1999 г. — в жилых и других строениях (без общежитий и домов-интернатов).

Источник: Московский статистический ежегодник. 2008: Статистический сборник / Мосгорстат. — М., 2008, с. 100.



Таблица 49

Техническое состояние объектов жилищного фонда Москвы 1994–2007 гг.

Процент износа (техническое состояние)	По состоянию на 01.01.1994		По состоянию на 01.01.2001		По состоянию на 01.01.2007	
	кол-во строе- ний ед.	общая площадь тыс.кв.м	кол-во строе- ний ед.	общая площадь тыс.кв.м	кол-во строе- ний ед.	общая площадь тыс.кв.м
0–20% хорошее	14181	104182,5	7156	67372,8	7850	70926,0
21–40% удовлетвори- тельное	15837	54678,9	18212	94262,8	14827	94624,3
41–60% неудовлетво- рительное	6395	7364,3	9414	21082,0	12808	37288,0
Свыше 61% ветхое	2109	1070,8	4385	2129,8	4189	2476,3
ВСЕГО	38522	167296,5	39167	184847,4	39674	205314,6
Процент износа (техническое состояние)	По состоянию на 01.01.1994		По состоянию на 01.01.2001		По состоянию на 01.01.2007	
	доля строе- ний %	доля общей площади %	доля строе- ний %	доля общей площади %	доля строе- ний %	доля общей площади %
0–20% хорошее	36,8	62,3	18,3	36,4	19,8	34,5
21–40% удовлетвори- тельное	41,1	32,7	46,5	51,0	37,4	46,1
41–60% неудовлетво- рительное	16,6	4,4	24,0	11,4	32,3	18,2
Свыше 61% ветхое	5,5	0,6	11,2	1,2	10,6	1,2
ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Московское городское бюро технической инвентаризации (ГУП МосгорБТИ), 1994, 2001, 2007 гг.





Если объем капитального ремонта, произведенного в 1995 г., принять за 100%, то ясно видно падение его объемов, которое было характерно для прошедших лет.

Кризисный 1998 год был закончен с относительно неплохим результатом — 50,1% от уровня 1995 г. Однако после дефолта ситуация с капитальным ремонтом стала еще более резко ухудшаться, и ее не выправил даже экономический подъем начала 2000-х годов. Минимум объема капитального ремонта приходится на 2003 г., когда было отремонтировано всего 101,3 тыс. кв. м общей площади или 14,9% от уров-

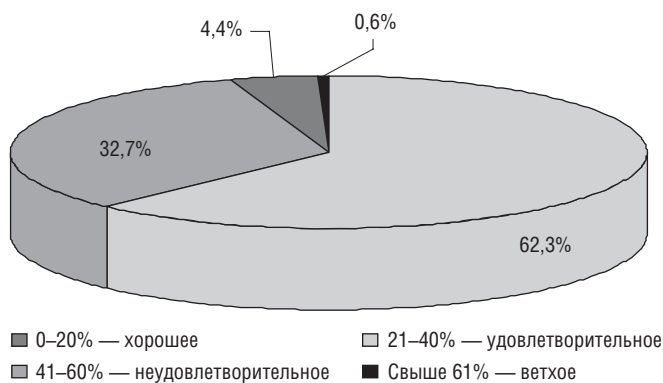


Рис. 40. Доля общей площади объектов жилищного фонда Москвы по проценту износа (техническому состоянию) на 01.01.1994 г.

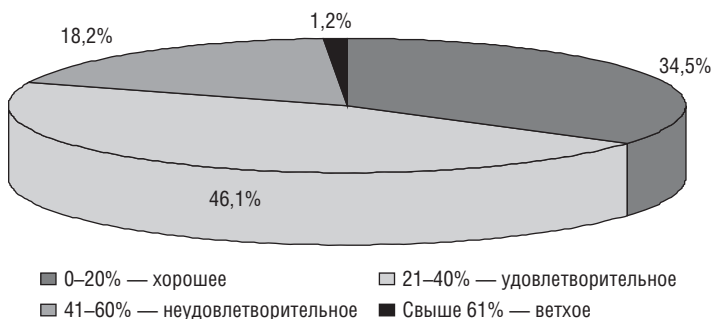


Рис. 41. Доля общей площади объектов жилищного фонда Москвы по проценту износа (техническому состоянию) на 01.01.2007 г.





Таблица 50

**Общая площадь капитально отремонтированных жилых помещений за год
(тыс. кв. м общей площади)**

Год	Отремонтированная общая площадь	1995 = 100%
1995	679,0	100
1996	468,0	68,9
1997	188,8	27,8
1998	340,0	50,1
1999	210,7	31,0
2000	119,6	17,6
2001	121,8	17,9
2002	121,2	17,8
2003	101,3	14,9
2004	130,2	19,2
2005	207,7	30,6
2006	185,6	27,3
2007	146,4	21,6

Источник: Московский статистический ежегодник. 2008: Статистический сборник / Мосгорстат. — М., 2008. — С. 101.

ня 1995 г. В последнее время ситуация начала чуть выправляться: в 2005 г. ремонт достиг 207,7 тыс. кв. м общей площади жилья (30,6% от уровня 1995 г.). Правда, после этого вновь началось снижение объемов капремонта — до 185,6 тыс. кв. м (27,3% от уровня 1995 г.) в 2006 г. и 146,4 тыс. кв. м общей площади (21,6%) в 2007 г. (см. рис. 42).

Опыт стран с развитой экономикой показывает, что наиболее гармоничное развитие жилого фонда происходит в том случае, если затраты на восстановление существующего и наращивание нового жилищного фонда примерно равны, т. е. 50% инвестиций направляется на восстановление и 50% — на новое строительство.

Если принять, что стоимость квадратного метра восстанавливаемого и вновь вводимого жилья примерно равны, то получается, что при объемах строительства порядка 5 млн. кв. м примерно таким же должен быть и ежегодный объем капитального ремонтируемого жилья, что в 34 раза больше уровня 2007 г.





В то же время, следует отметить, что Москва обладает весьма благоустроенным жилищным фондом. По всем базовым видам коммунальных услуг уровень его оснащенности приближается к 100%, причем он слабо варьируется по административным округам города. Необеспеченными могут оставаться только те дома индивидуальной застройки старого типа, которые еще кое-где сохранились на территории города и которые все чаще сносят для строительства на их месте современного многоэтажного жилья. Кроме того, в Центральном АО, с его более старой застройкой, доля обеспеченности жилфонда горячим водоснабжением составляет всего 84%. Для подогрева воды в этих домах стоят газовые колонки.

Отдельного комментария требует оснащенность жилфонда либо газом, либо электроплитами. Известно, что новый жилищный фонд, как правило, оборудуется электрическими, а не газовыми плитами. По состоянию начало 2007 г. соотношение между ними в среднем по Москве было в пользу электроплит (52 и 48%, соответственно). Однако

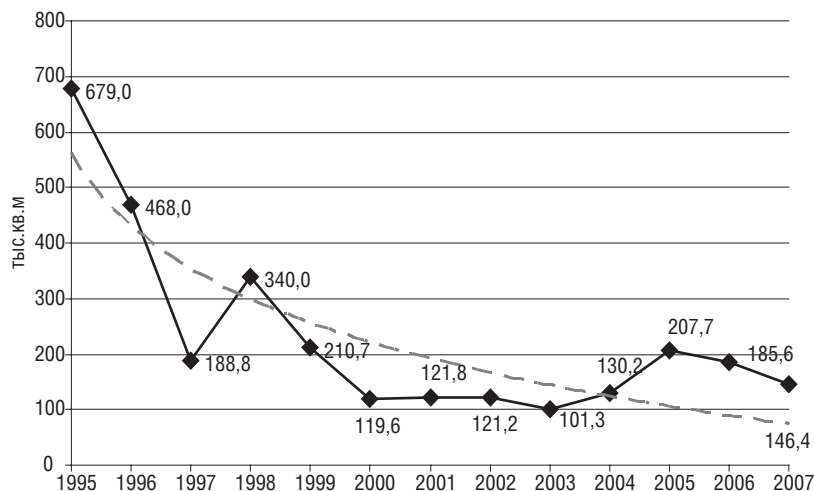


Рис. 42. Общая площадь капитально отремонтированных жилых помещений в Москве за год (тыс.кв.м общей площади). Красным пунктиром показана линия тренда на снижение ежегодных объемов капитального ремонта (логорифмическая аппроксимация)





если взять данные за 1995 г., то там соотношение между электрическими и газовыми плитами было совсем другим: 39 и 61% в пользу газовых плит.

Неизбежным следствием концентрации жилищного строительства в административных границах Москвы и дороговизны земли становится дальнейшее повышение этажности жилищного фонда (см. табл. 51) и, соответственно, площади жилых строений города (табл. 52).

По сравнению с 1994 г. снизилась доля всех типов домов ниже 9 этажей, особенно 5-этажных, что неудивительно в связи с реализацией программы сноса 5-ти этажного жилого фонда первого периода индустриального домостроения. Напротив, увеличилась доля домов более 10 этажей, особенно 16–22-х этажных и 23-х этажных и выше. Повышение этажности домов влечет и увеличение общей площади жилых строений. Это, в свою очередь, увеличивает нагрузку на инженерные сети и плотность населения, что усиливает дискомфорт жителей, так как меньше окружающей придомовой территории приходится на каждого жителя (возникает ощущение «муравейника»).

Согласно Программе «Новое кольцо Москвы», рассчитанной до 2015 г., планируется построить до 200 высотных зданий (не менее 30 этажей) различного функционального назначения (жилых, гостиничных, офисных) на 60 территориальных зонах, отведенных в срединно-периферийных районах города. Выбор территории застройки был обусловлен необходимостью модернизации промышленных окраин и обновления ветхого пятиэтажного жилого фонда в микрорайонах массовой застройки периода строительства 1950–1960-х годов. Перед Программой встала задача возвести взамен устаревших домов, не отвечающих современным нормам и социальным требованиям, высокотехнологичные многофункциональные комплексы, которые бы решали не только жилищные вопросы, но и гармонично сосуществовали в едином архитектурном стиле с историческим центром Москвы. Считается, что реализация Программы должна повысить узнаваемость окраин города и внести некоторое разнообразие в их типовую застройку.

Однако существует целый ряд возражений против этой Программы. Рост этажности фонда города ведет к удорожанию жилья и ухудшению его качественных экологических характеристик. Почвы на территории Москвы не всегда пригодны для строительства зданий





Таблица 51
Этажность жилых строений г. Москвы

Этажность	По состоянию на 01.01.2007 г.				По состоянию на 01.01.1994 г.			
	кол-во строений, ед.	общая площадь, тыс. кв. м	доля строений, %	доля общей площади, %	кол-во строений ед.	общая площадь, тыс. кв. м	доля строений, %	доля общей площади, %
1–4-х этажные	10756	5025,6	27,1	2,4	11934	5619,9	31,0	3,4
5-ти этажные	9862	32662,2	24,9	15,9	11037	36748,6	28,7	22,0
6–9-ти этажные	7386	51582,2	18,6	25,1	6889	49015,8	17,9	29,3
10–15-ти этажные	6676	52693,6	16,8	25,7	5549	40391,0	14,4	24,1
16–22-х этажные	4662	57491,3	11,8	28,0	3058	34653,6	7,9	20,7
23-х этажные и выше	332	5859,7	0,8	2,9	55	867,6	0,1	0,5
ВСЕГО	39674	205314,6	100,0	100,0	38522	167296,5	100,0	100,0

Источник: Московское городское бюро технической инвентаризации (ГУП МосгорБТИ), 2007.





Таблица 52

**Средняя площадь жилых строений г. Москвы в зависимости от этажности,
тыс. кв. м**

Этажность жилых строений	По состоянию на 01.01.2007 г.	По состоянию на 01.01. 1994 г.
1–4-х этажные	0,47	0,47
5-ти этажные	3,31	3,33
6–9-ти этажные	6,98	7,12
10–15-ти этажные	7,89	7,28
16–22-х этажные	12,33	11,33
23-х этажные и выше	17,65	15,77
ВСЕГО	5,18	4,34

Таблица 53

Ввод в эксплуатацию жилых домов 1985–2006 гг.

Годы	Построено жилых домов общей площадью, тыс. кв.м*	Построено жилых домов общей площадью 1985 г. =100%	В том числе на территории г. Москвы			
			всего	из них для ЖСК	всего 1985 г. =100%	из них для ЖСК 1985 г. =100%
1985	3207	100,0	3077	558	100,0	100,0
1990	2356	73,5	2256	415	73,3	74,4
1992	3014	94,0	2481	587	80,6	105,2
1995	3104	96,8	2548	107	82,8	19,2
2000	3530	110,1	3342	50	108,6	9,0
2001	3822	119,2	3691	-	120,0	-
2002	4470	139,4	4274	13	138,9	2,3
2003	4703	146,6	4443	-	144,4	-
2004	4795	149,5	4579	8	148,8	1,4
2005	5228	163,0	4649	7	151,1	1,3
2006	5296	165,1	4780	7	155,3	1,3
2007	5411		4825	73		

* — Введены жилые дома (включая жилые дома, построенные по Программе Правительства Москвы вне территории города).

Источник: Московский статистический ежегодник 2008. Экономика Москвы в 1992–2007 гг. Статистический сборник. С. 181.





столь высокой этажности и требуют значительных дополнительных работ и инвестиций. Проживание на высоких этажах отрицательно влияет на здоровье людей, особенно детей. Жильцы высоток сталкиваются с серьезной проблемой вентиляции. С ростом этажности ухудшается не только индивидуальное, но и «коллективное» качество жилья: растет городская скученность, обостряются транспортные проблемы, не справляется инженерная инфраструктура, уменьшаются открытые пространства. Нарекания вызывают также технология и качество нового строительства, во многом обусловленные недостаточным еще опытом возведения зданий повышенной этажности.

В Москве сформирован инвестиционно-строительный комплекс города, который до кризисного 2008 года ежегодно наращивал объемы строительства, так что в 2007 г. объем ввода жилья составил более 5,4 млн. кв.м, что в 2,3 раза больше, чем в 1990 г. (см. табл. 53, 54).

Таблица 54

Число построенных квартир и их средний размер

Годы	Всего построено квартир, тыс.	В том числе для жилищно — строительных кооперативов	Средний размер построенных квартир, кв.м	Число построенных квартир 1985 г.=100%	Средней размер построенных квартир 1985 г.=100%
1985	53,1	9,8	57,9	100,0	100,0
1990	38,9	7,1	58,0	73,3	100,2
1992	42,3	10,4	58,6	79,7	101,2
1995	40,7	1,6	62,6	76,6	108,1
2000	49,2	0,4	67,9	92,7	117,3
2001	52,2	-	70,7	98,3	122,1
2002	61,3	0,1	69,7	115,4	120,4
2003	64,0	-	69,4	120,5	119,9
2004	62,5	0,1	73,3	117,7	126,6
2005	62,5	0,1	74,4	117,7	128,5
2006	64,5	-	74,1	121,5	128,0
2007	66,1	0,4	73,0		

Источник: Московский статистический ежегодник 2008. Экономика Москвы в 1992—2007 гг. Статистический сборник. С. 181.





Согласно данным Среднесрочной Программы жилищного строительства на период 2006–2008 гг. и заданиях до 2010 г. (Постановление Правительства Москвы № 268-ПП от 18 апреля 2006 г.), на начало 2005 г. средний показатель обеспеченности жильем горожан составил 19,1 кв.м/чел. и колебался по административным округам от 23,7 кв. м в Центральном АО до 16,6 кв. м/чел. в Южном АО (см. табл. 55).

По итогам Среднесрочной программы к 2010 г. предполагается увеличить жилищную обеспеченность населения до 21,1 кв. м/чел.

В состав Среднесрочной программы входят мероприятия, существенно различающиеся как по содержанию, так и по источникам финансирования, в том числе по соотношению объемов бюджетного и коммерческого финансирования. Строительство жилья по городскому заказу является социальным направлением жилищной политики, реализуемой городом. Оно осуществляется в рамках программ по улучшению жилищных условий граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях, переселения граждан из сносимых пятиэтажных, ветхих и аварийных домов, а также по программе улучше-

Таблица 55

Обеспеченность населения жилыми помещениями по административным округам г. Москвы

Административный округ	Численность населения (по данным ВПН — 2002 г.)	Площадь жилищного фонда, тыс. кв. м	Средний показатель обеспеченности жильем, кв. м/чел.
ЦАО	694 700	16 472,0	23,7
СВАО	1 237 100	21 954,5	17,7
ВАО	1 385 600	23 682,6	17,1
ЮВАО	1 131 700	21 568,7	19,1
ЮАО	1 584 700	26 339,1	16,6
ЮЗАО	1 199 600	24 864,4	20,7
ЗАО	1 062 700	23 339,8	22,0
СЗАО	788 100	15 877,3	20,1
САО	1 105 600	20 359,9	18,4
ЗелАО	215 700	4253,0	19,7
По городу в целом	10 405 500	198 711,3	19,1





ния жилищных условий молодых семей, и предполагает финансирование мероприятий по жилищному строительству за счет средств бюджета города Москвы.

Коммерческое жилищное строительство также направлено на улучшение жилищных условий и увеличение обеспеченности населения города жилищным фондом. Это направление, помимо решения определенных социальных задач, позволяет планировать необходимый объем средств, поступающих в городской бюджет для последующего

Таблица 56

Соотношение социального и коммерческого жилья в вводе нового жилья в Москве

Годы	Всего построено, тыс. кв.м	Для решения социальных проблем, тыс.кв.м	Доля жилья для решения социальных проблем, %	В том числе:	
				для переселения из сносимого жилищного фонда, тыс.кв.м	для обеспечения очередников, тыс.кв.м
2008 (план)*	5300,0	1880,9	35,5		
2007	5410,7	2544,2	47,0		
2006	5320,7	1870,0	35,1		
2005	5224,1	1627,0	31,1		
2004	4801,2	1651,0	34,4	1045,5	400,2
2003	4703,2	1440,5	30,6	1020,9	419,6
2002	4477,4	1302,6	29,1	902,6	400,0
2001	3840,0	1189,9	31,0	785,0	404,9
2000	3530,9	1085,0	30,7	670,2	414,8
1999	3448,0	1622,0	47,0	1203,0	409,0
1998	3415,5	1421,6	41,6	928,5	493,1
1997	3351,0	1290,0	38,5	890,0	400,0

* — Реально в силу резкого кризисного падения жилищного строительства в Москве в 2008 г. за год было построено 3 280 тыс. кв.м общей площади, при этом план по вводу жилья для решения социальных проблем был практически выполнен, составив более 50% от общего ввода.

Источник: Постановления Правительства Москвы «Об итогах работы комплекса архитектуры, строительства, развития и реконструкции г. Москвы ...» за соответствующие годы.





финансирования строительства объектов городской инфраструктуры. За счет средств инвесторов выполняется также городская программа реконструкции, реновации, капитального ремонта жилищного фонда.

Соотношение социального и коммерческого жилья в общем вводе нового жилья представлено в таблице 56.

В результате реализации мероприятий Среднесрочной программы в 2006–2010 гг. в соответствии с мероприятиями Программы в городе предполагалось построить 27,5 млн. кв. м жилья (5,5 млн. кв. м в год). В целом по городу ожидается увеличение средней обеспеченности населения города жильем на 2,0 кв. м на одного человека при существенном выравнивании жилищной обеспеченности по административным округам.

Ожидаемые результаты реализации Среднесрочной программы на 2010 г. представлены в таблице 57.

Таблица 57

Ожидаемые результаты реализации Среднесрочной Программы за период 2006–2010 гг.

Наименование показателя	Значение показателя
Обеспеченность населения жилыми помещениями, кв. м/чел.	21,1
Площадь жилищного фонда города Москвы, млн. кв. м	221,2
Количество семей-очередников, улучшивших жилищные условия, тыс. семей	79
Количество молодых семей, улучшивших жилищные условия, тыс. семей	41
Количество семей, переселенных из сносимых пятиэтажных домов первого периода индустриального домостроения, тыс. семей	97
Количество семей, улучшивших жилищные условия за счет приобретения коммерческого жилья, предоставления ведомственного жилья, строящегося по Программе, тыс. семей	280
Сокращение числа граждан, находящихся в очереди на улучшение жилищных условий, % в год	5
Сокращение времени ожидания гражданами получения жилья по договору социального найма до, лет	10–15
Завершение выполнения к 2010 г. программы сноса пятиэтажных жилых домов первого периода индустриального домостроения	



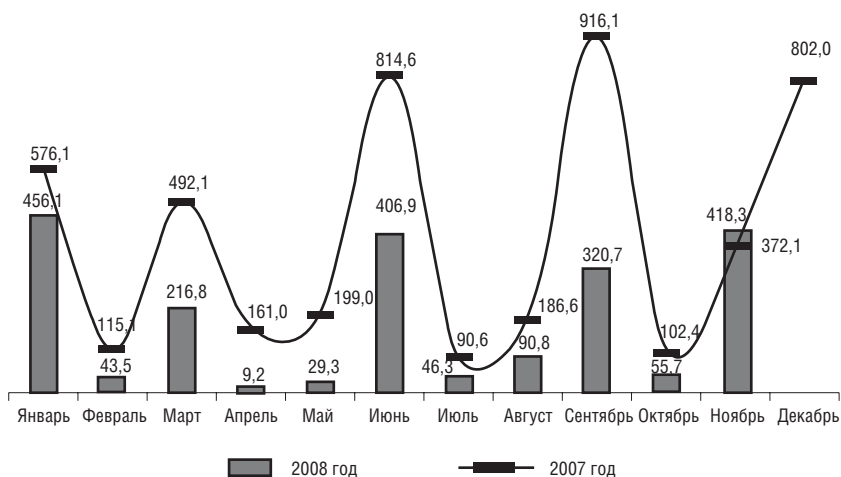


Рис. 43. Ввод в действие жилья в Москве за месяц в 2007 и 2008 гг., тыс. кв. м

Среднесрочная жилищная программа Москвы успешно реализовывалась вплоть до 2008 г. Следует отметить, что 2008 год внес значительные коррективы в темпы жилищного строительства в Москве задолго до начала кризиса в стране в октябре.

Ввод жилья в Москве сократился по сравнению с предыдущим годом уже в январе 2008 г.: в январе 2007 г. было введено 576,1 тыс. кв.м общей площади жилья, а 2008 г. — только 456,1 тыс.кв.м. С каждым месяцем отставание нарастало (см. рис. 43). Особенно это касается месяцев, соответствующих окончанию кварталов года — март, июнь и сентябрь. Так, в сентябре в 2007 г. было введено 916,1 тыс. кв.м общей площади, а в сентябре 2008 г. — всего 320,7 тыс. кв.м, т.е. почти в 3 раза меньше.

В результате, по итогам года было построено всего 3280 тыс. кв. м общей площади вместо 5300 тыс. кв.м, запланированных на 2008 г.





Глава 2. Жилищная обеспеченность москвичей

Согласно данным официальной статистики⁴³, в России на конец 2007 г. площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя, составила 21,5 кв. м, в Москве — 19,9 кв. м (что существенно — в 2–3 раза — меньше, чем в европейских странах, где этот показатель составляет 35–50 кв.м (рис. 44). За последние 10 лет средняя обеспеченность квадратными метрами увеличилась в России всего на 10%, в Москве — на 5%.

На первый взгляд кажется, что плохие показатели по России, а в особенности по Москве, вызваны низкими темпами жилищного строительства. Для России это действительно так, там жилье долгое время практически не строилось, но Москва и Московская область отличались сравнительно высокими темпами ввода жилья. Вместе с тем год от года уменьшалось строительство муниципального жилья и, соответственно, росли объемы жилья, выставленного на продажу⁴⁴. Коммерческое жилье, которое было москвичам недоступно,

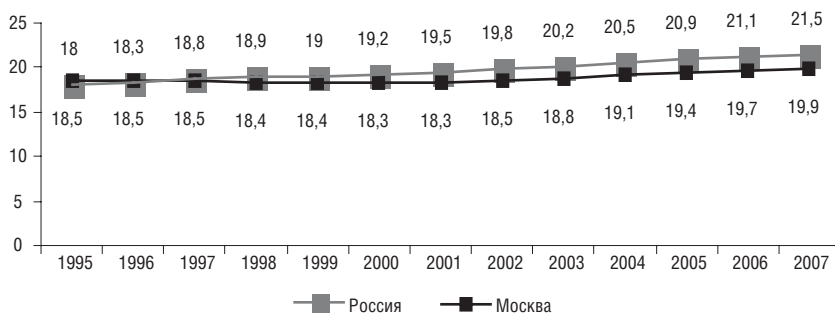


Рис. 44. Обеспеченность населения жильем в России и Москве
(кв. м.на одного жителя)

Источник: Российский статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2008.

⁴³ Российский статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2008.

⁴⁴ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. Статист. ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2007.





покупалось в основном приезжими. Об этом говорит значительный, если не сказать чрезмерный, рост численности населения Москвы (с 8,6 млн. чел. в 1989 году до 10,4 млн. чел. в 2007 г., который в условиях депопуляции населения вызван исключительно миграционным приростом.

Статистические данные последних лет позволили также выявить значительную категорию населения, которое не имеет постоянного жилья. Столь негативная тенденция характерна прежде всего для Москвы, что можно проиллюстрировать на основании данных переписи 2002 г. Во-первых, по сравнению с 1989 г., возросла доля домохозяйств, снимающих жилье, по России — до 3,5%, по Москве — до 4% (по разным оценкам это число существенно выше, особенно в Москве). Плюс 9% московского населения были учтены по переписи как постоянные жители Москвы, проживающие в других жилых помещениях, отличных от квартир и индивидуальных домов, — вагончиках, бытовках и т.п. Еще 4–5% проживают во временном жилье: общежитиях, гостиницах и т.д. В итоге в России имеют свое жилье 91% домохозяйств, а в Москве — всего 83% (рис. 45).

Имеются различия и по размеру домохозяйств, снимающих жилье. В России снимают жилье примерно такие же домохозяйства, что и те, кто проживает в постоянном жилье. Другое дело в Москве, где среди снимающих много домохозяйств большего размера, состоящих из 5 и более человек (13% против 8% в среднем по России). При этом в снимаемых квартирах проживает по 3 жильца, а в среднем по городу — 2,6. В результате многие сдаваемые московские квартиры перенаселены, что создает проблему с существенным недобором жилищно-коммунальных платежей. Дело в том, что сдают квартиры как раз небольшие семьи, состоящие из одного или двух человек, на которых и начисляется квартплата, а проживает в них жильцов в два раза больше. С учетом того, что в Москве доля сдаваемых квартир высока (по нашим оценкам, не менее 15%) и имеет тенденцию к росту, выявленная проблема требует решения. На наш взгляд, вряд ли можно добиться больших успехов разного рода запретительными мерами, налогами и штрафами, направленными против тех, кто сегодня сдает жилье. Выходом является создание цивилизованного сектора арендного жилья в противовес стихийному рынку, прежде всего в Москве, а потом и в других крупных российских городах.





Анализ обеспеченности жильем в Московской области показывает, что там она росла высокими темпами, особенно в сельской местности, где этот показатель увеличился в 2006 г. по сравнению с 1996 г. в два раза — с 19,3 до 37,4 кв. м. общей площади на одного жителя (рис. 46). Сопоставление статистики по жилищному фонду Московской области с результатами переписи проживающего на этой территории населения обнаружило заметное расхождение в показателях жилищной обеспеченности, которые свидетельствуют о том, что в Московской области значительная часть жилья никем не занята. Предположительно это жилье используется москвичами сезонно или стоит пустым. Объемы такого жилья, особенно в сельской местности, весьма значительны (по статистике — более 60%), если иметь в виду жилищный фонд, не включающих дачных построек. Если добавить к этому все, что было возведено за последнее время на дачах, то налицо явная переориентация платежеспособного спроса москвичей на Подмосковье.

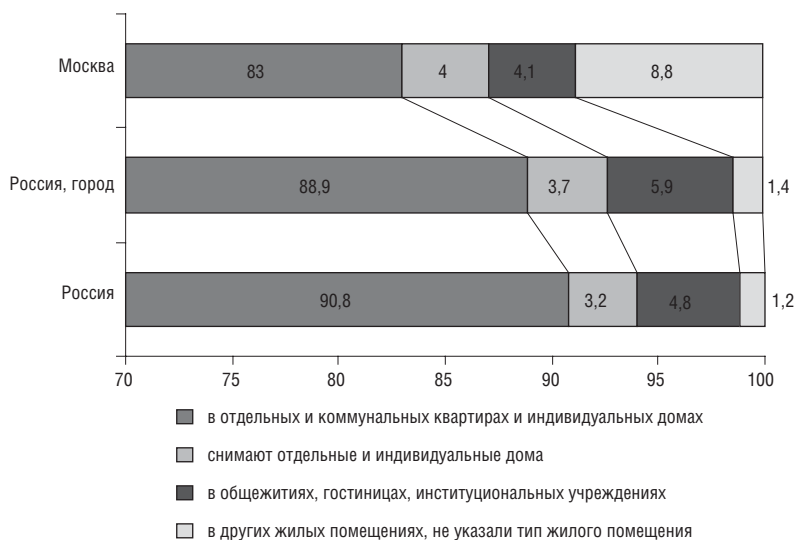


Рис. 45. Население по типам занимаемых жилых помещений в России и Москве, %

Источник: Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. Том 11. Жилищные условия.





Бюджетная статистика по Москве показывает более высокую обеспеченность жильем по сравнению с жилищной статистикой — 25 против 19,7 кв. м общей площади на человека. По этим данным московские показатели заметно лучше среднероссийских (21,5 кв. м, соответственно). За последние 10 лет средний уровень обеспеченности жильем вырос весьма существенно — на 25% (рис. 47). В Москве стала заметно ниже доля семей с крайне острой жилищной ситуацией, сегодня она составляет порядка 5% против 12% по России. Треть московских домохозяйств имеет просторное по российским меркам жилье — более 30 кв. м на члена домохозяйства. В России таких 22%.

Данные свидетельствуют о заметной дифференциации в жилищной обеспеченности домохозяйств с тенденцией ее усиления. Расчеты показывают, что заметно больше половины домохозяйств (по России — 58%, по Москве — 63%) имеют квадратных метров меньше, чем в среднем.

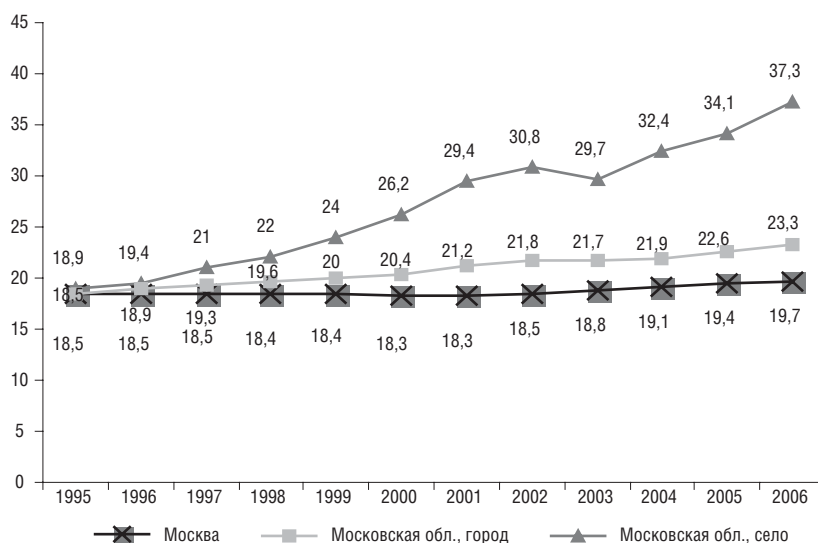


Рис. 46. Обеспеченность населения жильем в Москве и Московском регионе (квадратных метров общей площади на одного жителя)

Источник: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. Статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2007.





Что касается различий в жилищной обеспеченности в зависимости от уровня доходов домохозяйств (рис. 48), то они явно прослеживаются как в России, так и в Москве. Так, разница между 20%-ными группами домохозяйств с самыми низкими и самыми высокими среднедушевыми доходами составляет по России 1,5 раза, по Москве — более 2 раз. При этом в России с ростом доходов растет и количество жилья. В Москве характер этой зависимости отличается от общероссийского распределения. Выявленные тенденции таковы:

- Бедные слои населения обеспечены жильем так же плохо, как в целом в России. Это видно по показателям по первой и второй децильным (10-ти процентным по уровню среднедушевого дохода) группам.
- Средняя обеспеченность по первым семи децильным группам (70% населения) примерно одинаковая и низкая — везде ниже средней. Заметим, что в первых пяти децилях сосредоточены пенсионеры, у которых квадратных метров существенно больше, чем в среднем. Если пересчитать обеспеченность по этим группам без учета пенсионеров, то она становится ниже в 1,5–2 раза.
- Явный показатель недоступности жилья для москвичей — уровень жилищной обеспеченности в 7-й децильной группе с

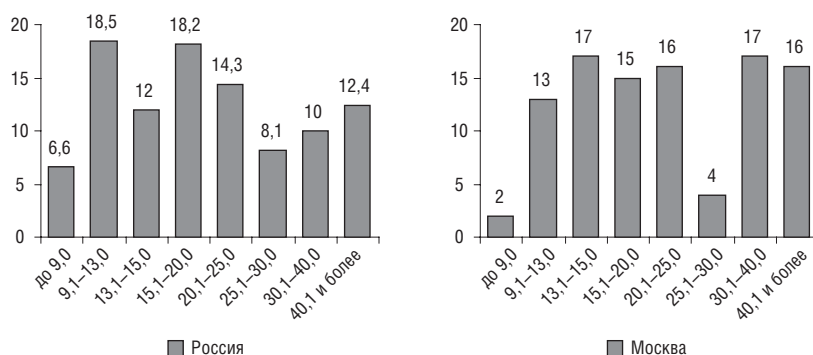


Рис 47. Распределение домашних хозяйств по площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного проживающего, в 2006 г., %

Источник: Российский статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2008; Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.





совсем не низкими для московского населения доходами. Он ниже, чем у самых бедных.

- В последних трех децильных доходных группах обеспеченность резко увеличивается (в 2 раза.)

Если посмотреть, как изменился характер зависимости жилищной обеспеченности от доходов домохозяйств за последние 10 лет (рис. 49), то видно, что средние показатели по первым семи децильным доходным группам стали ниже (за исключением четвертой группы, где много пенсионеров). Зато мы наблюдаем резкий скачок при наличии самых высоких доходов. Очевидно, именно на эти категории пришлось львиная доля введенного за эти годы, а также приобретенного на вторичном рынке московского жилья.

Остались существенными, а порой и усилились, различия в жилищной обеспеченности по демографическим категориям. Тенденции по России в целом и по Москве довольно похожи. Столица (как и другие мегаполисы) отличается более высокой долей сложных домохозяйств (36% против 29% в среднем по России, согласно переписи 2002 г.) с тенденцией заметного увеличения этой доли в последние

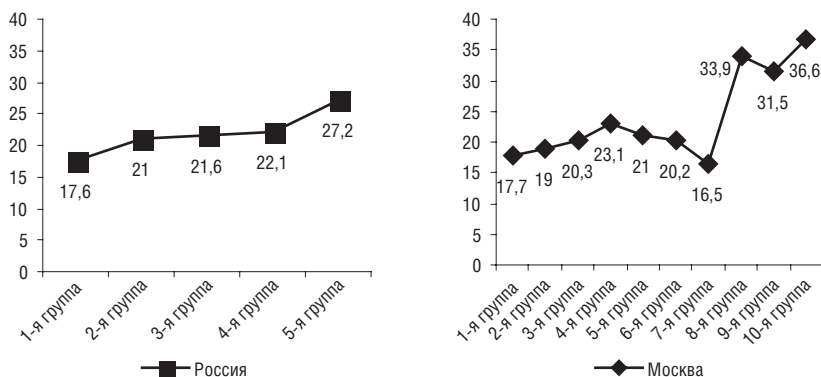


Рис. 48. Дифференциация по обеспеченности жилой площадью в зависимости от уровня среднедушевого дохода, в России — по 20%-м группам и в Москве — по 10%-м группам, кв. метров общей площади на члена домохозяйства, 2006

Источник: Российский статистический ежегодник, Федеральная служба государственной статистики, 2008; Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.





годы. В Москве в 2006 г. уровень жилищной обеспеченности колебался от 40 кв. м для одиночек до менее 13 кв. м на члена домохозяйства из четырех и более человек. Если принять за критерий нуждаемости порог в менее 12 кв. м на члена домохозяйства, то в этом случае в улучшении жилищных условий нуждается каждая четвертая семья из четырех человек и почти половина семей из пяти и более человек.

Актуальность жилищной проблемы для семьи во многом обусловлена наличием детей. Так, на рис. 50 видно, что сравнительно неплохо обстоит дело с жильем только у семей без детей. Уже наличие одного ребенка «опускает» домохозяйство на уровень обеспеченности заметно ниже. Домохозяйство с двумя детьми проживает в квартирах, в два раза более тесных, с тремя детьми — в три раза более тесных, чем в среднем по Москве. В итоге остро нуждаются в улучшении жилья каждая пятая семья с одним ребенком, каж-

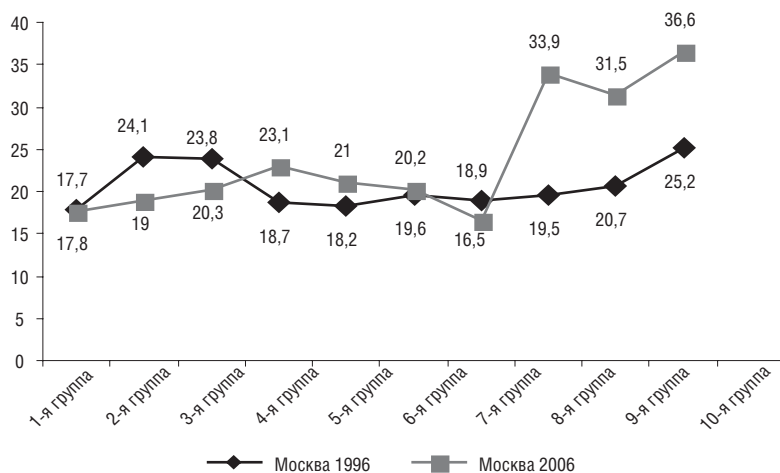


Рис. 49. Дифференциация в жилищной обеспеченности в Москве в 1996 и 2006 гг. в зависимости от уровня среднедушевого дохода группам, по 10-ти процентным группам, кв. м общей площади на члена домохозяйства

Источники: Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007; Социологическое обследование московских домохозяйств по жилищной проблеме, 1996, Институт экономики города.





дая четвертая семья с двумя детьми и практически все многодетные семьи (рис. 51).

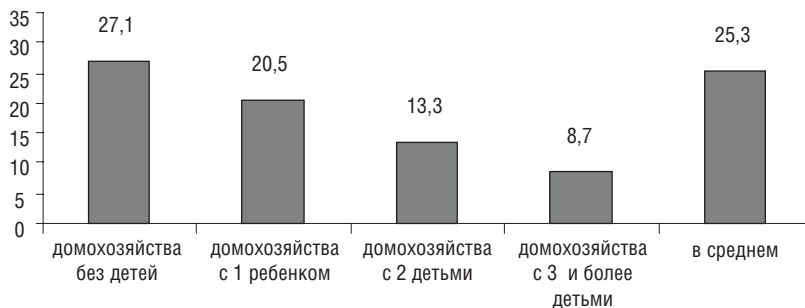


Рис. 50. Обеспеченность жилой площадью в зависимости от количества детей в домохозяйстве, кв. метров общей площади на члена домохозяйства, Москва, 2006

Источник: Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.

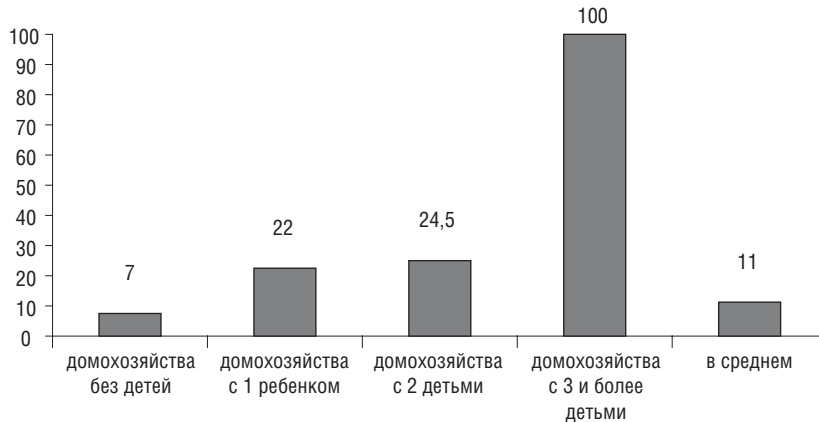


Рис. 51. Доля домохозяйств с низкой обеспеченностью жилой площадью (менее 12 кв. м общей площади на члена домохозяйства) в зависимости от количества детей в домохозяйстве, %, Москва, 2006

Источник: Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.





При существенно разных показателях средней обеспеченности домохозяйств с одним и двумя детьми (20 против 13 кв. м на члена домохозяйства, соответственно), доли домохозяйств с низкой жилищной обеспеченностью одинаковы. Существует глубокая дифференциация жилищных условий: среди однодетных семей много тех, кто живет совсем тесно, но и тех, кто проживает комфортно (рис. 52). А вот домохозяйств с двумя детьми и при этом комфортными жилищными условиями почти нет (92% из них имеют менее 15 кв. м на человека). Таким образом, рождение второго ребенка резко ухудшает жилищные условия семей и делает практически невозможным поправить положение с жильем в будущем. Для этой цели требуется выработка социальных жилищных программ, что представляется также крайне важным в связи с нынешним демографическим кризисом в России. Особое место в этой связи должны занимать программы, направленные на улучшение жилищных условий молодых семей.

С 1998 года в России не уменьшается число остро нуждающихся семей. Удельный вес очередников составляет 6% от общего числа семей (от 4 до 24% по различным субъектам РФ, в Москве — 5%). Очередь продвигается медленно: по 4–5% от общего числа очередни-

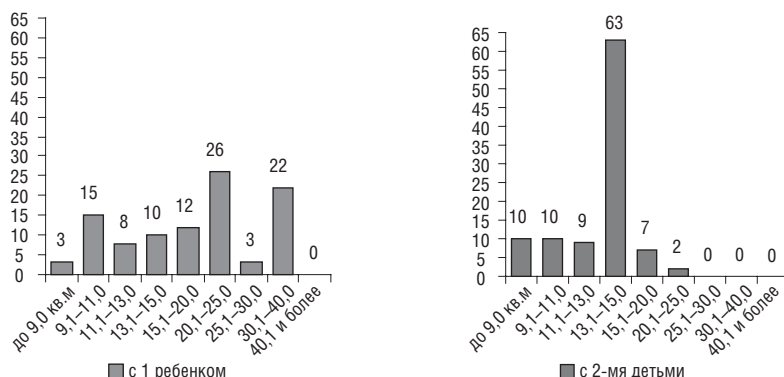


Рис. 52. Распределение домашних хозяйств с одним и двумя детьми по общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного проживающего в Москве в 2006 г., %

Источник: Итоги обследования домашних хозяйств г. Москвы в 2006 году, территориальный орган федеральной службы государственной статистики по г. Москве, 2007.





ков в год. Приведенные цифры косвенно характеризуют безвыходность тяжелой жилищной ситуации бедных семей, которых среди очередников много. Положение с жилищной очередью во многом обусловлено недостаточным строительством государственного и муниципального жилья, удельный вес которого в общем объеме жилищного строительства в последние годы неуклонно снижался. В настоящее время доступность социального жилья в Москве представляется довольно условной, так как данные статистического учета свидетельствуют об увеличении срока ожидания в очереди на социальное жилье до 20 лет. Это никак не соответствует изменению жилищных потребностей семей на разных стадиях ее жизненного цикла.

В России на сегодня в собственности граждан находится 77% жилья (в городах — 70,1%), в Москве — 65%. Как показывают исследования, в Москве приватизировалось лучшее и просторное жилье, к этому добавились купленные квартиры и коттеджи. В муниципальном и государственном фондах остались семьи с детьми и большие семьи, подросшее молодое поколение, очередники и другие категории, охватывающие более 40% населения. Квартиры таких семей перенасыщены. При остроте жилищной ситуации им нечего продать для выхода на рынок жилья. Исследования показывают также, что социальный состав москвичей, проживающих в частном жилье, весьма неоднороден: с одной стороны, это пенсионеры, требующие социальной защиты из-за низкой пенсии, с другой стороны — богатые жильцы дорогих приватизированных или купленных квартир.

В России доля частного жилищного фонда намного больше, чем в развитых европейских странах (Франция — 56%, Нидерланды — 55%, Германия — 45%, Швеция — 46%; данные приведены за 2003 г.). Значительную долю там составляет арендный сектор. Спрос на арендное жилье подтверждается результатами проведенных в 2007 г. социологических исследований. Они показали, что Москва и некоторые регионы крайне нуждаются в структуризации рынка аренды жилья и удешевлении стоимости аренды. Несмотря на существующие проблемы, по данным проведенного исследования, около трети населения столицы в настоящее время предпочитает арендовать жилье. Это прежде всего касается молодежи.

В утвержденной в конце 2007 г. концепции демографической политики России на период до 2025 г. к числу основных задач отне-





сены снижение уровня смертности и повышение уровня рождаемости, укрепление института семьи, регулирование миграции. Для решения этих проблем большая роль отводится жилищной политике, направленной на обеспечение жильем молодых семей. На основании социологического обследования москвичей в 2004 г. были проанализированы на жилищные условия московской молодежи. Число домохозяйств, в состав которых входит молодежь от 18 до 30 лет, составляло порядка 40% от общего числа московских домохозяйств (рис. 53). Из них — проживающие отдельно молодые одиночки без детей и неполные семьи — 2,4%; совместно с родственниками молодые одиночки без детей и неполные семьи — 23,4%; отдельно молодые супруги с детьми и без детей — 8%; совместно с родственниками молодые супруги с детьми и без детей — 6,1%. По сравнению, скажем, с 1996 г., ситуация мало изменилась. Большая часть несемейной молодежи проживает с родственниками. Что касается семей, то в прошлые годы половина из них проживали самостоятельно и столько же — с родителями. В последние годы наметилась тенденция в пользу раздельного проживания.

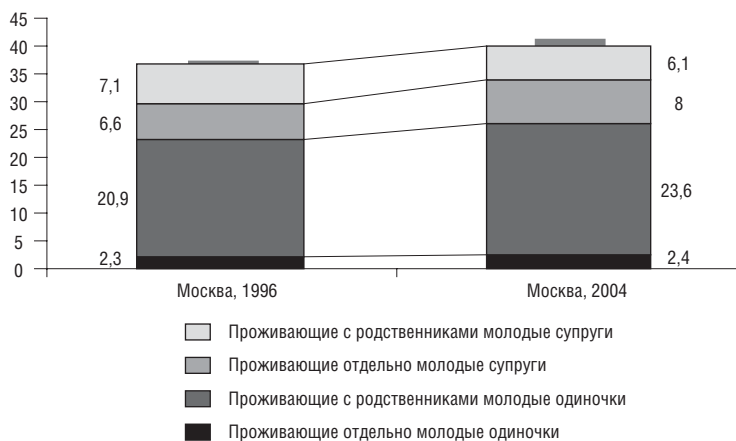


Рис. 53. Структура домохозяйств, включающих молодежь до 30 лет, по семейному положению и совместному или раздельному проживанию с родственниками в Москве, %

Источник: Социологическое обследование московских домохозяйств по жилищной проблеме, 1996, ИЭГ; Социологическое обследования «Здоровье москвичей», 2004, ИСЭПН РАН.





Большой проблемой является теснота занимаемых квартир. За исключением молодых одиночек, обеспеченность молодежи жилплощадью заметно (в 1,5–2 раза) не дотягивает до среднего уровня. Особенно это касается семей нескольких поколений.

Наиболее заметной тенденцией, связанной с попытками молодежи решить свои жилищные проблемы, является существенное увеличение числа тех, кто снимает жилье (рис. 54).

Решение жилищной проблемы оказывает положительное влияние на рождаемость. Так, согласно результатам социологических исследований, в Москве в 2004 г. при раздельном проживании детей имели 64,2% молодых семей, из них 20% — двоих и более, при совместном с родственниками — 60,8% и 9,8% (рис. 55). То есть, при наличии отдельного жилья доля семей с двумя и более детьми возрастает в два раза. Это серьезный довод в пользу жилищной политики для молодых семей.

Проведенный анализ показал, что доступность жилья остается серьезной проблемой для москвичей.

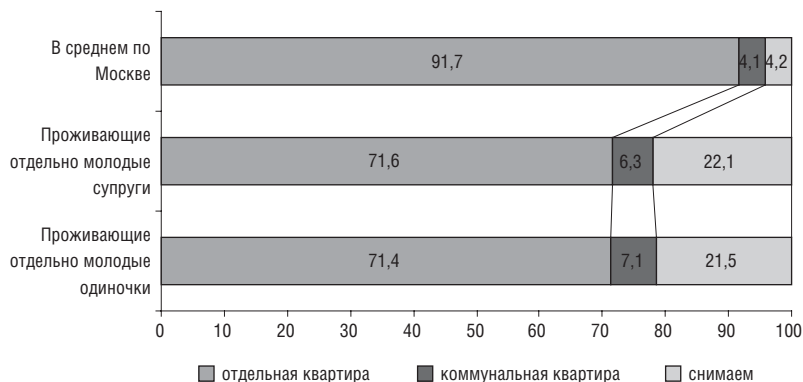


Рис. 54. Распределение домохозяйств, включающих молодежь до 30 лет, по видам занимаемого жилья в Москве, 2004, %

Источник: Социологическое обследование «Здоровье москвичей», 2004, ИСЭПН РАН.



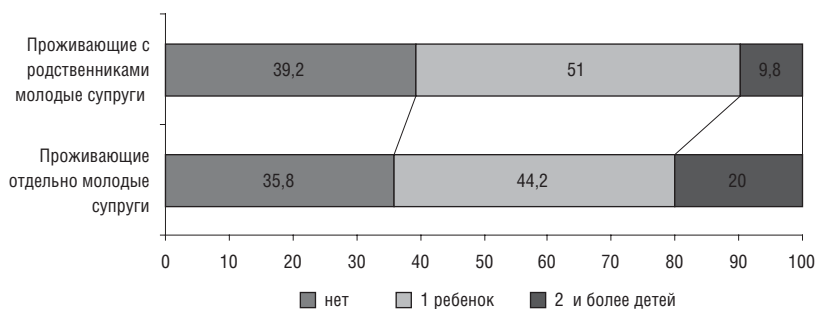


Рис. 55. Распределение молодых семей по количеству детей, в зависимости от совместного или раздельного проживания с родственниками, Москва, 2004, %

Источник: Социологическое обследование «Здоровье москвичей», ИСЭПН РАН, 2004.

Глава 3. Доступность жилья для населения

Жилищный вопрос — один из наиболее острых и труднорешаемых среди всех, стоящих перед городом. Жилье — социальное благо. Чтобы к 2025 г. выйти на мировые стандарты по обеспеченности населения жильем — 30–35 кв. м на человека, — необходимо обеспечить повышение доступности жилья для москвичей с различными уровнями денежных доходов и разными исходными жилищными условиями. В то же время, поскольку жилье на рынке недоступно для подавляющего большинства населения и рост цен на жилье на рынке продолжает опережать рост денежных доходов населения, более широкое развитие должны получить и другие формы предоставления и приобретения жилья.

Возрождение на современном уровне практики ЖСК, развитие строительно-сберегательных касс и других форм льготного жилищного кредитования (социальная и ведомственная «ипотека»), бесплатное и льготное предоставление жилья очередникам, молодым семьям и другим категориям социально-незащищенных групп населения,





муниципальная и коммерческая аренда жилья по типу доходных домов — все это позволит значительно повысить доступность жилья для населения.

В последние годы широкое распространение получил показатель (коэффициент) доступности жилья. Так, в качестве важного целевого индикатора он вошел в Федеральную целевую программу «Жилище», используется в Среднесрочной жилищной программе «Москвичам — доступное жилье», в научной литературе в России и за рубежом.

Показатель доступности жилья для населения на рынке рассчитывается как количество лет, которое среднестатистическое домохозяйство должно откладывать весь свой годовой доход на покупку стандартной двухкомнатной квартиры (54 кв. м) по средней рыночной цене. Из определения ясно, что этот показатель носит достаточно условный характер, однако он позволяет легко связать уровень цен на жилье с доходами населения, проводить международные и межрегиональные сопоставления и т.д.

Международная классификация рынков жилья по критерию доступности представлена в таблице 58.

Благоприятным считается показатель доступности, не превышающий 3 лет. На практике это означает, что среднестатистическая семья может приобрести стандартную квартиру не более чем за 10 лет, выплачивая за нее не более трети совокупного семейного денежного дохода в год.

Доступность жилья для населения Москвы оценивается в Среднесрочной жилищной программе «Москвичам — доступное

Таблица 58

Классификация рынков жилья по критерию доступности

Категория рынка	Значение коэффициента доступности жилья
Жилье доступно (affordable)	До 3 лет
Жилье не очень доступно (moderately unaffordable)	От 3 до 4 лет
Приобретение жилья серьезно осложнено (seriously unaffordable)	От 4 до 5 лет
Жилье существенно недоступно (severely unaffordable)	Более 5 лет

Источник: www.demographia.com (III квартал 2006 г.).





жилье» в 2006 г. на уровне 9,9 лет. Этот расчет исходит из уровня денежного дохода на 1 человека в 12 222 руб. (464 долл. США) в месяц и стоимости жилья 80 820 руб./кв. м общей площади (3070 долл./кв. м) — см. таблицу 59.

Если опираться на данные об уровне цен на первичном и вторичном рынках жилья и доходах населения, которые предоставляет Росстат⁴⁵, то расчетная величина коэффициента доступности жилья в Москве оказывается значительно более благоприятной и составляет к концу 2006 г. 4,5 и 5,1 лет, соответственно, на первичном и вторичном рынках жилья. Эта оценка исходит из среднего уровня денежных доходов москвичей 29 803 руб. в месяц, стоимости жилья на первичном рынке 88 590,4 руб./кв. м, на вторичном — 101 334,3 руб./кв. м общей площади.

По нашим расчетам, средняя для Москвы доступность стандартной двухкомнатной квартиры в 54 кв. м, приобретаемой по средней рыночной цене на вторичном рынке жилья семьей из 3-х человек со средним

Таблица 59

Изменение индекса доступности жилья в период 2000—2006 гг.

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Совокупный годовой доход семьи из 3 чел. (руб.) *	130 000	150 000	198 887	258 156	294 505	366 300	440 000
Средняя стоимость одного кв. м жилья (руб.) **	19 600	20 300	28 305	34 860	48 671	60 123	80 820
Стоимость 54 кв. м жилья (тыс. руб.)	912,6	1096,2	1528,5	1882,4	2626,6	3246,7	4364,3
Значение индекса доступности жилья (гг.)	7,1	7,3	7,6	7,2	8,9	8,8	9,9

* — По данным Мосгоркомстата.

** — Цены типового панельного жилья в районах массовой застройки.

Источник: «О среднесрочной жилищной программе «Москвичам — доступное жилье» на период 2007—2009 гг. и задании на 2010 год» (Постановление Правительства Москвы от 23 января 2007 г № 24-ПП), с. 14—15.

⁴⁵ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007: Стат.сб. / Росстат — М, 2007., с. 157, 969, 971.





уровнем денежных доходов, составила в конце 2006 г. 6,3 года. По административным округам она варьировала от 8,5 лет в наиболее дорогом Центральном АО до 5,2 лет в наименее дорогом Юго-Восточном АО.

Следует сказать, что полученные нами показатели доступности несколько выше, чем те, которые приведены в Среднесрочной Программе Правительства Москвы (прежде всего, из-за более высокой оценки уровня доходов населения), но ниже тех, которые рассчитаны на основе данных Росстата (из-за более высокой оценки средней стоимости квартиры, произведенной на основе данных риэлторов) — см. таблицу 60.

Расчеты, основанные на медианном уровне доходов⁴⁶, позволяющем учесть степень дифференциации денежных доходов населения, дают более низкие показатели доступности аналогичной квартиры: 10,9 лет для города в целом (от 14,7 лет в Центральном АО до 9,1 лет в Юго-Восточном АО) — см. таблицу 61.

Наиболее интересные результаты получаются при оценке доступности жилья с учетом разбиения населения Москвы по децильным группам по уровню доходов.

Если рассмотреть 10% населения с наиболее низким уровнем доходов (средний доход составил в этой группе 2331,5 руб. на человека), то здесь средний срок накопления на квартиру составляет 80 лет (от 109 лет в Центральном АО до 67 лет в Юго-Восточном АО)!

Ниже 3-х лет срок накопления на стандартную квартиру имеют только наиболее богатая 10-ая децильная группа (в среднем по городу 1,63 года — от 2,22 года в ЦАО до 1,37 — в ЮВАО) и, частично, 9-ая (средний срок составляет 3,27 года — от 4,44 до 2,73 года в ЦАО и ЮВАО, соответственно).

Таким образом, достаточно комфортно на рынке жилья Москвы могут чувствовать себя не более 15% жителей города. И именно эти семьи могут рассчитывать на то, что им удастся взять ипотечный кредит (они «проходят» по доходам, но есть еще ограничения по возрасту и состоянию здоровья). Для всех остальных групп населения жилье на рынке практически недоступно, в том числе и с помощью ипотечного кредита.

Особенно это касается 1–5-й доходных групп, где средний срок накопления более 10 лет. Это означает, что если такие семьи реально

⁴⁶ Медианным называется такой уровень денежного дохода, приходящегося на 1 человека, выше и ниже которого имеет ровно по 50% населения.



Таблица 60
Средняя цена на вторичном рынке жилья в Москве по административным округам и типам домов, декабрь 2006 г.
(\$/кв. м)

Тип дома*	ЦАО	САО	СВАО	ВАО	ЮВАО	ЮАО	ЮЗАО	ЗАО	СЗАО	Средняя цена данного типа дома
5-ти этажные П/Б дома	5159	4225	4255	3974	3863	3936	4444	4449	4296	4217
9-ти этажные П/Б дома	5251	4244	4199	3973	3866	4091	4330	4526	4372	4200
12-ти этажные П/Б дома	5695	4271	4247	4135	3894	3999	4529	4577	4370	4302
14-ти этажные П/Б дома	5463	4295	4315	3994	3890	4098	4402	4515	4331	4249
16-ти этажные П/Б дома	5591	4039	4490	4186	3964	4119	4680	4679	4398	4429
17-ти этажные П/Б дома	5604	4203	4423	3957	4014	4116	4871	4817	4101	4387
22-ух этажные П/Б дома	4100	4573	4886	3975	3936	4070	5003	4870	4223	4483
5-ти этажные К/М дома	6140	4547	4304	4103	3982	4580	4867	4646	4417	4897
6–8-и этажные К/М дома	6866	5169	4954	4485	4260	5060	6094	6383	4693	5970
9-ти этажные К/М дома	6640	4884	4843	4401	4145	4795	6215	6134	4634	5427
10–12-ти этажные К/М дома	7445	5102	5132	4649	4041	4900	6156	7040	4574	6205
15-ти и > этаж. К/М дома	6598	4421	4495	4248	4198	4225	5355	5294	4699	4810
Средняя цена по округу	6414	4470	4388	4102	3948	4195	4763	5016	4340	4721
Изменение цены за год: дек.2006/ дек.2005, %	182,5	185,0	187,3	184,9	190,7	188,6	187,5	177,5	191,8	

* — Средняя цена по городу составила 4721 долл./кв. м (124 304 руб. / кв. м), что для квартиры в 54 кв. м составляет 254 934 долл. (6 712,4 тыс. руб.), курс доллара на декабрь 2006 г. составил 26,33 руб./долл.

** — Условные сокращения — материал стен: П — панель, Б — блок, К — кирпич, М — монолит.

Источник: www.aip.ru (январь 2007 г.).

Таблица 61
Доступность стандартной квартиры (лет)* на вторичном рынке жилья для населения с различным уровнем денеж-
ных доходов** по административным округам Москвы (декабрь 2006 г.)

Доходные 10%-ные группы населения	Средний уро- вень денеж- ных доходов (руб.)	Средний уро- вень денеж- ных доходов (долл.)	Москва	ЦАО	САО	СВАО	ВАО	ЮВАО	ЮАО	ЮЗАО	ЗАО	СЗАО
1 дециль	2331,5	89	80,0	108,7	75,7	74,3	69,5	66,9	71,1	80,7	85,0	73,5
2 дециль	5593,8	212	33,3	45,3	31,6	31,0	29,0	27,9	29,6	33,6	35,4	30,6
3 дециль	8333,4	316	22,4	30,4	21,2	20,8	19,4	18,7	19,9	22,6	23,8	20,6
4 дециль	10956,4	416	17,0	23,1	16,1	15,8	14,8	14,2	15,1	17,2	18,1	15,6
5 дециль	14581,3	554	12,8	17,4	12,1	11,9	11,1	10,7	11,4	12,9	13,6	11,8
6 дециль	19777,3	751	9,4	12,8	8,9	8,8	8,2	7,9	8,4	9,5	10,0	8,7
7 дециль	28130,9	1068	6,6	9,0	6,3	6,2	5,8	5,5	5,9	6,7	7,0	6,1
8 дециль	36901,7	1402	5,1	6,9	4,8	4,7	4,4	4,2	4,5	5,1	5,4	4,6
9 дециль	57088,2	2168	3,27	4,44	3,09	3,04	2,84	2,73	2,90	3,30	3,47	3,00
10 дециль	114128,4	4335	1,63	2,22	1,55	1,52	1,42	1,37	1,45	1,65	1,74	1,50
Средний денежный доход	29782,3	1131	6,3	8,5	5,9	5,8	5,4	5,2	5,6	6,3	6,7	5,8
Медианный доход	17179,3	652	10,9	14,7	10,3	10,1	9,4	9,1	9,6	11,0	11,5	10,0

* — Доступность жилья рассчитывается как количество лет, которое среднестатистическое домохозяйство должно откла-
дывать весь свой годовой доход на покупку стандартной двухкомнатной квартиры 54 кв. м по средней рыночной цене (в
данном случае 4721 долл. за 1 кв. м общей площади).

** — децильные группы населения (Шевяков А.Ю., Жаромский В.С., Соплов В.В. Проблемы экономического неравенства
населения Москвы / Экономика мегаполисов и регионов, №3(21), июнь 2008 г.).



будут ежегодно откладывать на стандартную квартиру треть совокупного семейного дохода, то накопить на нее они смогут не ранее, чем через 30 лет (в 5-ой доходной группе и так далее по нарастающей — до 240 лет в наиболее бедной 1-ой доходной группе).

Важным расчетным показателем является уровень так называемой «справедливой» цены. Под «справедливой» ценой на рынке жилья понимается такая цена 1 кв. м общей площади жилья, при которой среднестатистическое домохозяйство из 3-х человек со среднестатистическим уровнем доходов будет копить весь свой доход на квартиру 54 кв. м, купленную по этой цене, ровно 3 года.

В рассматриваемом нами случае справедливая цена рассчитывается следующим образом (конец 2006 г.):

$$29\,782,3 \times 3 \times 12 = 1\,072\,162,8 \text{ руб.}$$

(годовой доход семьи из 3 человек)

$$\text{годовой доход} \times 3 = 3\,216\,488,4 \text{ руб.} = 122\,160,6 \text{ долл.}$$

(«справедливая» цена квартиры 54 кв. м)

$$\text{цена квартиры} / 54 = 59\,564,6 \text{ руб./кв.м} = 2262,2 \text{ долл./кв.м}$$

(«справедливая цена» 1 кв. м)

Но и это еще не все. В случае Москвы, с ее гигантской дифференциацией денежных доходов населения (отношение средних денежных доходов 10% наиболее богатых к средним денежным доходам 10% наиболее бедных составляет 49 раз), понятие «справедливой» цены должно быть скорректировано.

При расчете «справедливой цены» жилья за основу должен быть взят медианный уровень денежных доходов населения, поскольку именно он учитывает степень дифференциации доходов населения. В этом случае уровень «справедливой» цены 1 кв. м рассчитывается следующим образом:

$$17\,179,3 \times 3 \times 12 = 618\,454,8 \text{ руб.}$$

(годовой медианный уровень дохода семьи из 3 человек)

$$\text{годовой медианный доход} \times 3 = 1\,855\,364,4 \text{ руб.} = 70\,465,8 \text{ долл.}$$

(«справедливая» цена квартиры 54 кв. м)





$$\text{цена квартиры}/54 = 34358,6 \text{ руб./кв. м} = 1304,9 \text{ долл./кв.м} \\ (\text{«справедливая» цена 1 кв. м}).$$

Таким образом, согласно расчетам, исходя из реального уровня денежных доходов москвичей, «справедливой» была бы цена 1305 долл., а не 4721 долл./кв. м общей площади, как это было на тот период по данным риэлторов.

Интерес представляет также и решение обратной задачи. Каким должен быть справедливый уровень денежных доходов населения, чтобы домохозяйство из 3-х человек могло копить весь свой годовой доход на покупку квартиры 54 кв. м общей площади по сложившейся на рынке среднестатистической цене ровно 3 года?

$$\text{Реальная цена 1 кв.м} \times 54 = 4721 \times 54 = 254\,934 \text{ долл.} \\ (\text{реальная цена квартиры})$$

$$\text{Реальная цена квартиры}/3 = 254\,934 \text{ долл.}/3 = 84\,973 \text{ долл.} = \\ (\text{«справедливый» годовой доход домохозяйства из 3-х человек})$$

$$\text{Справедливый годовой доход домохозяйства из 3-х человек}/3/12 = \\ 84973/3/12 = 2360,5 \text{ долл.} = 62\,152 \text{ руб./чел.} \\ (\text{«справедливый» уровень дохода 1 человека в месяц}).$$

Если принять во внимание уже упомянутую нами резкую дифференциацию доходов населения в Москве, как «справедливый» правильнее интерпретировать медианный, а не средний уровень дохода душевого дохода. Таким образом, по отношению к сложившемуся на рынке уровню цен на жилье, «справедливым» можно назвать медианный уровень дохода 62 152 руб./чел. (2360,5 долл.) в месяц. Напомним, что на тот период реальный медианный доход составлял всего 17 179,3 руб. в месяц на 1 чел., что в 3,6 раза меньше «справедливого».

Самостоятельный интерес представляют ответы на ряд дополнительных вопросов о доступности жилья для различных доходных групп населения.

Рассмотрим, какова была бы доступность стандартной квартиры на рынке жилья для различных децильных доходных групп, в случае, если бы ее цена на рынке установилась на уровне «справедливой»





цены. Доступность жилья для населения Москвы в разрезе децильных доходных групп населения в случае «справедливой» цены жилья на рынке: 1305 долл. (34 358,6 руб.) за 1 кв.м.

1-ая децильная группа — 22,1 года (если будут откладывать на покупку жилья треть семейного дохода, то копить придется 66 лет)

2-ая децильная группа — 9,2 года

3-ая децильная группа — 6,2 года

4-ая децильная группа — 4,7 лет

5-ая децильная группа — 3,5 года

6-ая децильная группа — 2,6 года

7-ая децильная группа — 1,8 года

8-ая децильная группа — 1,4 года

9-ая децильная группа — 0,9 года

10-ая децильная группа — 0,5 года

Таким образом, даже при «справедливом» уровне цены покупка жилья доступна только для 6–10 децильных групп (т.е. для половины) населения. Коэффициент доступности для 1–5-ой децильных групп выше 3, при этом для самой бедной 1-ой децильной группы он составляет 22,1 года.

Теперь посмотрим, каковы доступность стандартной квартиры и «справедливый» уровень цены на рынке жилья, если во внимание принять доходы только 1–8 децильных групп населения и не учитывать доходы первых двух, наиболее богатых групп населения (9 и 10-ой) для которых жилье на рынке доступно. Расчеты показывают, что среднедушевой уровень доходов составляет для первых восьми групп 15 826 руб. (601 долл.), а не 29 782 руб. (1131 долл.), как в случае учета всех десяти децильных групп. Медианный уровень доходов составил для восьми децильных групп 12 769 руб. (485 долл.), а не 17 179 руб. (652 долл.), как это было в случае учета всех десяти децильных групп. В результате, показатель доступности составил 11,8 лет, если рассчитывать его по среднедушевому уровню доходов населения 1–8-ой децильных групп, и 14,6 лет, при расчетах, основанных на медианном уровне доходов 1–8-ой децильных групп (а не, соответственно, 6,3 и 10,9 лет в случае учета всех десяти доходных групп). При этом справедливой была бы цена 970 долл. (25 538 рублей) за 1 кв. м общей площади, а не 1305 долл./кв. м (34 359 руб.), как это было в случае учета всех





десяти доходных групп, и не 4721 долл./кв. м (124 304 рублей), как это реально было на тот период.

Рассчитаем, каким доходным группам населения стандартная квартира все равно будет на рынке недоступна, даже если цена 1 кв. м будет установлена на уровне справедливой для первых восьми децильных групп (т.е. 970 долл./кв.м).

1-ая децильная группа — 16,4 года (если будут откладывать на покупку жилья треть семейного дохода, то копить придется 49,2 года)

2-ая децильная группа — 6,8 года

3-ая децильная группа — 4,6 года

4-ая децильная группа — 3,5 лет

5-ая децильная группа — 2,6 года

6-ая децильная группа — 1,9 года

7-ая децильная группа — 1,4 года

8-ая децильная группа — 1,0 года

9-ая децильная группа — 0,7 года

10-ая децильная группа — 0,3 года

Квартира на рынке остается недоступной для представителей 1—4-ой децильных доходных групп населения, причем для первой децильной группы срок накопления составляет 16,4 года в случае, если будут откладывать на покупку жилья весь свой семейный доход, и 49,2 года, если будут откладывать треть семейного дохода.

Оценим доступность жилья по среднему и медианному уровням доходов населения и в разрезе децильных доходных групп, если перейти на европейские стандарты обеспеченности жильем и считать, что покупаемой стандартной квартирой является квартира 90 кв. м общей площади (т.е. 30 кв. м на 1 члена семьи из 3-х человек). Цена 1 кв. м и доходы остаются при этом на прежнем уровне.

Расчеты показывают, что показатель доступности такой квартиры, если рассчитывать его по среднему уровню доходов населения, составил 10,4 года. Расчеты, основанные на медианном уровне доходов, дают значение показателя доступности аналогичной квартиры — 18,1 года. Рассчитаем доступность такой квартиры (90 кв. м общей площади) в разрезе децильных групп населения. Наблюдаем следующие результаты:

1-ая децильная группа — 133,3 года (если будут откладывать на покупку жилья треть семейного дохода, то копить придется 400 лет)





- 2-ая децильная группа — 55,6 года (167 лет)
- 3-ая децильная группа — 37,3 года (112 лет)
- 4-ая децильная группа — 28,4 года (85 лет)
- 5-ая децильная группа — 21,3 года (64 года)
- 6-ая децильная группа — 15,7 года
- 7-ая децильная группа — 11,0 лет
- 8-ая децильная группа — 8,4 года
- 9-ая децильная группа — 5,4 года
- 10-ая децильная группа — 2,7 года

Таким образом, возможность покупки жилья по европейским нормам осуществима только для представителей самой высокодоходной десятой децильной группы, да и то — «на пределе».

Ясно, что при этом пропорционально снижается уровень гипотетической справедливой цены (т.е. такой цены 1 кв. м общей площади жилья, при которой среднестатистическое домохозяйство из 3-х человек со среднестатистическим уровнем доходов будет копить весь свой доход на квартиру 90 кв. м, покупаемую по этой цене, ровно 3 года). Согласно расчетам, справедливой была бы цена 783 долл. (20 615 рублей) за 1 кв. м общей площади, а не 4721 долл./кв. м общей площади, как это было на тот период, т.е. ниже реальной в 6 раз. Если же в расчет принять уровень доходов только первых восьми доходных групп, то справедливый уровень цены устанавливается в размере 582 долл. (15 323 руб.), т.е. ниже реальной в 8 раз.

Банковская ипотека в том виде, как она развивалась вплоть до кризиса 2008 г., на деле оказалась у нас инструментом стимулирования спроса наиболее обеспеченных граждан, который они предъявляли на рынке жилья не столько для решения жилищных проблем, сколько чисто с инвестиционными целями. Действительно, по правилам предоставления ипотечного кредита, ежемесячные выплаты не должны превышать третьей части совокупного ежемесячного денежного дохода семьи. Даже в случае весьма скромного ипотечного кредита в 150 тыс. долл., едва покрывающего стоимость однокомнатной квартиры, указанному критерию удовлетворяют только представители наиболее богатых 10-ой и 9-ой децильных групп населения.

Таким образом, практика последних лет показала, что ипотека не может служить эффективным инструментом решения жилищ-





ной проблемы. Это лишь инструмент финансового рынка, который при определенном уровне своего развития может лишь способствовать решению жилищной проблемы, да и только при особых условиях: высоком уровне денежных доходов населения, соответствующем уровню цен на рынке жилья. Возможность роста доступности жилья за счет снижения ставки по долгосрочным кредитам также является иллюзией, поскольку ставки зависят от объективных факторов и определяются рынком, а не устанавливаются в директивном порядке.

В условиях кризиса рынок ипотечного кредитования практически прекратил свое существование — большинство российских банков прекратило выдачу ипотечных кредитов.

Недоступность жилья, а также ипотечного кредитования, на рынке для подавляющего большинства москвичей заставляет искать другие формы обеспечения населения жильем.

Глава 4. Развитие арендного сектора жилья

Мировой опыт показывает, что жители крупных городов не обязательно должны быть собственниками жилья. В многоквартирном жилищном фонде более распространено как раз не владение жильем, а его аренда. Так, например, в США в собственности семей находится почти 90% односемейных отдельностоящих домов. Если же рассмотреть различные категории многоквартирных домов, то здесь ситуация прямо противоположная: от 80 до 90% квартир в них арендуется.

Во многих развитых странах процент жилья (квартир, домов), находящихся в собственности семей, которые в них проживают, не превышает 60% — и это с учетом не только городов, но и сельской формы расселения (см. рис. 56).

Процент собственного жилья (вне зависимости от того, проживает в нем данная семья или, например, сдает в аренду) во многих странах мира не очень высок и находится на более низком уровне, чем в России, и в частности, в Москве. Высокий процент собственного жилья харак-





терен, прежде всего, для ряда бывших стран социалистического лагеря, в силу проводившейся в них политики ускоренной приватизации жилья в переходный период. Кроме того, доля собственного жилья высока в некоторых странах юга Европы (Испания, Португалия), а также в Великобритании и Ирландии. В то же время, в таких странах, как Австрия, Германия, Дания, Нидерланды, Финляндия, Франция, Чехия доля собственного жилья не превышает 50–60% (табл. 62).

Аренда жилья имеет целый ряд преимуществ по сравнению с владением. В отличие от покупки жилья и ипотечного кредита аренда оставляет возможность для мобильности арендатора (не привязывает человека к месту жительства и месту работы, освобождает от «бремени собственности», позволяет достаточно оперативно менять жилье в зависимости от изменения состава семьи, изменения доходов и т.д.).

Снять напряженность в сфере обеспечения населения жильем (которое недоступно на рынке жилья для подавляющей доли населения) поможет, на наш взгляд, развитие строительства доходных домов с целью сдачи квартир в этих домах в аренду населению. Рассмотрим подробнее все «за» и «против».

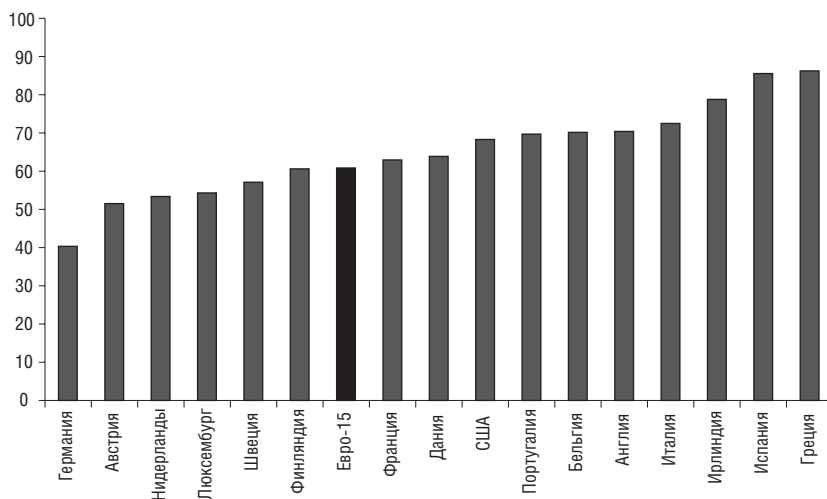


Рис. 56. Доля единиц жилья, находящихся в собственности семей, которые в них проживают, %





Таблица 62

Распределение жилых помещений по числу комнат и статусу владения жильем

Страны	Год	Жилищный фонд, тыс. жилых помещений	Доля жилых помещений с числом комнат менее 3, %	Доля собственного жилья, %
Россия	2006	57992,2	63,5	79,7
Москва	2006	3726,5	67,3	69,2
Страны — члены Европейского союза				
Австрия	2004	3429	23,6	56,9
Болгария	2005	3716	44,9	92,5*
Венгрия	2005	4173	50,7	87,3
Германия	2003	39363	8,3	...
Греция	2001	3532	9,7	74,3
Дания	2005	2602	24,8	49,4
Ирландия	2002	1387	5,0	80,0
Испания	2001	14184	3,0	82,2
Италия	1991	19736	8,5	68,0
Кипр	2001	222	3,6	68,4
Латвия	2003	967	61,9	70,7
Литва	2001	1203	52,1	90,9
Нидерланды	2002	6626	9,3	54,2
Польша	2002	11633	17,1	66,7
Португалия	2001	3551	6,4	75,7
Румыния	2002	8111	18,5	97,5
Словакия	2001	1666	27,1	49,2
Словения	2002	662	42,7	83,5
Соединенное Королевство (Великобритания)	1991	23557,0	5,0	81,0**
Финляндия	2004	2635	24,4	57,5
Франция	2002	24525	18,3	56,0
Чешская Республика	2001	3828	40,3	46,9
Эстония	2005	629	51,0	96,0
Америка				
Канада	2001	11563	2,2	65,8
США	2003	105842	1,3	68,3

* — 2001 г.; ** — 2003 г.

Источник: Россия и страны — члены Европейского союза. 2007.: Стат.сб. / Росстат. — М., 2007. — С. 97; Россия и страны мира. 2008.: Стат.сб. / Росстат. — М., 2008. — С. 144; Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. 2007: Стат. сб./ Росстат. — М., 2007. — С. 43, 72, 84.





Согласно официальному определению, доходным называется дом, жилье в котором предоставляется во временное владение или пользование на основании договоров аренды и коммерческого найма. В этом определении, однако, упускается из виду еще одно неотъемлемое свойство доходного дома: приносить доход его владельцу. Это свойство доходного дома нельзя отбрасывать.

Для России идея строительства доходных домов не нова. Первые доходные дома строились еще в 18 веке, основной пик их строительства пришелся на 19 век. Большие строения «под жильцов» возводили состоятельные люди, сдавая жилье нуждающимся. Особенно преуспел в этом отношении Санкт-Петербург, который строился в основном как город доходных домов. Доходные дома приносили их владельцам хорошие деньги, так как жилье в таких домах пользовалось большим спросом. В доходных домах жили не только (и не столько) бедняки, но и вполне платежеспособные обитатели.

Жить в доходном доме было выгодно, так как не нужно было платить налог на жилье и тратить деньги на его содержание и заботиться в дальнейшем о реновации. В результате к началу двадцатого века до 80% населения крупных городов России проживало в доходных домах.

Идея строительства доходных домов возникла у московских властей еще в 1999 г. Однако существовавшее тогда законодательство позволяло арендаторам квартир в доходном доме их приватизировать. Московским властям пришлось лоббировать ряд законопроектов, вводящих понятие коммерческого найма жилья и запрещающих его приватизацию в случае коммерческого найма. В мае 2001 г. В.В. Путиным были подписаны законы «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс РФ» и «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», которые узаконивали необходимые поправки.

Первый в современной России доходный дом был построен в 2003 году в Москве в Большом Николоворобинском переулке. В доме 47 квартир: 6 двухкомнатных, 19 трехкомнатных, 21 четырехкомнатная и одна семикомнатная двухуровневая квартира площадью 300 кв. м. Проект строительства был реализован Департаментом инвестиционных программ строительства города Москвы (ДИПС) и является примером дорогого престижного жилья, сдаваемого в аренду за весьма солидную плату. Инвестиции в строительство этого дома





(стоимость проекта составила 12,3 млн. долл. США) должны быстро окупиться и дом будет приносить городу немалый доход. Тем не менее, маловероятно, что город поставит строительство дорогих доходных домов на поток, поскольку для города гораздо важнее другая функция арендного жилья — способность эффективно решать жилищные проблемы основной массы нуждающихся в жилье москвичей.

В принципе, возможны следующие основные схемы строительства доходных домов:

1. Государство или муниципалитет на свои деньги строит дома и в порядке очереди сдает квартиры нуждающимся по низкой арендной ставке (то, что и собираются делать московские власти). Однако не каждый муниципалитет может или хочет за свой счет строить жилье, которое неизвестно когда окупится.

2. Доходное жилье строят частные инвесторы, намеревающиеся извлечь выгоду, сдавая квартиры в аренду по достаточно высокой арендной ставке, лишь немного уступающей рыночной. Однако для этого нужно иметь большое количество свободных «длинных» финансовых средств, которые есть, прежде всего, у крупных инвесторов. Они, как правило, заинтересованы в строительстве дорогого жилья. Если застройщики берут деньги в кредит в банках (в частности, под гарантии муниципалитета или региона), то строительство доходных домов упирается в высокий уровень банковского процента, что, соответственно, удлиняет срок окупаемости дома.

Наиболее эффективным может стать смешанный вариант строительства, соединяющий в себе эти два варианта в различных пропорциях.

Для упорядочения отношений на городском рынке найма жилья и развития системы долгосрочного найма жилых помещений в Москве принята и начала реализовываться «Концепция формирования в городе Москве сети бездотационных домов для предоставления жилых помещений гражданам по договорам найма» (Постановление Правительства Москвы от 5 августа 2008 г. N 708-ПП). Эта Концепция ориентирована, в первую очередь, на москвичей, постоянно проживающих в Москве не менее 10 лет, из числа очередников и, прежде всего, на молодые семьи.

Согласно Концепции, наиболее реалистичным и перспективным является развитие системы найма жилых помещений в домах, находя-





щихся в собственности города, с оплатой за пользование, содержание и ремонт жилого помещения по полной их стоимости. Это позволит основной массе очередников, не располагающих достаточными средствами для приобретения жилья в собственность, принять решение о найме жилья за вполне доступную плату, не дожидаясь подхода очереди на бесплатное жилье, предоставляемое по договору социального найма. Данный механизм улучшения жилищных условий очередников также рационален и для города, поскольку сокращает затраты городского бюджета на содержание таких жилых помещений. Высвобождаемые средства городского бюджета могут быть перераспределены на решение иных социальных задач в жилищной сфере, в том числе на строительство (формирование) дополнительного количества жилых домов городской системы найма жилых помещений. Наличие в жилищном фонде Москвы бездотационных домов предоставит гражданам, состоящим на жилищном учете, право выбора способа улучшения жилищных условий: дожидаться получения бесплатного жилья, на льготных условиях приобретать жилье в собственность, неся бремя его содержания, или нанимать жилое помещение у города в бездотационном доме.

На первом этапе (2008–2009 гг.) предполагается создать в городе порядка 23 бездотационных домов площадью жилых помещений не менее 260 тыс. кв. м. В целом же потребность в таких домах только для очередников оценивается в Концепции на уровне 170 домов суммарной площадью жилых помещений не менее 2,3 млн. кв. м. При этом жилыми помещениями будут обеспечены около 42,5 тыс. семей очередников, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий (табл. 63).

Таким образом, эта Концепция направлена на решение жилищных проблем наиболее нуждающихся групп населения путем строительства муниципального жилья, предоставляемого гражданам по договорам найма за минимально возможную арендную плату, только покрывающую его содержание.

На наш взгляд, необходимо обратить внимание также и на другие категории населения города (москвичей, а также и немосквичей — специалистов, работающих в Москве), которые зачастую не менее остро нуждаются в жилье и которым оно также совершенно недоступно на рынке жилья. Это представители так называемого среднего





класса (от 4-ой до 8-ой доходной группы населения). Кстати сказать, именно эти группы населения Москвы чаще всего арендуют квартиры в частном секторе — так как, в отличие от менее обеспеченных групп, в состоянии эту аренду оплачивать.

Именно представители среднего класса оказываются наименее защищенными в жилищной сфере. Наиболее богатым жильем доступно на рынке, им по карману и ипотека. Самым неимущим и необеспеченным жильем готовы помочь город и государство, тогда как средний класс оказывается в этих условиях с жилищной проблемой один на один.

Для этих категорий населения нужно строить доходные дома эконом- и бизнес-класса (муниципальные или с привлечением частных инвесторов), в которых можно будет сдавать квартиры в аренду по ставкам аренды средне/ниже рыночных.

Преимущества аренды квартиры в таком доме перед частным сектором неоспоримы:

- Дом специально предназначен и оборудован для сдачи в аренду;
- Легальность, безопасность и надежность аренды;
- Есть необходимая инфраструктура и обслуживающий дом персонал;
- Достаточно низкие ставки арендной платы.

Именно такие дома смогут составить реальную конкуренцию частному сектору аренды жилья (чаще всего, нелегальному — доходы от него идут частным лицам + потери от неуплаты налогов).

Таблица 63

**Оценка объемов площади жилых помещений в бездотационных домах
для предоставления по договорам найма гражданам, признанным
нуждающимися в улучшении жилищных условий**

Показатель	Значение
Количество граждан, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, участвующих в системе найма жилья в бездотационных жилых домах, семей/человек	42450/139000
Количество квартир, шт.	42450
Количество многоквартирных домов, шт.	167
Площадь жилых помещений в многоквартирных домах, тыс. кв. м	2335

Источник: Постановление Правительства Москвы от 5 августа 2008 г. N 708-ПП «О Концепции формирования в городе Москве сети бездотационных домов для предоставления жилых помещений гражданам по договорам найма».





Спрос на аренду квартир в таких домах в Москве просто огромный. По оценкам Московской гильдии риэлторов, в Москве в аренду сдается порядка 200 тыс. квартир. Оборот столичного рынка сдачи жилья внаем составляет не менее 4 млрд. долл. в год. Налоги с владельцев квартир должны были бы составить более 12 млрд. руб. в год. Реально о доходах от сдачи жилья заявили только 5% арендодателей.

Доходные дома такого класса нужно строить в достаточно престижных районах города, чтобы повысить их конкурентоспособность по сравнению с коммерческой арендой жилья у частных арендодателей.

Наши расчеты показывают, что срок окупаемости инвестиций в строительство и оборудование доходного дома бизнес-класса (при среднем или ниже рыночного уровне ставок аренды) составляет порядка 7 лет (с учетом дисконтирования — 10 лет). Однако это при условии, что инвестор не платит за земельный участок и инфраструктуру. Эксплуатация такого дома экономически самоокупаема, а получаемые доходы позволяют не только вернуть вложенные инвестиции и эффективно содержать дом, но делать амортизационные накопления, вполне достаточные для будущего капитального ремонта дома.

Эффективная реализация проектов доходных домов возможна в настоящее время лишь при поддержке государства и (или) городских властей. В одном варианте это должно быть муниципальное жилье, которое строится за бюджетные деньги на городской земле для льготных категорий москвичей, как это предусматривается в московской Концепции. В другом варианте это могут быть более дорогие дома, доступные всем платежеспособным арендаторам по рыночным ставкам арендной платы, которые будут возводить, в том числе, и частные инвесторы.

В условиях безудержного роста цен, который наблюдался на рынке жилья несколько последних лет, продажа построенных квартир была для инвестора выгоднее. Ситуация меняется в условиях кризиса и падения цен на рынке жилья. Учитывая последние тенденции развития рынка, можно сказать, что через некоторое время частные инвесторы начнут все активнее рассматривать проекты с длительными сроками окупаемости. Это сделает возможным более активное участие частного капитала в строительстве доходных домов для сдачи жилья в аренду.

Остановимся отдельно на процессах субурбанизации, отличающих Москву. Для Москвы характерна повышенная плотность населе-





ния. В среднем она составляет 9,6 тыс. чел./кв. км и колеблется от 5,8 и 6,9 тыс. чел./кв. км в Зеленоградском и Западном административных округах до, соответственно, 12 и 12,1 тыс. чел./кв. км в Южном и Северо-Восточном административных округах. Столь высокая плотность населения в Москве, которая сейчас в 2–2,5 раза выше, чем в европейских столицах, превысила все возможные нормы. Москва перестает быть городом комфортного проживания. Чрезмерная плотность населения вызывает экологическую, транспортную напряженность и, как результат, сокращает как продолжительность трудовой активности, так и продолжительность жизни населения.

Конкретной формой децентрализации инновационного, человеческого, технологического и т.д. потенциала Москвы должен стать (и уже стихийно идет) процесс субурбанизации — переток части населения, жилья и производства из Москвы в Московскую область. Неурегулированность отношений между городом и областью препятствует этому процессу.

Выделяют пять императивов интенсификации процессов субурбанизации в Московском регионе:

- невозможность перехода на новые технологии в условиях размещения большей части предприятий города и области в старых производственных зданиях, втиснутых в городскую застройку («технологический императив»);
- нет механизма совместного использования ресурсов города и области («экономический императив»);
- «экологический императив» — тяжелая экологическая ситуация в Москве (прежде всего, из-за загрязнения воздуха автомобильным транспортом), рост потребности населения в общении с природой и растущая трудность ее удовлетворения в самом городе (рост этажности жилфонда);
- «политический императив» — общая неразвитость демократических основ городской и сельской жизни накладывается на жесткий разрыв административных структур Москвы и Московской области;
- «социальный императив» — невозможность решения жилищной проблемы в границах Москвы и сглаживания социальных различий между городом и областью без целенаправленной политики децентрализации.





Жизнь в собственном доме в городе или в пригороде является одним из основных условий зарождения крепкого среднего класса. Владение домом предопределяет изменение мировоззрения, диктует совсем другие нормы поведения: квалификационный и профессиональный рост как условие повышения материального достатка, стремление к достижению более высокого социального статуса, разумное ведение домашнего хозяйства, изменение самого образа жизни, что ведет к возрождению культа семьи и, в конечном счете, к демографическому росту. Интенсивная автомобилизация последних лет (личные транспортные средства стали общедоступным предметом потребления) способствует переселению жителей Москвы в пригороды.

Субурбанизация предполагает совсем другую модель потребления товаров и услуг, что ведет к динамичному развитию экономики. Пригородное строительство увеличивает рынок строительных материалов, потребление товаров домашнего обихода, ведет к развитию всей инфраструктуры региона.

Строительная индустрия города для такого «броска в пригород» практически готова. Используя зарубежный опыт модульного домостроения для развития малоэтажного строительства, можно эффективно решить задачи, поставленные в Национальном проекте «Доступное жилье». Преимущество этого типа домостроения в его низкой себестоимости и скорости возведения зданий. При этом существующие домостроительные комбинаты могут быть достаточно эффективно переориентированы на выпуск соответствующих модулей.

Говоря о малоэтажном строительстве, следует разделять малоэтажное домостроение в рамках реализации программы «Доступное жилье» и загородную коттеджную застройку организованными поселками чисто коммерческого характера. Сейчас в Московском регионе насчитывается более 600 организованных коттеджных поселков «коммерческого» типа, находящихся на разных стадиях возведения: от уже полностью построенных до тех, строительство которых еще только началось. Коттеджи в таких поселках стоят никак не меньше 500 тыс. долл. (очень часто от 1 млн. долл. и выше) и доступны только наиболее богатым семьям. Спрос на них в условиях кризиса значительно упал.

В противоположность этому целенаправленная политика децентрализации должна служить не для извлечения особых прибылей, а для





обеспечения жильем граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Однако для того, чтобы такой проект был доступен большинству граждан, себестоимость строительства загородного жилья должна быть невысокой. По оценкам целого ряда профессиональных девелоперов, вполне возможно реализовать строительство экономичного коттеджного поселка при себестоимости строительства порядка 400 долл. за 1 кв. м общей площади, тогда как при многоэтажном строительстве потребовалось бы не менее 800–900 долл. за 1 кв.м. Причем возводится малоэтажное жилье модульного типа очень быстро (дом площадью 150 кв. м — буквально за 1 неделю).

Трудности, возникшие в связи с экономическим кризисом, дают хорошую возможность расширения практически неиспользованного резерва рынка массового малоэтажного домостроения, создающего недорогое качественное жилье. Возведение благоустроенных малоэтажных домов с городским уровнем комфорта послужит важным фактором повышения доступности жилья для различных доходных групп населения Москвы, создания новых поселков в ближних и дальних пригородах, городов-спутников, да и застройки отдельных районов самого города.

Глава 5. ***Бездомные в Москве***

Бездомность и беспризорность является проблемой многих стран мира. Не обошла она стороной и Россию. Кризисный характер социально-экономических трансформаций, сопровождавшийся падением уровня жизни большинства населения, беспрецедентным ростом дифференциации доходов и низкой эффективностью социальной поддержки, усилил поток нисходящей социальной мобильности населения, видоизменил социальную структуру общества, спровоцировал в немалой степени развитие массовой бездомности и беспризорности. Особенно обостряется эта проблема в период кризиса, когда усиливается опасность массовой безработицы, доходы все большей





части населения будут недостаточны для оплаты услуг ЖКХ и вследствие этого усиливается риск утраты жилья.

Уже сегодня в Москве сформировался слой социально изолированных, отторгнутых обществом людей. В их число попали те, кто имеет право на жилье, но не имеет желания или возможности проживать в нем; те, кто по разным причинам утратил это право и не в силах его восстановить, а также те, кто уехал с постоянного места жительства в поисках работы и более высокого заработка, попал в сложную ситуацию и не имеет возможности возвратиться домой. Есть и такие, кто привык жить на улице и не желает ничего менять в своей жизни. Социальное положение людей, оставшихся без жилья — первойшей жизненно необходимой потребности — формируется совокупностью реально доступных им способов получения жизненных благ и условиями жизни. Отсутствие жилья предопределяет все другие лишения.

Основным источником информации о социально-экономическом положении бездомных являются выборочные социологические обследования данной группы населения. С середины 90-х годов социологические опросы бездомных проводятся благотворительными организациями («Врачи без границ», «КАРИТАС»), органами социальной защиты населения. Все эти обследования в основном преследовали вполне конкретные цели: получить социально-демографический состав лиц без определенного места жительства, определить нуждаемость их в отдельных видах социальной поддержки, чтобы по возможности оказать им экстренную помощь (обувь, одежда, питание, оплата проезда к месту постоянного места жительства, предоставление ночлега в социальных гостиницах и приютах). Обследования бездомных, проводимые Департаментом защиты населения Москвы, отличаются тем, что в его программе учитываются также планы бездомных на будущее. Данные этих обследований представляют несомненный интерес, но они ориентированы в основном на выживание на улице и не нацелены на кардинальное решение проблем ресоциализации обитателей улиц, прерывание процесса роста бездомности.

Наиболее масштабным по своей программе было проведенное в 1996 г. ИСЭПН РАН в различных регионах России (Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Красноярск, Воронеж, Екатеринбург) обследование всего «социального дна», в состав которого входили проститутки, наркоманы, алкоголики, нищие, беспризорники и лица без





определенного места жительства. Целью исследования являлось изучение социальных механизмов формирования социального дна российского общества. В исследовании решались следующие задачи: оценка размеров социального дна, его интенсивности; определение механизма нисходящей социальной мобильности; оценка степени риска движения в сторону социального дна различных социальных страт; определение степени опасности социального дна (криминальность, аморальность, экстремизм). Данные этого исследования позволили впервые оценить масштабы бездомности в России в середине 90-х годов прошлого века — 3,3 млн. чел. За длительный период с момента обследования, проведенного ИСЭПН РАН (более 10 лет), произошли значительные позитивные изменения в социально-экономическом развитии страны, но бездомность и беспризорность не исчезли.

Результаты проведенного в Москве в 2008 г. обследования позволили определить социально-демографический портрет бездомных. Бездомность в подавляющем большинстве случаев является проблемой мужчин, на долю которых приходится 88,5% обследованных. Минимальный возраст попадания на улицу несколько снизился с 27 лет в 1996 г. до 23 лет в 2008 г. Основная часть их находится в трудоспособном возрасте (92,3%). Средний возраст обитателей улиц (43–45 лет) за этот период не изменился и совпадает с пиком трудоспособности. Самые старые из них находятся в начале пенсионного возраста для мужчин. Когда пенсия недостаточна для покрытия самых необходимых расходов, а работодатели вводят возрастной ценз на трудоустройство, люди изыскивают другие возможности для улучшения своего материального положения, например, путем продажи и обмена жилья. При этом они нередко попадают под влияние структур, специализирующихся на отъеме жилья, и оказываются на улице. От опасности стать бездомным не защищает ни наличие специального профессионального образования, ни высокий образовательный уровень, ни длительный стаж работы, ни ранее занимаемая высокая должность.

Феномен российской бездомности состоит в наличии среди бездомных довольно образованных людей. Более того, постоянно растет доля тех, кто имеет специальное образование. Если в 1996 г. около половины имели специальное образование разного уровня, то в 2008 г. на их долю приходилось более 65,0% опрошенных.





Под угрозой оказаться на улице находятся представители самых разных в прошлом профессий, будь то квалифицированный рабочий, ИТР, врач, юрист, военнослужащий, музыкант или старший менеджер иностранной компании. В два с половиной раза (с 15,0% до 38,5%) выросла за период между двумя обследованиями доля ИТР и служащих и более чем в 4 раза (с 17,7% до 4,4%) снизилась доля неквалифицированных рабочих.

За период между двумя обследованиями существенно изменилось мнение о том, что способствовало бездомному образу жизни. В 1996 г. в качестве основных обстоятельств около 40% их отметили пьянство, 17% — влияние плохой компании и 23% — обман при обмене, продаже и покупке жилья. В 2008 г. в качестве основных обстоятельств выделились невезение, потеря работы, невозможность вернуться в имеющееся жилье после заключения.

В меньшей степени, по мнению опрошенных, нынешнее их положение связано с пьянством и совсем не отмечено случаев влияния плохой компании. Увеличилась зависимость от потери работы, от невозможности восстановить свое право или получить жилье после выхода из заключения. Как показали результаты обследования, несколько увеличилась с 1996 г. (с 15,0% до 19,2%) доля тех, кто связывает свое обитание на улице с потерей работы и вынужден искать ее за пределами постоянного места жительства.

По-прежнему высокой остается доля тех, кто утратил право на жилье в результате махинаций, обмана при обмене и сделках, насильственного отъема жилья. Некоторое сокращение доли пострадавших (с 23,0% в 1996 г. до 15,4% в 2008 г.) свидетельствует о возросшей юридической грамотности, большей осмотрительности. Но бизнес по отъему жилья применяют все более изощренные методы, от которых не все могут найти защиту.

Более 70,0% из тех, кто отбывал наказание, не имеют жилья. Одни из них утратили право на жилье в результате мошенничества и насильственного отъема, семейного конфликта еще до заключения, а другие — в тот период, когда отбывали наказание. Но даже имеющие формальное право на жилье (доля их снизилась в 2008 г. до 27,7% по сравнению с обследованием КАРИТАС — 38,4% в 2002 г.) не могут им воспользоваться, так как оно уже занято, или вселению препятствуют соседи, члены семьи, родственники. При негатив-





ном отношении соседей, родственников, супругов вселение становится проблематичным, поэтому многие из них оказываются на улице. Жилье, которое положено им по закону, чаще, чем у других групп населения, является объектом криминального отъема. Выйдя из мест заключения, они теряются в обычной жизни и не имеют средств на то, чтобы отстаивать свои права в суде и, как правило, навсегда утрачивают право на жилье.

Существенно изменились зоны обитания бездомных в дневное и ночное время суток. В 90-е годы была большая определенность и разнообразие в ответах, где им приходится находиться, а точнее, ночевать. Ответ «где придется» дали тогда только 16% опрошенных. Десять лет назад им были более доступны подвалы и чердаки (44,0%), тепло-трассы (5,0%), вокзалы (21,0%). Теперь превалирует ответ «где придется» (92,6% в 2008 г.), так как они лишились привычных раньше зон обитания.

Заброшенные дома заняты в основном иммигрантскими группами. Переночевать на вокзалах или в поездах, которые стоят в отстойниках, могут преимущественно те, кто в состоянии заплатить. В дневное время бездомные заняты поиском средств существования, или отсыпаются в метро и электричках, если есть деньги на билет, но в основном находятся на улице. Раньше значительная их часть подрабатывала на рынках, но теперь рынки находятся под контролем диаспор из ближнего зарубежья и там заняты в основном иммигранты.

Обитатели улиц — это в основном одинокие люди, доля которых выросла с 46% до 65,4% по сравнению с 1996 г. Немалая часть бездомных (26,9% против 15,0% в 1996 г.), понимая, что выжить в одиночку гораздо сложнее, объединяется в группы, где существует четкое разграничение обязанностей, доходов и ответственности. Бездомные, объединенные в группы, захватывают места обитания и перекрывают доступ одиноким к социальной помощи, к услугам санпропускников, к раздаче бесплатного питания. Оставшиеся порции достаются одиноким иногда в жестокой драке, поэтому многие из них не подходят к пунктам раздачи, чтобы не быть избитыми.

Люди, оказавшиеся вне дома, находятся в состоянии психического нездоровья. Из бездомных, страдающих психическими заболеваниями, душевными расстройствами, умственной отсталостью, в стационары попадают только те, кто явно представляет угрозу для окружающих.





Амбулаторная психиатрическая помощь, организованная по диспансерному принципу, не распространяется на тех, кто не зарегистрирован на данной территории. Лишенные возможности получить амбулаторную помощь, они не в состоянии самостоятельно преодолеть этот недуг.

Психическое нездоровье дополняется и усугубляется заболеваниями, связанными с нечеловеческими условиями существования: отсутствием жилья, регулярного питания, возможности пользоваться услугами бань, санпропускников, общественных туалетов, медицинских учреждений.

По данным Санкт-Петербургского и Московского отделений организации «Врачи без границ», самый высокий уровень заболеваемости связан с инфекцией верхних и нижних дыхательных путей (20,0%), что определяется воздействием сырости, холода. Именно эти заболевания в немалой степени являются причиной смертности. На второе место выходят кожные заболевания, что объясняется отсутствием у многих бездомных возможности соблюдать правила личной гигиены.

Появление трофических и инфицированных ран (10,6%) связано с тем, что не всегда им удается спать лежа, что нарушает кровообращение, поэтому чаще всего бездомные обращаются за помощью в излечении трофических язв и гнойных ран, травм, ожогов, обморожений. Муки, вызванные этими заболеваниями, да и внешние признаки болезни настолько явны и непереносимы, что их нельзя преодолеть без медицинской помощи. Травмы и ожоги (8,1%) связаны с тем, что бездомные обогреваются у открытых источников огня, самодельных обогревательных приборов.

Недостаточность и несбалансированность питания и связанные с этим нарушения обмена веществ провоцируют гастрологические заболевания (7,8%) и утяжеляют их течение. Недоступность для бездомных женщин гинекологической помощи (женские консультации отказываются ставить на учет, обследовать и лечить беременных) приводит к тому, что заболевания, передающиеся половым путем, были выявлены в 2000 г. у 3,9% обратившихся в здравпункт организации «Врачи без границ» в Москве. По данным Центра Госсанэпиднадзора, в 1999 г. в Москве было зарегистрировано 33 случая врожденного сифилиса у детей, рожденных бездомными матерями.

Несвоевременность медицинской помощи приводит к росту численности инвалидов, на долю которых приходится около 15% от общей





численности обследованных. В отличие от инвалидов, живущих дома, они не могут рассчитывать на дополнительные выплаты и льготы. Почти половина из них из-за отсутствия регистрации не получает даже пенсии по инвалидности.

Злоупотребление алкоголем — распространенное явление среди бездомных, которое нередко является не причиной, а следствием бездомной жизни. Алкоголь является средством для преодоления физической, психической и моральной боли. Давая возможность абстрагироваться от тягот безысходного существования, он одновременно снижает их адаптационные возможности. Не употребляют алкоголь совсем, или принимают его только тогда, когда болеют, или в холодное время года, чтобы согреться, 27% опрошенных. С частотой от нескольких раз в месяц до ежедневного приема употребляют алкоголь почти 45% опрошенных. При этом большинство (88,5%) заявили, что могут от него отказаться.

По данным обследования, больше половины бездомных оценивает свое здоровье как плохое. Сократилась с 1996 г. (с 26% до 15,4%) доля тех, кто считал, что у него хорошее здоровье. Среди всех опрошенных 23,1% болеют часто, около трети имеют хронические заболевания, 15,4% — инвалиды.

За годы обитания на улице у бездомных выработалась установка на то, что «лечиться надо, или пропадешь». Более 80% опрошенных обращаются в экстренных случаях за разовой помощью к врачу, принимают лекарства, лечатся народными средствами. Если десятилетие назад около четверти бездомных лечились в основном водкой, то в настоящее время в качестве единственного лекарства ее отметили пятая часть опрошенных.

Бездомные живут среди нас, поэтому прямого или опосредованного контакта с ними избежать практически невозможно. Пребывание их в общественных местах, удовлетворение ими естественных физиологических и бытовых потребностей (отдых, сон, прием пищи и др.), сопровождается распространением инфекции, загрязнением территории и инфраструктуры населенного пункта, несет риск возникновения эпидемии. Из-за антисанитарных условий существования они подвержены паразитарным заболеваниям. По данным БОО «Ночлежка» (Санкт-Петербург), 38% питерских бездомных страдает от педикулеза, что свидетельствуют об эпиде-





миологической опасности. В 2002 г. в приемниках-распределителях и лечебно-профилактических учреждениях при обследовании бродяг было выявлено 1496 случаев туберкулеза (в том числе 169 — в открытой форме), 811 — сифилиса, 201 — ВИЧ-инфекции, 9 — брюшного тифа и 3 — дифтерии. Уровень заболеваемости бездомных туберкулезом в 44 раза выше, чем в среднем по стране.

Наметились некоторые положительные сдвиги в санитарном состоянии бездомных. Если в 1996 г. раз в неделю мылись только 19,4%, то в 2008 г. — около 75%. Однако санитарное состояние бездомных оставляет желать лучшего. Но среди них есть немалая часть (11,5%) тех, кто совсем не моется, чего не наблюдалось в 1996 г. Около трети не стирают белье.

Нельзя согласиться с тем, что бездомные — полностью паразитирующий класс. Лишение дома затрудняет и даже делает невозможным легальное трудоустройство на постоянную работу для большинства из них. По данным обследования 2008 г., только 7,0% были заняты на постоянной работе, в основном те, кто сохранил документы и регистрацию. Временные подработки, как и в 1996 г., характерны для 40,0% опрошенных. Доля занятых на временных работах постоянно увеличивается по мере роста их дохода. В наивысшей по уровню душевого денежного дохода (свыше 1000 руб. в день) группе все они имеют этот источник дохода. Значительная их часть трудится своеобразно, собирая стеклотару, вещи и продукты на свалках и в мусорных контейнерах, выполняя различные поручения и занимаясь перепродажей. Менее популярными, по сравнению с 1996 г., стали такие источники средств существования, как сбор цветных металлов (доля в составе доходов снизилась с 50% до 4,4%), утильсырья (с 17% до 4,4%). Эти виды деятельности легализовались и находятся в ведении полукриминальных структур, поэтому становятся менее доступны бездомным.

Воздействие такого стрессогенного фактора, как отсутствие жилья, формирует предрасположенность к своеобразным видам деятельности. Люди, лишенные возможности трудиться легально, вынуждены находить средства для удовлетворения жизненно важных потребностей не всегда правомерными способами: воровство, грабеж, разбой, криминальное нищенство. Они вовлекаются в криминальную среду, где подвергаются побоям, увечьям, становятся значительным потенциальным резервом этой среды.





Когда вопрос об источниках доходов был обращен непосредственно к респондентам, они были очень сдержанны в признании наличия у них доходов от мошенничества, вымогательства, воровства (только 2,2% против 23% в 1996 г. признали их наличие). Они в меньшей степени расположены говорить о себе и бывают гораздо откровеннее, когда характеризуют свое окружение, хотя поневоле косвенно оценивают и свое поведение. Воровство, грабеж, разбой увеличились по сравнению с 1996 г. в 4–6 раз в группах разным уровнем душевого дохода. Более свойственны эти каналы получения доходов относительно богатым бездомным (с доходом свыше 1000 руб. в день), половина которых вовлечена в подобную криминальную деятельность. Среди бедных (с доходом до 100 руб. в день) не отмечено случаев мошенничества, вымогательства и воровства. Подавляющее большинство их (75%) предпочитает просить подавание. Нищенство приобретает все большее распространение и популярность. Доля пользующихся этим источником доходов возросла с 1% в 1996 г. до 13,3% — в 2008 г.

Результаты обследования подтверждают деление просящих милостыню на вынужденно нищих (группа с ежедневным денежным доходом до 300 руб.) и нищих-профессионалов, которые превратили нищенство в бизнес и образ жизни (группа с денежным доходом более 1000 руб. в день). Нищенствует даже профессиональный «вор-щипач», доход которого в отдельные дни достигает 15 000 руб.

Обитая на улице, почти все бездомные (83,3%) оказывались под угрозой физического насилия. Напряженные отношения складываются между бездомными, объединенными в группы, и одиночками, а также между этническими группировками бездомных. Больше всего достается одиночкам, которых не только избивают, но и обируют до нитки. Основную угрозу для себя бездомные видят от работников правоохранительных органов (30,8%), а также от группировок подростков (34,6%). Беспощадны к ним не только скинхеды, но и подростки из вполне благополучных обеспеченных семей, так называемые «добровольные санитары, избавляющие город от заразы». Работники правоохранительных органов, как утверждают обитатели улиц, предпочитают не вмешиваться и не пресекают действия молодежных группировок, которые жестоко их избивают. Нередки случаи, когда работники правоохранительных органов собирают с них дань, избивают, принуждают к признанию





вины за несовершенно совершенные преступления. Основная масса обитателей улиц была свидетелем того, как милиция чинила произвол (73,1%), избивала бездомных (76,9%), но гораздо реже (42,3%) оказывала им помощь в сложных ситуациях.

Находясь в зоне повышенной опасности, более половины обитателей улиц (55,6%) сами применяли силу, как они утверждают, преимущественно (в 83,3% случаев) в целях самозащиты. Почти половина бездомных (46,1%) встречает людей, склонных к насилию, в своем окружении.

Важная отличительная черта обитателей улиц — их криминальное прошлое. На наличие судимости указали 42,3% опрошенных, из них 66,7% были осуждены за легкие, а остальные — за тяжкие преступления. Более половины их (54,5%) были осуждены неоднократно. Средняя продолжительность пребывания в местах заключения — больше 6,5 лет. Это достаточный срок для приобретения криминального опыта, который потом распространяется на улице.

Отсутствие жилья и работы, криминальный опыт, накопленный в местах лишения свободы, провоцирует на новые преступления. ПрофорIENTATION и профподготовка в местах заключения и трудоустройство после освобождения, регистрация и перерегистрация позволят прервать процесс воспроизводства преступной среды, сократить численность отторгнутых обществом людей, нередко считающих за благо возвращение в тюремную камеру, где есть крыша над головой, нары и гарантированная еда.

Все большим аргументом в борьбе за зоны обитания и деятельности, а также как необходимое средство для противостояния агрессии, становится оружие. Если раньше большее распространение имело холодное оружие (47% против 38,5% в 2008 г.), то сейчас почти четверть бездомных (23,1%) имеют огнестрельное оружие (их число выросло в 2,3 раза). Почти в два раза увеличилась доля тех, кто не только имеет, но и использует оружие (19,2% против 11% в 1996 г.).

Многие прошедшие через тюрьмы люди морально сломлены, озлоблены на всех и не только сами склонны к насилию, опасны для людей, но и развивают эти наклонности у ближайшего уличного окружения. Длительное пребывание на улице усиливает склонность к агрессии. Почти 40% не скрывают, что они опасны для других людей (в 1996 г. — 17%, т.е. доля увеличилась почти вдвое).





Бездомность — это противоестественный разрыв неотделимых друг от друга понятий «человек» и «дом», который вносит кардинальные изменения в поведение и образ жизни потерявших жилье, оказывает воздействие на психическое, физическое и социальное здоровье всего общества. В результате девиантным становится и поведение людей, живущих в домашних условиях.

Наиболее тревожный симптом — безразличие, равнодушие к судьбе других, концентрация внимания на личных интересах, что является ярким свидетельством неблагополучия всего общества. По мнению половины бездомных, люди, живущие в нормальных условиях, равнодушны, безразличны по отношению к ним. Степень равнодушия выросла за период между двумя обследованиями с 32% до 50%. Не все из них безродные. Но имеющиеся родственники и ранее близкие им люди не принимают участия в их судьбе, вычеркивают их из своей жизни. По данным опроса, у 65,4% еще живы родители, у 34,6% имеются дети, а помощь получают только 15,4% опрошенных. Поддержка если и приходит, то, скорее, от друзей по несчастью и от посторонних людей.

У них складывается впечатление, что их презирают не только обычные люди (27,0% в 1996 и 23,1% в 2008 г.), но и, что особенно настораживает, представители власти (32,8%). Данные обследования подтверждают, что агрессивность, презрение, брезгливость по отношению к ним сохранилась и даже в некоторых случаях усилилась. Бывают случаи, когда даже врачи — представители самой гуманной профессии — выгоняют их из приемного покоя, как только уезжает скорая помощь, сокращают сроки лечения. В оправдание своей бездейственности и безразличия к судьбе бездомных представители органов власти часто приводят довод о том, что, с одной стороны, бездомные есть во всех цивилизованных странах, и мы не являемся исключением, а с другой, — в России нет бездомных, а есть категория граждан, пораженных геном бродяжничества, основным занятием которых является передвижение по стране, и им нравится жить на улице.

Среди бездомных, бесспорно, имеются люди, которых неудержимо влечет к дальним странствиям, поиску новых впечатлений. В результате они теряют связи с прежним окружением, с родными и близкими, утрачивают интерес к оседлой жизни и в итоге остаются без жилья. Но личностно-патологическое расстройство характер-





но для небольшой части людей, обитающих на улице. Добровольная бездомность как образ жизни — это исключение, которое распространяется, по данным обследований, проведенных организацией «Врачи без границ», КАРИТАС, ИСЭПН РАН, на 5–7% опрошенных. Подтверждают это и результаты обследования, проведенного в 2008 г. Добровольно оказались и живут на улице около 4% опрошенных. Остальные в столь сложное положение попали под влиянием различных, не всегда зависящих от них, обстоятельств (50%) и по своей вине, но не по желанию (38,5%).

Десять лет назад половина бездомных считала, что живет «нормально, хотя и тяжело», а вторая половина считала, что находится на грани краха. В 2008 г. доля отчаявшихся снизилась в два раза — до 15,3%, им стала более свойственна надежда на лучшее будущее (61,5%), но при этом 38,5% оценивают свое положение как очень тяжелое, близкое к гибели.

Сложившаяся привычка к уличному образу жизни, низкий уровень положительной мотивации изменить свой социальный статус, ненужность там, откуда их вытолкнули, делают почти бесперспективным самостоятельный возврат основной массы бездомных к нормальной жизни. К уличным условиям они уже адаптированы, боятся перемен и не способны к ним. Дальнейшую судьбу человека, возможности его реинтеграции в общество в немалой степени определяет стаж бездомности. По данным обследования организации «Врачи без границ», средний стаж бездомности в 2003 г. за 10 лет вырос в 2,3 раза. Около трети их обитает на улице более 5 лет, а около 10% — более 10 лет. Сформировалась общность людей, годами живущих вне дома. Тенденция увеличения стажа бездомности свидетельствует о превращении ее в хроническую, что значительно снижает возможности самостоятельного возврата обитателей улиц к нормальной жизни, надежды на реальное трудоустройство и создание семьи.

Одновременно с позитивным настроем на изменение своего положения присутствуют сомнения и незнание, как им нужно действовать. Предпринимаемые ими попытки приблизиться к нормальным условиям жизни доступными им способами не всегда находят понимание и поддержку. Создавая своеобразные коммуны по совместной работе и проживанию в приспособленном жилье поближе к свалкам, на заброшенных участках, они поневоле нарушают





законы. Обитатели улиц сильно преувеличивают свои возможности возвращения к нормальной жизни, когда говорят, что бездомный может самостоятельно решить эту проблему (61,5%). Возврат к нормальной жизни у них в данном случае, скорее, ассоциируется с возможностью переночевать под крышей, поесть, получить одежду, что подтверждают данные о нуждаемости в социальной поддержке — 92,3% отметили потребность почти во всех видах социальной и медицинской помощи.

Действующая система профилактики бродяжничества предусматривает в основном предоставление только экстренной социальной и медицинской помощи, временного приюта. Обследование показало, что бездомным мало доступна официальная информация о предоставляемых услугах. В 70% случаев они получают ее от прохожих и ближайшего окружения. Перечень предоставляемых услуг недоступен основной массе людей, живущих вне дома, так как возможности органов социальной защиты очень ограничены. Наличия в России 125 учреждений социальной помощи лицам без определенного места жительства на всю страну, при наиболее часто встречающейся оценке численности бездомных, равной 4 млн. чел., в которых за год получают помощь меньше 100 тыс. чел., недостаточно для оказания действенной социальной помощи обитателям улиц, так как она недоступна подавляющему большинству нуждающихся в ней.

Оказываемая помощь лишь на какое-то время улучшает их существование, но затем они вновь возвращаются в прежнюю среду. Ничто кардинально не меняется в их судьбе. Оказавшись на улице, они остаются там на очень длительное время, о чем свидетельствует средний стаж бездомности — 7,5 лет по данным обследования 2008 г.

Социальные гостиницы, центры реабилитации, благотворительная помощь направлены на недолговременное сглаживание последствий бездомности, но не устраняют причин ее возникновения и кардинально не решают проблем ее преодоления и предупреждения.

Фрагментарность, раздробленность, отсутствие гибкости и четкого разграничения функций между службами и программами свойственны системам помощи бездомным во многих странах мира. Действенная помощь и поддержка помимо снятия экстремальных рисков должна создавать условия для их возвращения в общество, к нормальной жизни.





При всех имеющихся недостатках экстренная социальная и медицинская помощь жизненно необходима бездомным, но она должна быть доступной и достаточной, чтобы нивелировать действие тех факторов, которые неблагоприятно влияют на их здоровье. Защитить от холода, сырости, ветра, обморожения позволит наличие убежищ, организованный сбор одежды, обуви у населения и раздача ее нуждающимся.

Если даже общая численность обитателей улиц не растет, несомненно одно — увеличивается число тех, кто прошел через это состояние, и не иссякают источники их пополнения (беспризорные и безнадзорные дети, заключенные, алкоголики, наркоманы). Особую озабоченность вызывают беспризорные и безнадзорные дети. Бесперспективно надеяться на преодоление бездомности, если сохранится один из основных источников ее пополнения, каким являются «дети улиц». Численность этого слоя будет напрямую зависеть от того, как относится общество к этим людям, считает ли оно, что массовая бездомность несовместима с моральными нормами и противоречит целям социального государства. Учитывая ту опасность (криминогенную, эпидемиологическую, социальную), которая исходит от обитателей улиц для них самих и всего общества, необходимо добиться того, чтобы этот слой стал как можно меньше, чтобы люди находились в этих сложных обстоятельствах не длительное время, чтобы в период нахождения на улице они могли получить поддержку в том виде, в котором она им необходима. При этом важно критически оценивать ориентацию и возможности самих бездомных на изменение своего социального статуса, не обвиняя в бездейственности и добровольности выбора такого образа жизни.

Для оценки истинных масштабов бездомности необходим точный и полный учет представителей этого социального слоя. В настоящее время такая система учета отсутствует, поэтому трудно судить о тенденциях изменения их численности. Многие из них, в силу известных причин, стараются избежать регистрации, даже лишаясь социальной помощи, только из-за того, что при постановке на учет подлежат фотографированию и регистрации биометрических персональных данных. В данном случае не следует ориентироваться только на их желания, ждать заявления от них, а оправданные и принудительные меры. Регистрация и перерегистрация (в течение трех или шести месяцев) должна стать обязательной для всех людей, живущих вне дома.





Это нисколько не ущемляет их прав, так как регистрироваться обязаны все жители страны. Она же позволит урегулировать взаимоотношения с другими государствами по медицинскому страхованию, обеспечению временных нормальных условий жизни их граждан, находящихся в данный момент на улицах российских городов.

На данный момент отсутствует, но должна быть разработана единая для страны стратегия по предупреждению и преодолению бездомности, законодательные и нормативные акты, регулирующие работу с бездомными, созданы действенные структуры помощи обитателям улиц со стороны государства. Ориентация только на экстренную социальную помощь для них бесперспективна. Нужна комплексная программа, нацеленная на решение триединой задачи: предупреждения и преодоления бездомности, ресоциализации бездомных. Существует настоятельная потребность в создании единого органа, разрабатывающего стратегию, координирующего усилия и средства многих ведомств, по аналогии с Министерством по борьбе с бедностью и исключениями во Франции. Опыт такой работы был и в России, когда действовали Межведомственные комиссии и разрабатывались Комплексные программы по регулированию бродяжничества. Основным показателем оценки эффективности работы этого органа может стать количество бездомных, возвращенных к нормальной жизни.

Главное для бездомных — это не всегда бедность в общепринятом понимании, так как многие из них имеют доходы, значительно превышающие прожиточный минимум. Средний душевой денежный доход в день, по данным обследования, составляет 425 руб. Казалось бы немало, но им приходится платить за все. Только для того, чтобы напиться воды, справить естественные нужды, выспаться в горизонтальном положении, обитателям улиц в Москве необходимо иметь 3300 руб. в месяц. А еще надо заплатить за свою безопасность. И оказывается, что этих средств недостаточно, и необходима система минимальных социальных гарантий, которая позволит им выжить в экстремальных условиях.

Необходима система минимальных социальных гарантий, существенно отличающаяся от той, которая распространяется на живущих в домашних условиях. Она призвана прежде всего нивелировать действие тех факторов, которые неблагоприятно влияют на их образ





жизни, и осуществляться в виде натуральных наборов продуктов питания, товаров, а также услуг, компенсирующих экстремальные условия их проживания (обеспечение ночлега, условий для соблюдения правил санитарии и гигиены, медицинская помощь, временное трудоустройство). Первоочередная минимальная гарантия для них — это приют, крыша над головой, возможность жить в традиционных для человека условиях, а не на улице. По степени нуждаемости в приюте обитателей улиц можно условно подразделить на отдельные категории.

Лицам, испытывающим сложности при заселении в имеющееся жилье, а также тем, кто не имеет документов, необходимо создать условия для временного проживания (социальные гостиницы, ночлежки) на период восстановления этих прав и документов с помощью государственных структур. Оборачиваемость этого временного жилого фонда в немалой степени будет зависеть от оперативности лиц, ответственных за выполнение данных процедур.

Утратившим право на жилье лицам трудоспособного возраста в случае невозможности его восстановления государство должно предоставить дешевое жилье по нормам общежития, оказать помощь в трудоустройстве с оплатой, достаточной для покрытия расходов на жилищно-коммунальные расходы и удовлетворение минимальных потребностей. Тем, кто не может трудиться и оплачивать жилье в силу возраста или нездоровья, необходимо предоставить места в домах-интернатах.

Формирование фонда дешевого жилья для временного и постоянного проживания, рынка аренды жилья, специального социального жилья в отселенных и приспособленных помещениях для бездомных, прошедших реабилитацию в учреждениях органов социальной защиты, с патронажем не менее 5 лет (многие из них — более 40% — живут вне дома более 3-х лет и утратили навыки обычной жизни, которые им придется приобретать заново), невозможно без участия государства.

Необходимо шире использовать мировой опыт обеспечения бездомных жильем. Так, например, во Франции в 2005–2008 гг. предполагалось к имеющимся 90 тыс. мест для размещения бездомных дополнительно создать еще 10 тыс. мест. В Париже из 25 тыс. мест только 3500 мест в ночлежных домах, остальные — в так называемых отелях — социальных жилых домах. В США действует программа избы-





точной недвижимости (Federal Surplus Real Property), по которой излишки федеральных земель и зданий передаются для использования бездомными. Там пришли к выводу, что сеть временных приютов не решает проблему, поэтому Америке нужна национальная программа по обеспечению жильем лиц и семей с низким доходом, которая финансировала бы строительство постоянного жилья и ассигновала бы плату за жилье. Огромные расходы по предоставлению жилья и реабилитации снижаются за счет экономии по другим статьям, например, за счет сокращения расходов на оказание медицинской помощи. Сейчас Америка озабочена судьбой 5 млн. семей — 20 млн. чел., бесконтрольно пользовавшихся ипотечным и другими видами кредитов. Цена социального мира около 700 млрд. долл.

Нужны изменения действующего жилищного законодательства, которое на данный момент в наибольшей степени озабочено защитой собственности, а не человека, и содержит вполне легальные, предусмотренные законом нормы, открывающие возможности для того, чтобы выселить людей на улицу. В частности, приватизация общежитий вместе с людьми, которых новый хозяин выбрасывает на улицу или обрекает непосильными расходами за аренду, выселение бывшего члена семьи в случае прекращения семейных отношений, не являющегося собственником жилья, но длительное время проживающего на данной площади (ст. 31 и ст. 35 ЖК РФ, ст. 131, 132 ГПК РФ).

Стратегия преодоления хронической бездомности и разработанное в соответствии с ее требованиями законодательство не должно допускать выселения людей без предоставления жилья, так как, даже работая, они никогда не смогут приобрести его вновь. Не лучшей мерой является выселение из благоустроенного жилья в связи с неуплатой за жилое помещение с предоставлением другого помещения по договору социального найма по нормам общежития — 6 кв. м на человека (ст. 90 ЖК РФ). Можно найти и другие меры воздействия на неплательщиков за услуги ЖКХ, например, принудительное (по решению суда) привлечение к общественным работам до погашения задолженности.

Говоря о необходимости трудоустройства бездомных трудоспособного возраста, нужно отдавать отчет в том, что они не могут стать в одночасье полноценными работниками. Но посильный легальный труд им необходим, так как позволяет иметь регулярный источник теку-





ших доходов, получить гарантированную социальную помощь в случае наступления рисков (заболевание, потеря работы, старость), ускорить процесс их ресоциализации. Отсутствие работы лишает перспективы на приобретение и даже аренду дешевого жилья. Необходимо создать условия и открыть возможности выбора сферы деятельности, обеспечить доступ к полному спектру услуг Службы занятости: к информации о наличии вакансий, к начальной профессиональной подготовке с последующим трудоустройством, к активным программам содействия занятости, предоставить право на получение пособия по безработице и даже на некоторые разумные льготы при приеме на работу. Трудовая адаптация возможна путем расширения практики привлечения к постоянным, временным и общественным работам на предприятиях города всех трудоспособных, а не только тех, кто находится в Центрах социальной адаптации. Их ресоциализация требует создания специальных условий, в которых трудовая деятельность осуществляется в комплексе с медицинской и социальной реабилитацией.

Сложные трансформационные процессы спровоцировали массовое перемещение трудовых ресурсов, связанное с поиском работы в крупных городах, неорганизованную (стихийную) трудовую миграцию. Для российских трудовых мигрантов, лишившихся документов, не имеющих возможности вернуться домой, необходимо создать пункты временного пребывания, предусмотреть средства для оплаты расходов по возвращению их к месту постоянного жительства.

Необходимо упорядочить пребывание иммигрантов в России, перевести их в плоскость взаимовыгодных и правовых отношений. Пребывание трудовых иммигрантов допустимо только при наличии заранее заключенного договора, где должно быть оговорено время пребывания на территории страны, ответственность работодателя или страны выезда за обустройство, медико-социальное обслуживание. Создание инфраструктуры для иммигрантов должно стать заботой стран выезда и работодателей, которые заинтересованы в использовании их труда. Депортация должна осуществляться за счет зарплаты привлеченных к общественным работам незаконно находящихся на территории страны иммигрантов, а не за счет бюджетов тех территорий, на которых они находятся.

Для поддержания и восстановления здоровья лиц без определенного места жительства необходима специальная государствен-





ная программа, которая должна включать медицинское освидетельствование на наличие паразитарных и инфекционных заболеваний и санобработку всех бездомных по показаниям — прививки, проведение лабораторного исследования с целью выявления туберкулеза, ВИЧ-инфекции, кожно-венерических заболеваний, а также холеры, малярии, дифтерии. Страдающим заразными формами туберкулеза, а также заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, медицинская помощь должна оказываться без их согласия. С медицинской, да и социальной точки зрения, очень важен для обитателей улиц доступ к услугам гигиены через развитие сети санпропускников, дешевых бань с мини-прачечными, бесплатных туалетов с водой в шаговой доступности.

Злоупотребление алкоголем — распространенное явление среди бездомных, которое нередко является не причиной, а следствием бездомной жизни. Например, в США разработана программа всестороннего лечения алкоголиков и наркоманов, которая охватывает ежегодно 600 тыс. бездомных. У нас пока более скромные результаты. За 4 года в Москве прошли курс лечения от алкоголя только 190 бездомных.

Особая проблема — это невмешательство государства в судьбу бездомных попрошайек. Подаяние тем, кто не может обеспечить себе пропитание, всегда считалось благим делом на Руси. Борьба с нищенством в дореволюционной России осуществлялась с учетом категории нищенствующих двумя путями: призрением и репрессивными мерами. Учитывая тот факт, что в настоящее время нищенство и попрошайничество все чаще контролируется криминальными структурами и таит в себе опасность не только для вовлекаемых в эту деятельность, но и для всех окружающих, необходимо восстановить уголовную ответственность за организацию и участие в криминальном нищенском бизнесе.

Не предпринимая активных действий по преодолению бездомности, общество как бы соглашается с самостоятельным выживанием людей, лишенных всех социальных и экономических ресурсов или вовлеченных в параллельную теневую экономику. Признавая или со стороны наблюдая за развитием альтернативных сообществ, не следует забывать об опасности столкновения этих двух структур, так как они только до некоторой степени являются локальными, но на самом деле постоянно взаимодействуют между собой.





Наличие и пополнение слоя уличных людей приводит к деформации поведения всего общества, которое все больше отстраняется от выполнения своих обязательств по отношению ко всем членам общества, что несовместимо с принципами социального государства. Следует опасаться дальнейшей «банализации зла», когда зло, проявляясь не вдруг, а исподволь, изо дня в день, по нарастающей, в конце концов становится бытом, нормой, повседневностью, когда рутинной обыденностью становятся кровь, страдания, смерть.

Настала пора облагородить улицу, снизить ее негативное влияние на социальное здоровье всего общества. Нужно быть готовым к тому, что от той коросты, которой обросли люди, обитающие вне дома, избавляться придется длительное время и с огромными затратами. Учитывая, что это преимущественно израненные условиями жизни люди, психически травмированные, нельзя ждать сиюминутного эффекта от их возвращения в «домашние» условия жизни. Потребуется длительный реабилитационный период для адаптации их к нормальной человеческой жизни.





РАЗДЕЛ 4.

ОБРАЗОВАНИЕ В МОСКВЕ

Глава 1. *Дошкольное образование*

Дошкольное образование — массовое явление, касающееся буквально каждой семьи с детьми соответствующего возраста. На дошкольные учреждения возложена важная социальная роль — решения проблем успешной социализации детей из разных социальных слоев, трудоустройства их родителей, прежде всего, мам, что в свою очередь, приводит к повышению экономического благополучия семей и решению проблем трудового дефицита в стране, обеспечение условий для проведения эффективной демографической политики Российской Федерации.

Кризисное положение системы дошкольного образования сформировалось на протяжении многих лет и обусловлено целым рядом факторов. Это и сокращение сети ДОУ, и недостаточность финансирования, которая привела к старению основных фондов, износу зданий, отсутствию в них как капитального, так и текущего ремонтов, малая заработная плата и отсутствие социальной поддержки сотрудников, старение кадров и их отток из отрасли.

Особо остро стоит проблема доступности детских образовательных учреждений. Ограничениями доступности сегодня является, во-первых, нехватка детских дошкольных учреждений, а во-вторых, чрезмерно высокая оплата, неподъемная для низкодоходных семей. По оценкам экспертов, в Москве около 40% семей с низкими среднедушевыми доходами хотели бы, но не имеют возможности устроить ребенка в детский сад из-за нехватки денег.

Правительство РФ и Правительство г. Москвы провело ряд мер, среди которых значимыми для развития ДОУ оказались:





- восстановление ограничения родительской платы в пределах 20% стоимости содержания ребенка в саду (яслях) и введение компенсации платы родителей: 20% на одного, 50% на двух, 70% на трех и более детей;
- установление льготных категорий граждан для многодетных, малообеспеченных семей, для одиноких родителей, вдов и разведенных, несовершеннолетних, работников детских учреждений, безработных, для семей военнослужащих срочной службы;
- освобождаются от платы семьи инвалидов, семьи с ребенком-инвалидом, семьи погибших военнослужащих, родителей слепых, глухих и т.п. детей в компенсирующих садах.

Но проблема остается в ином виде — родительская плата неизбежно будет увеличиваться за счет роста общей стоимости расходов на содержание ребенка в саду на базе общего повышения потребительских цен, а также за счет расширения дополнительных занятий (английский, ритмика, изостудия и пр.), увеличения расходов на заработную плату персонала, которая ныне в муниципальных детских садах серьезно отстает от коммерческих учреждений — в 5–6 раз.

За последние годы Правительством Москвы сформирована четкая ориентация развития государственных дошкольных образовательных учреждений на запросы родителей. Получила развитие ориентация на разнообразие видов государственных дошкольных образовательных учреждений. В соответствии с запросами населения в дошкольных образовательных учреждениях организовано функционирование групп с разными режимами пребывания детей (10,5 часов, 12 часов, 14 часов, 24 часа). Для увеличения охвата детей дошкольным образованием и создания равных стартовых возможностей при поступлении детей в школу в городе получили развитие новые формы дошкольного образования — группы кратковременного пребывания для детей, не посещающих дошкольные образовательные учреждения. Так же в рамках программы «Столичное образование» уделяется внимание развитию сети групп для детей в возрасте до 3-х лет, сохранению и укреплению здоровья и организации питания детей. Разработаны и реализуются дополнительные программы развития детей дошкольного возраста. Создана программа развития детских садов с краткосрочным пребыванием детей — от двух до пяти дней в неделю и от двух до пяти часов в день. По данным Департамента образования г. Москвы,





на конец 2007 г. 63% детей в возрасте от 1 года до 6 лет охвачены разными формами дошкольного образования.

Но, несмотря на достигнутые успехи, не все звенья дошкольного образования в полной мере соответствуют требованиям динамично развивающегося столичного мегаполиса. Причинами являются:

- несовершенство федеральных нормативно-правовых и экономических механизмов в образовании,
- в недостаточной степени задействован потенциал городского комплекса, органов местного самоуправления и потребителей образовательных услуг,
- неэффективно используются ресурсы управления и организации систем дошкольного образования,
- недостаточное развитие получила система повышения самостоятельности и ответственности педагогических коллективов за результаты образовательного процесса, развитие партнерства заинтересованных сторон.

Одним из приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации является «выравнивание стартовых возможностей детей из разных социальных групп и слоев населения, повышение доступности образования, расширение сети групп (классов) раннего развития 5–6-летних детей» для всех категорий семей, имеющих детей дошкольного возраста, как для благополучных семей, так и для малообеспеченных (Программа «Столичное образование — 4»).

Отдельно стоит отметить, что очередность в детские сады, по мнению экспертов Департамента образования г. Москвы, еще определяется и качеством предоставляемых услуг в тех или иных детских учреждениях: «Мамочки хотят отдавать детей в те детские сады, где качество обслуживания и набор услуг, предоставляемых детским садом, намного выше, чем в другом». В последнее время в Москве сложилась категория благополучных семей, имеющих возможность не водить ребенка в детский сад, при этом они понимают необходимость социализации ребенка и, как следствие, дополнительных образовательных услуг, которые не может предоставить семья. Для таких семей необходимо развитие сети разнообразных по формам и содержанию групп, исходя из требований данной категории. И вопрос качества предоставляемых услуг выходит на первое место.





Глава 2. *Школьное образование*

Общедоступность является одним из основополагающих принципов системы школьного образования, законодательно гарантируемым всем категориям детей, в том числе одаренным, имеющим ограниченные возможности здоровья, сиротам и оставшимся без попечения родителей, безнадзорным, детям с девиантным поведением. Важнейшее влияние на обеспечение доступности образования в современных экономических условиях оказывает социально-экономический аспект, сопряженный с возникновением барьеров, вызванных неравным социальным положением и уровнем жизни обучающихся. Вместе с тем, как на уровне законодательства, так и на уровне задач, поставленных в рамках городских целевых программ, остается открытым вопрос о критериях доступности образования, учитывающих резкую социально-экономическую дифференциацию населения, и мерах, направленных на обеспечение доступности, без определения которых декларируемые законодательством гарантии оказываются трудновыполнимыми.

Относительно школьного образования следует заметить, что предлагаемые меры образовательной политики направлены на решение проблемы доступности главным образом за счет расширения видов образовательных учреждений и вариативности образовательных форм, не затрагивая вопросов изменения содержания образования для учащихся из социально-неблагополучных групп. При этом введение многообразных учреждений и форм обучения рассматривается как успешное достижение целей развития образования, которое способствует созданию позитивного имиджа проводимой образовательной политики. Так, например, система общего образования Москвы включает широкое разнообразие типов и категорий школ: начальные школы, в состав которых включаются школы-детские сады; основные школы (неполные средние); средние (полные) школы; образовательные учреждения для детей с ограниченными возможностями здоровья; учебно-воспитательные учреждения для детей с девиантным поведением, а также санаторно-лесные школы. На начало 2006—2007 учебного года в Москве функционировало 1616 единиц дневных





государственных общеобразовательных учреждений. Большинство из них относятся к категории средних (полных) школ — 1398 (численность учащихся 735 705 чел.), меньшую долю составляют начальные — 121 и основные школы — 4. Среди образовательных учреждений, предусматривающих создание особых условий, 79 школ для детей с ограниченными возможностями здоровья (численность учащихся — 11 516 чел.), 10 школ для детей с девиантным поведением и 4 санаторно-лесные школы, не имеющие постоянного контингента учащихся (табл. 64).

Альтернативные государственным, негосударственные общеобразовательные учреждения также имеют несколько категорий. Из 138 учреждений на начало 2006–2007 учебного года 9 относились к категории начальных, 12 — к категории основных, 117 — к категории средних (полных). Следует отметить, что число негосударственных общеобразовательных учреждений невелико и, к тому же, в последнее время наметилась отрицательная тенденция к их сокращению (с 2000 по 2004 гг.). В 2006–2007 году общая численность обучающихся в учреждениях этого вида составила 14 719 чел.

Отдельную позицию занимают школы-интернаты общего типа. В 2006–2007 гг. из 24 таких учреждений (численность обучающихся — 5 423 чел.) только одно относилось к категории основных или неполных средних, остальные — к категории средних (полных) учреждений, из них 12 школ с углубленным изучением отдельных предметов (численность обучающихся — 3 018 чел.) и 9 кадетских школ (численность обучающихся — 2 171 чел.). Следует также отметить образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в числе которых детские дома (27 единиц), школы-интернаты (3 единицы) и детский дом-школа (единственное учреждение). В общей сложности в этих учреждениях живут и обучаются 2 115 детей.

Школы для детей с ограниченными возможностями здоровья или специальные (коррекционные) учреждения также могут иметь интернатные формы обучения. Согласно данным формы № Д-9, на начало 2007–2008 года в Москве было 76 специальных (коррекционных) учреждений (численность учащихся 10 961 чел.) Из них 40 обеспечивали обучение по интернатной форме (4 610 чел.), 7 предлагали индивидуальное обучение на дому для детей-инвалидов (954 чел.).





В общеобразовательных учреждениях Москвы предоставляется возможность получения образования по очной, очно-заочной (вечерней) и заочной формам обучения, а также по формам экстерната и семейного образования. При этом с точки зрения доступности образования, эти формы предполагают разный социальный контекст. Для одних категорий учащихся они создают преимущество образовательного роста, а для других являются последствием выдавливания детей на периферию образовательного пространства. Так, индивидуальное обучение на дому, в том числе в школах надомного обучения в рам-

Таблица 64

Типы дневных государственных образовательных школ и численность обучающихся в них, Москва, 2005–2007 гг.

Типы школ	2005/06 учебный год		2006/07 учебный год	
	число школ, единиц	численность учащихся, человек	число школ, единиц	численность учащихся, человек
Дневные государственные образовательные школы, в том числе:	1616	799156	1616	765274
начальные	126	15627	121	15888
основные	5	1676	4	1454
средние (полные)	1388	769053	1398	735705
Образовательные учреждения для детей с ограниченными возможностями здоровья	81	12150	79	11516
Учебно-воспитательные учреждения для детей с девиантным поведением	10	650	10	711
Санаторно-лесные школы	6	-	4	-

Источник: Общеобразовательные учреждения города Москвы в 2006 году. Статистический сборник. Мосгорстат. Москва, 2007. Выпуск № 30.





ках очной формы образования, вовсе не способствует созданию равных условий и обеспечению доступности для детей с ограниченными возможностями здоровья. Вынужденные обучаться по общей программе среднего образования, они получают значительно меньшую учебную часовую нагрузку и при этом не имеют дополнительной помощи при подготовке уроков. Согласно форме № 76-рик, с 2000 по 2006 гг. численность детей, обучающихся на дому, постепенно увеличивается (от 3 133 до 3 556 чел.), главным образом за счет роста доли детей-инвалидов (от 1 090 до 1 826 чел.). Это, в первую очередь, является следствием увеличения их численности⁴⁷ и, кроме того, объясняется как проблемами по их интеграции в среду общеобразовательных школ, так и более серьезными медико-социальными причинами, под влиянием которых дети не могут выдержать ежедневное пребывание в учебных заведениях. Одним из барьеров, препятствующих интеграционному обучению детей с ограниченными возможностями здоровья, является отсутствие законодательно-правового регулирования этого вопроса, так как в РФ, в том числе и в Москве, до сих пор не принят закон о специальном образовании инвалидов, предусматривающий создание особых условий для их обучения в массовых общеобразовательных школах. Основной проблемой интеграционного образования является его финансовое обеспечение. Норматив затрат на содержание одного обучающегося (воспитанника) в общеобразовательном учреждении города «прикреплен» не к конкретному ребенку, а к виду и типу учреждения, где осуществляется образование. Величина «подушевого» финансового норматива затрат в специальном (коррекционном) учреждении города, утвержденная Правительством Москвы в 2007 г. (93 192 руб.), в несколько раз выше аналогичного показателя для средней общеобразовательной школы (35 353 руб.). Если ребенок с ограниченными возможностями здоровья предпочитает обучаться в обычной средней школе, подушевой норматив финансирования будет недостаточным для обеспечения его дополнительными средствами или услугами в процессе обучения. Такие же ограничения сохраняются при финансировании надоб-

⁴⁷ За период с 2000 по 2007 гг. прирост численности детей-инвалидов составил 2,7 раза, т.е. 17 894 чел. По данным Департамента социальной защиты населения города Москвы, общее количество детей-инвалидов в 2007 году составило 27 277 чел.





много обучения по индивидуальным программам, несмотря на то, что в зависимости от причины перевода детей на такую форму обучения процесс образования может сопровождаться различными проблемами, требующими специального подхода и выделения для этой цели дополнительных средств.

В отличие от вынужденного характера обучения детей с ограниченными возможностями здоровья, форма «семейного образования», также являющаяся вариантом «надомной» формы очного обучения, предполагает принципиально иной контекст, при котором учащимся предоставляется свобода выбора образовательных программ и использование инновационного характера обучения, исходя из запросов и возможностей наиболее образованной и обеспеченной категории родителей. Численность детей, обучающихся по форме семейного образования, также постепенно увеличивается с 797 до 1 194 чел. (2002–2006 гг.).

Помимо разных категорий школ и форм обучения в государственных образовательных учреждениях города Москвы вводятся разнообразные виды обучения в школах (школы с углубленным изучением отдельных предметов, гимназии, лицеи, кадетские школы), а также открываются классы различного уровня и направленности (лицейские гимназические классы, классы с углубленным изучением отдельных предметов, классы с этнокультурным (национальным) компонентом образования, коррекционно-развивающие классы, спортивные классы). Согласно распределению государственных средних школ по видам, в 2006–2007 гг. 53% из них составили средние общеобразовательные школы (1 398 ед., из них лицейские классы имели 180 ед., гимназические классы — 350 ед.); 40% — школы с углубленным изучением отдельных предметов (562 ед.); 3,8% — гимназии (52 ед.); 2,2% — лицеи (30 ед.); 0,8% — кадетские учреждения (12 ед.). В период с 2000 по 2006 гг. доля школ с углубленным изучением отдельных предметов, гимназий, лицеев и кадетских школ постепенно увеличивалась (табл. 65). Таким образом, последовательно решается принятая Московским законодательством задача по развитию образования за счет обеспечения дополнительной (углубленной) подготовки обучающихся, приучения их к активному интеллектуальному труду, «формирования навыков самостоятельной проектной и научно-исследовательской деятельности в различных областях





фундаментальных наук на основе интеграции содержания гуманитарного образования».

По данным Департамента образования города Москвы, в 650 общеобразовательных школах организованы классы профильной направленности. Согласно российской политике образования, переход к профильному обучению — еще один шаг на пути установления равного доступа к полноценному образованию для разных категорий обучающихся в соответствии с их способностями, индивидуальными склонностями и потребностями. Это предполагает создание условий для обучения старшеклассников в соответствии с их профессиональными интересами и намерениями в отношении продолжения образования. Главная задача заключается в обеспечении преемственности между общим и профессиональным образованием посредством углубленного изучения отдельных предметов и более эффективной подготовки выпускников школы к освоению программ высшего профессионального образования. Профильное обучение рассматривается как средство дифференциации и индивидуализации обучения, позволяющее за счет изменений в структуре, содержании и организации образовательного процесса более полно учитывать интересы, склонности и способности учащихся.

Расширение возможности более разностороннего, углубленного обучения в средних образовательных школах создает неоспоримые

Таблица 65

Распределение государственных средних (полных) дневных общеобразовательных школ г. Москвы по видам (2000–2006 гг.)

Наименование	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007
Всего полных средних школ, из них:	1343	-	-	-	-	1388	1398
Школы с углубленным изучением отдельных предметов	525	525	546	546	555	555	562
Гимназии	35	39	40	41	41	46	52
Лицеи	18	21	21	23	23	25	30
Кадетские учреждения	5	6	9	11	12	12	12

Источник: Форма № 76-рик. Сведения о дневных общеобразовательных учреждениях. Утверждена постановлением Госкомстата России от 07.06.2000. № 43.





преимущества с точки зрения формирования и накопления образовательного потенциала, повышения конкурентоспособности на рынке образовательных услуг. В то же время процесс все большего углубления и специализации образовательных программ постепенно вытесняет из задач школьного образования профильную подготовку детей, не ориентированных на образовательное развитие, не имеющих «интересов и склонностей» и, главным образом, материальных возможностей для продолжения обучения. Сокращение базы допрофессиональной и профессиональной подготовки в общеобразовательных учреждениях ограничивает возможности их обучения и воспитания. За период 2000–2007 гг. фактически прекратили деятельность межшкольные учебно-производственные комбинаты (с 27 до 3) и учебные цеха (с 49 до 0). Попытки расширения базы за счет увеличения учебно-производственных мастерских и ученических бригад не компенсируют ее прежней мощности, а кроме того, не позволяют стабилизировать ситуацию. Если за период с 2000 по 2005 гг. происходило увеличение количества школьных и межшкольных учебно-производственных мастерских (с 23 до 366 ед.), а также ученических производственных бригад (с 68 до 107 ед.), то к началу 2007–2008 учебного года их число сократилось до 56 и 60 ед. соответственно (рис. 57).

Усиление допрофессиональной подготовки за счет привлечения учащихся к труду могло бы способствовать выполнению социальных и воспитательных задач школы в отношении проблемных, неуспевающих детей. Однако по данным, отражающим количество систематически неуспевающих школьников, создается впечатление, что для современной школы эта проблема близка к своему разрешению. Согласно Форме № 76-рик, в московских школах произошло резкое снижение количества детей, оставленных на повторный курс обучения. Если сравнить 2000–2001 год с 2006–2007 учебным годом, то можно заметить, что количество «второгодников» среди учеников 1–3 (4) классов сократилось с 684 до 19 чел., среди 5–9 классов — с 2 689 до 63 чел, среди 10 классов — с 194 до 11 чел., а среди 11 классов — с 29 чел. до нуля. Насколько правдивой является эта картина в отношении проблемных детей и полученных ими знаний, можно судить по результатам ЕГЭ среди выпускников московских школ за 2008 г., согласно которым «двойки» по русскому языку и математике полу-





чили соответственно 4,2% и 21,1% выпускников. Если соотнести эти доли с численностью учащихся 11 классов дневных общеобразовательных школ в возрасте 17 лет (18 668 чел.), то счет неуспевающих детей исчисляется уже не десятками, а тысячами человек. Но даже если не принимать всерьез результаты спорного во всех отношениях единого государственного экзамена, все-таки приходится признать, что проблема неблагополучных детей не только существует, но и разрастается, поскольку статистика правоохранительных органов свидетельствует о возрастании количества подростков, не намеренных учиться. Согласно докладу о деятельности Уполномоченного по правам ребенка в городе Москве за 2006 г., в столице существует немало проблем с несовершеннолетними детьми, ведущими асоциальный образ жизни, не заинтересованными в получении образования, воспитание которых требует введения разноплановых мер и специальных программ, в первую очередь — со стороны общеобразовательных учебных заведений. Только за первое полугодие 2006—2007 было выявлено 189 детей, длительное время не посещающих школу. По данным ГУВД по городу Москве, в 2006 г. количество преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их участии, составило 2 637. Несмотря на то, что этот

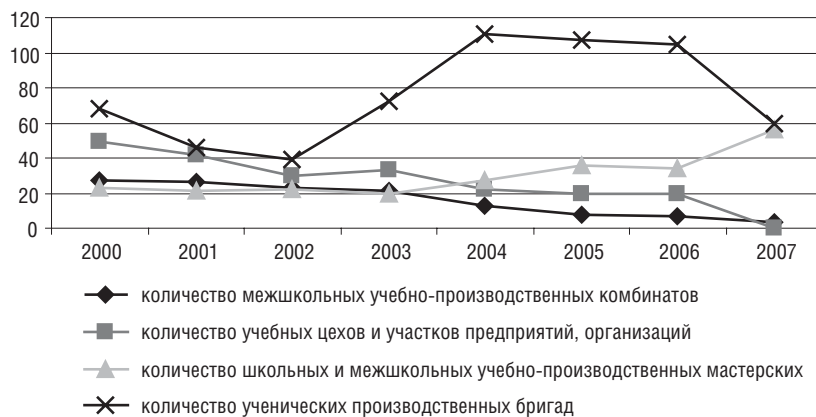


Рис. 57. Изменение базы для допрофессиональной и профессиональной подготовки и общественно полезного производительного труда обучающихся 8–11 (12) классов (2000–2007 гг.)





показатель на 22,4% ниже аналогичного за предыдущий год, удельный вес привлеченных к уголовной ответственности несовершеннолетних в возрасте 14—15 лет увеличился. На 1 января 2007 г. на учете в органах внутренних дел состояли 11 528 несовершеннолетних. Из них 19,5% составляли дети в возрасте до 14 лет, 56% — учащиеся общеобразовательных школ. За совершение правонарушений в органы внутренних дел в 2006 г. было доставлено 72 812 несовершеннолетних, из них 54 419 — жителей Москвы.

Проблемы образования и социализации детей, выталкиваемых на «социальное дно», нашли отражение в Комплексной городской программе профилактики детской беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2005—2007 гг. Департамента образования города Москвы. Решение этих проблем происходит, главным образом, за счет «перевоспитания» подростков в специальных учебно-воспитательных учреждениях для детей с девиантным поведением. В каждом административном округе действуют школы открытого типа, в которые направляются подростки, состоящие на учете в комиссиях по делам несовершеннолетних, имеющие стойкое противоправное поведение. В 2004 г. начала функционировать специальная школа закрытого типа для несовершеннолетних правонарушителей на 60 мест. Прием в нее осуществляется по решению суда. Безусловно, помещение детей в специализированные школы является вынужденной мерой и вряд ли искоренит уже назревшую проблему. Многие в решении этого вопроса зависят от того, какие цели будут поставлены перед системой образования и какая поддержка будет ей предоставлена со стороны московского Правительства. Отсутствие четко сформулированных задач и механизмов, направленных на решение вопросов обучения не только «ориентированных» и способных, но и менее благополучных учащихся, нуждающихся в усиленной воспитательной, педагогической, социальной, экономической и профориентационной поддержке, приводит к снижению требований к неуспевающим детям и «размыванию» проблемы.

Резкое увеличение количества детей, «злостно» уклоняющихся от учебы и совершающих преступления, указывает на необходимость более глубокого изучения этого набирающего остроту явления и переоценки понимания доступности образования. Результаты





исследований показывают, что социальная поляризация общества в рыночной экономике влияет на предпочтения населения в сфере образования и приводит к ограничению доступности в получении образовательных услуг детей из социально незащищенных групп. Наблюдается устойчивая корреляция между благосостоянием семьи и уровнем школьных успехов: уровень успеваемости у детей из наименее обеспеченных слоев гораздо ниже, чем у обеспеченных. С одной стороны, на доступность образования оказывает влияние фактор материальных проблем, возникающий в связи с возросшими расходами на питание, на школьные принадлежности, на приобретение книг, на компьютерные средства, на привлечение репетиторов, на одежду и транспортные расходы и другие товары и услуги, необходимые для школьного обучения. Понятно, что дети из наименее обеспеченных семей оказываются в заведомо проигрышной ситуации, так как их материальное положение, безусловно, ограничивает доступ к получению образования. С другой стороны, снижение доступности образования для детей этой категории населения связано так же с их менее выраженным интересом к обучению как к процессу. Возникновение «образовательного пессимизма» обусловлено сложившейся ситуацией в российском обществе, при которой качественное образование перестает быть фактором успешного трудоустройства и материального благополучия, поскольку на первый план выходят социальные связи и знакомства, позиция семей в социальной иерархии, финансовые возможности и т.д.

Одним из вариантов решения проблемы доступности является расширение опыта школ продленного дня. За период 2000–2006 гг. отмечалась тенденция к расширению образовательных услуг, которые предоставляют школы такого типа. Сокращение в 2005–2006 гг. количества этих школ и классов до 1431 ед., а численности детей до 213 700 чел., опять компенсировано в текущем году (2007). Последние данные формы № 76-рик (2207/2008 г.) указывают на дальнейший рост численности детей, пользующихся услугами продленного дня (222 187 чел.). Большим плюсом в организации дополнительной образовательной и воспитательной работы с детьми стали школы здоровья, реализующие программы обучения, оздоровительные процедуры и занятия спортом за счет использования режима продленного дня (70 учреждений), а также школы полного дня, объединяющие под





одной крышей общеобразовательную школу и центр дополнительного образования.

Развитие в школах кружковой работы также способствует проведению воспитательной работы с детьми через их обучение полезной деятельности. На начало 2007–2008 учебного года 624 280 детей посещали кружки при государственных дневных общеобразовательных школах. Из них наибольшим спросом пользуются занятия художественного творчества, спортивные и технические. За 2000–2007 годы, численность детей, посещающих кружки, увеличилась на треть. В немалой степени этому способствует доступность обучения в связи с бесплатностью занятий. Характерно, что за рассматриваемый период число детей, пользующихся платными услугами кружковой работы, сократилось с 13 220 тыс. до 12 425 тыс. чел.

Важнейшим фактором, определяющим потенциал образовательных учреждений в плане доступности и качества образования, а также организации воспитательной работы с детьми, является качество кадрового состава. От профессионализма педагогов, от их личностных и человеческих качеств зависит успешность педагогической работы с детьми и на учебных занятиях, и в группах продленного дня, и в системе дополнительного образования. Актуальность этого вопроса была неоднократно отмечена, в том числе в Городской целевой программе развития образования «Столичное образование — 4» на 2005–2007 гг., ставившей задачи качественного обновления концепции подготовки и дополнительного профессионального образования педагогических кадров, повышения уровня требований к личности педагога закрепления молодых специалистов в государственных образовательных учреждениях, предотвращения оттока педагогических и иных работников образовательных учреждений из системы образования путем совершенствования системы государственных гарантий.

Уровень образования педагогических работников в столице высокий, показатель численности учителей с высшим образованием вплотную приблизился к 100%. По данным за 2006–2007 год, 38,7% учителей имели высшую квалификационную категорию. Вместе с тем кадровая проблема в системе образования остается напряженной. Низкий уровень оплаты педагогического труда сделал его непривлекательным для молодежи, привел к феминизации отрасли. В 2006 г. среднемесячная заработная плата в отрасли образо-





вания составляла 80% (14 384 руб.) от средней заработной платы по городу Москве и лишь в 2,5 раза превышала величину прожиточного минимума трудоспособного населения, установленно-го на рассматриваемый период (5 782 руб.). Несмотря на то, что в 2000–2006 гг. произошел заметный рост заработной платы в обра-зовании (в 2000 г. отношение среднемесячной заработной платы к средней заработной плате составляло всего 65,8%), этот показатель пока еще ниже, чем в здравоохранении (91,9% от средней по горо-ду) и государственном управлении (104,2% от средней по городу). Сложность педагогического труда, трудности вхождения в профес-сию, высокая ответственность педагогических работников не ком-пенсируются существующей величиной заработной платы. Более 30% специалистов, получивших диплом учителя, не работают по специальности. Потребность в педагогических кадрах для обще-образовательных и дошкольных учреждений в 2007 г. составляла 2 612 чел. Проведенный Московским городским университетом в мае 2007 г. мониторинг ключевых проблем кадрового обеспечения образовательных учреждений показал, что педагогическую нагруз-ку свыше 25 часов имеет 31% респондентов. Остаются дефицит-ными педагогические специальности учителя английского языка, физкультуры, начальных классов. На период 2006–2007 учебно-го года 21% учителей 5–11-х (12) классов и 15% учителей 1–3-х (4) и подготовительных классов были пенсионного возраста.

Проблема кадров в образовательных учреждениях не исчерпы-вается вопросами качества и количества педагогических работников. По данным формы № 76-рик, за период с 2000 по 2007 гг., общеобра-зовательные учреждения лишились значительной части медицинско-го персонала. Штат врачей сократился на 60% (с 504 чел. в 2000–2001 г. до 210 чел. в 2007–2008 г.), а штат медицинских сестер на 54% (с 975 до 449 чел.). Очевидно, что в таких условиях выполнение государствен-ных гарантий города Москвы по «защите обучающихся от перегрузок и сохранению их психического и физического здоровья» становит-ся некому контролировать. Характерно, что «утечка» медицинских работников происходит на фоне роста заболеваемости детей, роста численности социально неблагополучных детей, увеличения учебной нагрузки по образовательным программам, влияющего на здоровье и самочувствие детей, а также по программам продленного дня, про-





движения идеи интегрированного обучения в массовых общеобразовательных школах детей с ограниченными возможностями здоровья.

По мнению ученых, проводивших исследования в московских школах, социальная поляризация общества порождает быструю трансформацию и дифференциацию системы образования. Государство поддерживает наиболее способных и одаренных детей (Национальный проект «Образование», программа «Столичное образование 4»). Гимназии, лицеи, специальные школы, предназначенные для обучения детей, склонных к умственной деятельности и внутренне мотивированных к продолжению образования, имеют официально повышенный статус, дающий право комплектовать контингент учащихся на конкурсной основе, получать финансовые надбавки и формировать на льготных условиях ставки учителей, воспитателей и медработников. Ориентация обучения на различия в способностях детей, разделение их на одаренных и лишенных дарований неизбежно порождает социальную селекцию, таким образом, дифференциация обучения сводится к дифференциации детей, но не способов, методов и средств обучения для выравнивания их образовательных возможностей. В свою очередь, в результате дифференциации школьного образования происходит воспроизводство социального неравенства общества, поскольку уровень образовательной подготовки учащихся определяет траектории их образовательных стратегий в профессиональном образовании, а в дальнейшем — и на рынке труда. Неравенство условий для получения образования, несмотря на кажущуюся однородность образовательных процессов в школах, приводит к более масштабным негативным последствиям для общества, что выражается в росте социального неблагополучия в связи с упущенными возможностями в развитии и использовании человеческого потенциала.

Как показывает международный опыт, несмотря на то, что проблема повышения доступности образования и обеспечения равных шансов на его получение является одной из центральных, способы его устранения различны. Возникновение неравного доступа к образованию может быть вызвано принадлежностью учащихся к этническим, миграционным, гендерным группам, а также состоянием инвалидности, кроме того, важнейшее значение имеют социально-экономические причины. В то же время набор стратегий, которые обеспечивают равенство доступа к образованию, ограничен и





включает два основных типа: «стратегии выравнивания» и «стратегии устранения предпосылок воспроизводства неравенства».

При проведении *«стратегии выравнивания»* политика системы образования направляется на сглаживание уже существующего неравенства социально-уязвимых групп населения. При этом обеспечение равенства (доступности) понимается как «выравнивание» сложившихся различий, исправление несправедливости. Средствами системы образования и системы социальной защиты проводятся целевые программы, направленные на конкретные социальные группы. Эти программы включают различные подходы к обучению детей, а также предусматривают социальную поддержку. Так, например, доступность среднего образования в Финляндии обеспечивается за счет устранения любой дифференциации — территориальной (устранение различий между школами, расположенными в разных населенных пунктах), культурной (устранение барьеров доступа к образованию для различных мигрантов, этносов и проч.), институциональной (устранение различий между школами), экономической (устранение финансовых барьеров для обучения детей из различных социальных слоев населения). Политика «выравнивания» предусматривает обучение учеников с разным уровнем подготовки в общих классах за счет использования индивидуального подхода к каждому ребенку. Только для развития навыков чтения действуют более пятнадцати государственных программ — «Читающая Финляндия», «Нетлибрис», «Публичная библиотека — школьной», «Книжные посылки», «Газеты в обучении» и т.д. Для обеспечения помощи слабым, неуспевающим школьникам и развития у них интереса к учебе направлено около двадцати различных программ. Для повышения образовательных шансов жителей Лапландии — около тридцати программ. По данным международного исследования, проведенного ОЭСР, финские школьники занимают первое место среди 40 других стран-участниц по уровню знаний в естественных науках и по технике чтения, причем большинство школьников демонстрирует высокие результаты.

Вторая стратегия *«устранения предпосылок воспроизводства неравенства»* ориентирована на институциональную реструктуризацию системы образования в целях выравнивания образовательных шансов детей. В ходе осуществления данной стратегии приоритет имеют не отдельные целевые программы, а перестройка существующей обра-





зовательной системы с целью устранения внутрисистемных барьеров. Например, вводится унификация государственного выпускного экзамена в среднем образовании, что обеспечивает непрерывность среднего и высшего профессионального образования. Кроме того, внедряется система стипендий для малообеспеченных учащихся, в том числе, способных детей из средних школ; развивается система студенческих кредитов; вводятся масштабные программы образования взрослых на базе школ и вузов, предлагающих обучение по широкому спектру вопросов (поиск работы, продвижение по службе, улучшение качества жизни и т.д.). Таким образом, выбор стратегии обеспечения равенства осуществляется в условиях масштабных реформ всей системы образования, в то время как отдельные социальные программы, направленные на снижение барьеров неравенства, имеют ограниченное распространение. По мнению исследователей, при общей результативности предпринятых шагов, наблюдается парадоксальное следствие — чем более успешна стратегия масштабных действий, тем менее успешны социальные программы. Системные изменения, направленные на решение глобальных задач равенства шансов, оказываются нечувствительными к частным формам несправедливости.

Международный опыт по выравниванию возможностей учащихся в системе среднего образования может быть успешно использован и в Москве. Приходится признать, что в рыночных условиях уникальные ресурсы и возможности системы российского среднего образования, накопленные за долгие годы, оказались ограниченными. В ситуации, когда рост дифференциации доходов в обществе достиг 40 и более раз, обеспечение доступности образования в русле социалистических традиций, стало, к сожалению, невозможным. Доступ к образованию в новой системе координат все больше зависит от культурного, социального и финансового потенциала учащихся. В то же время структурные образовательные реформы, проводимые на основе Болонской Конвенции, а также Концепции модернизации российского образования, идут в ускоренном темпе и далеко не всегда учитывают критерии, необходимые для адекватной оценки качества образования и равенства возможностей детей в условиях, отличающихся избыточным экономическим неравенством. Система отечественного образования уже столкнулась с серьезными проблемами при обучении социально неблагополучных учащихся, которые в дальнейшем только усугубятся,





если продолжать игнорирование социально-экономических проблем, препятствующих доступности. В этом свете обязательства Дакарского форума по достижению целей и задач образования для всех становятся для России столь же актуальными, как и для стран международного сообщества (включая как страны ОЭСР, так и страны третьего мира), а международный опыт в разработке стратегических направлений обеспечения доступного образования — полезным.

В случае заимствования стратегии *«устранения предпосылок воспроизводства неравенства»* на системном уровне, в российской системе образования будет продолжено проведение начатых образовательных реформ, обеспечивающих снятие внутрисистемных барьеров. При этом свобода выбора на всей вертикали непрерывного образования (детский сад — школа — вуз) будет ограничиваться позицией социальной иерархии учащихся, в значительной степени обуславливающей выбор образовательного учреждения. Для детей, не имеющих возможностей или намерений продолжать обучение как по состоянию здоровья, так и по ряду социально-экономических причин, в числе которых социальное неблагополучие и бедность, вертикаль непрерывного образования в целом и всеобщность обязательного 11-летнего образования в частности могут создать значительные проблемы. Императивный режим, оправдывающий принудительное пребывание в школе в случае систематической неуспеваемости, принесет больше вреда, чем пользы. При этом перевод неуспевающих на «иные» формы получения образования — очно-заочную (вечернюю), заочную и экстернат — вряд ли приблизит решение проблем. Жесткая схема получения образования не позволяет использовать гибкие образовательные траектории, приспособленные под возможности и потребности учащихся. В том числе исключается возможность получения ими навыков в учебно-производственных комбинатах или училищах и колледжах на базе основного общего образования. Неравенство возможностей, приводящее к снижению успеваемости и потере интереса к учебе, указывает на необходимость обеспечения гибкости и вариативности образовательных процессов с учетом потребностей детей и ресурсов социально-экономической среды, в которой они живут и воспитываются. В противном случае, система образования будет настроена на воспроизводство закрепившегося в обществе неравенства, поскольку механизм для его устранения остается нечувствительным к потребностям различных социальных групп.





В благополучном обществе, защищенном от опасных проявлений асоциального характера, ставка на способных учеников может быть оправданной, поскольку при этом не ущемляются права остальных обучающихся, которые могут продолжать обучение в подходящем для них темпе, по программам, соответствующим их образовательным возможностям, гарантирующим их дальнейшее трудоустройство. Использование такого подхода происходит в Германии, Франции, Нидерландах, уровень экономического развития которых не позволяет отрицать его рациональность. Насколько установки системы среднего образования на единый образовательный стандарт соответствуют специфике ситуации, сложившейся в столичной системе образования, можно оценить только исходя из комплекса проблем, среди которых первые позиции занимают стремительно растущие показатели инвалидизации детей, сиротства, беспризорности, преступности и правонарушений, миграционного и этнического компонента. Согласно заявлениям уполномоченного по правам ребенка в Москве, очевидно, что устанавливать общую «образовательную планку» уже не удастся. Нужны специальные программы и специально разработанные меры по работе с социально неблагополучными и проблемными детьми, применяемые в массовом порядке в каждом общеобразовательном учреждении, по каждой из форм обучения. Недостаток внимания к этой проблеме, дальнейшая изоляция детей-инвалидов в коррекционных интернатах, беспризорных — в учреждениях для детей с девиантным поведением, сирот — в домах-интернатах рано или поздно приведет к тому, что значительная часть системы образования должна будет развиваться в системе закрытых учреждений, а социальное неблагополучие общества в столице умножится в разы.

В случае заимствования Россией «стратегии выравнивания» образовательная политика может компенсировать негативные тенденции социального неблагополучия. При этом следует пересмотреть критерии «доступности» через индикаторы неравенства и бедности, которые должны стать ключевым стержнем для проведения всех видов политик современного общества, в том числе и образовательной. Актуализация проблемы неравенства для отдельных групп детей потребует пересмотра содержания образования и условий предоставления образовательных услуг. Важным условием реализации этих задач является усиление воспитательных функций института среднего образования, привлече-





ние в сферу образования услуг системы социальной защиты (социальных работников для работы с проблемными детьми и их родителями), активизация гражданского сообщества (родителей, представителей общественных организаций, научного сообщества, исполнительных и законодательных органов власти). Обеспечение доступности образования за счет социальной поддержки материально не защищенных учащихся (средствами социальной защиты и социально-педагогического патронирования) и специальных школьных программ, мотивирующих учащихся и их родителей к образовательному труду, следовало бы сделать фундаментом образовательной политики. Представляется, что центральной задачей могла бы стать разработка дифференцированного подхода к обучению с целью выравнивания образовательных возможностей учащихся. В условиях резкой дифференциации уровня жизни населения образование должно стать социально-ориентированным и, исходя из этого, более доступным. Соответственно, задачи проводимой политики в сфере образования должны предусматривать гибкий подход к решению проблем обучения детей, исходя из социально-экономического контекста, в котором находятся ученики школ, имеющие неравные социально-экономические возможности.

Глава 3. ***Профессиональное образование***

Согласно Стратегии Российской Федерации в области развития науки и инноваций до 2010 года и Концепции социально-экономического развития России до 2020 года, ведущая роль в становлении экономики знаний и внедрении инноваций принадлежит системе профессионального образования. В первую очередь, ставится задача удовлетворения потребностей экономики в квалифицированных кадрах за счет достижения соответствия между качеством образования и количеством выпускников по востребованным экономикой специальностям. Следует отметить, что выполнение указанной задачи зависит от ряда общеэкономических причин, в числе которых не последнее место занимает выбранный





курс экономического развития, определяющий активность промышленности, благосостояние населения, положение дел на рынке труда и занятости. Компромисс в достижении оптимальных пропорций выпуска необходимых специалистов не может быть достигнут без объединения совместных усилий всех заинтересованных в этом сторон — органов государственного управления, бизнеса и населения. При этом основная роль принадлежит функции государственного управления, определяющего политику развития отдельных секторов экономики и систему оценки затраченного в них труда — ключевых стимулов для появления образовательного спроса со стороны населения и заполнения им вакантных рабочих мест. Современные тенденции формирования образовательного спроса по уровням системы профессионального образования указывают на устойчивое закрепление предпочтений населения в сфере потребления образовательных услуг. При этом целесообразность вложения инвестиций в профессиональное образование на каждом из его уровней оценивается населением с точки зрения получения последующей отдачи от позиций, занимаемых выпускниками на рынке труда.

Одним из условий развития системы образования, определяющих ее роль в экономике знаний, является широкий доступ населения к потреблению образовательных услуг⁴⁸. Последнее особенно актуально для системы образования Москвы, поскольку при наблюдаемой дифференциации доходов⁴⁹ и заработной платы⁵⁰ столичных жителей, снижается доступность качественного профессионального образования для населения из малоимущих групп, тем более что значительная доля профессиональных образовательных услуг оказывается платно. Согласно данным статистики, в 2006 г. доля студентов, обучающихся с полным возмещением затрат в государственных и муниципальных учреждениях города Москвы, составила 24,3% в среднем и 49,6% в высшем профессиональном образовании⁵¹. Соответственно, как на

⁴⁸ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года.

⁴⁹ Коэффициент дифференциации доходов среди жителей столицы в 2007 году составил 41,7 раз. См.: Российский статистический ежегодник. 2008. Стат.сб. / Росстат, М., 2009.

⁵⁰ Отношение среднемесячной заработной платы по видам экономической деятельности к средней по городу Москве имело разброс от 30,4% в рыболовстве и рыболовстве до 248,6% в финансовой деятельности. См.: Московский статистический ежегодник. 2007: стат.сб. / Мосгорстат. — М., 2007.

⁵¹ Образование в РФ: 2007. Статистический ежегодник. — М.: ГУ-ВШЭ, 2007.





уровне законодательства, так и на уровне задач, поставленных в рамках городских целевых образовательных программ, встает вопрос определения мер, обеспечивающих гарантии доступности и качества.

На протяжении ряда лет (1990–2006 гг.) в г. Москве просматривалась тенденция сокращения числа учреждений среднего профессионального образования, которая начала стабилизироваться лишь в 2006 г. Вместе с тем количество студентов колледжей продолжает устойчиво снижаться (табл. 66).

За период с 1992 по 2006 гг. абсолютная численность учащихся сократилась на 37,8 тыс. чел., причем в расчете на 10 000 чел. населения потери, выраженные в сокращении численности учащихся СПО, выглядят еще более ощутимо — с 158 чел. в 1992 г. до 101 чел. в 2006 г. За указанный период времени прием учащихся в государственные средние профессиональные учреждения сократился с 41,6 тыс. до 31,8 тыс. чел. Сравнение динамики потребительского спроса на услуги среднего профессионального образования в Москве с общероссийскими данными⁵² показывает, что в столице наблюдается более интенсивное сокращение рынка этого вида услуг, что может объясняться экономическими особенностями развития экономики столицы, среди которых первое место принадлежит падению промышлен-

Таблица 66
Образовательные учреждения среднего профессионального образования
(на начало учебного года)

	1992/ 1993	1995/ 1996	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007
Число средних специальных учебных заведений	146	147	139	135	136	135	134	138	139
В них учащихся, тыс.	143,5	104,9	124,7	122,3	119,8	116,2	111,8	108,2	105,7
На 10 000 чел. населения приходилось учащихся	158	113	123	119	115	112	107	104	101

Источник: Московский статистический ежегодник. 2007: стат.сб. / Мосгорстат. — М., 2007.

⁵² Источник: <http://www.gks.ru>.





ного производства и последующей за этим ликвидацией определенной доли рабочих мест, требующих квалификации на уровне среднего профессионального образования (рис. 58, рис. 59).

Согласно распределению учащихся по специализации учебных заведений за период 1992–2006 гг., основное сокращение их численности происходит, главным образом, по производственным специальностям (на 15,5 тыс. чел.). И хотя обучающиеся по техническому профилю пока еще лидируют в структуре численности студентов средних про-



Рис. 58. Численность студентов учреждений среднего профессионального образования в РФ в период 1995–2006 гг., тыс. чел.

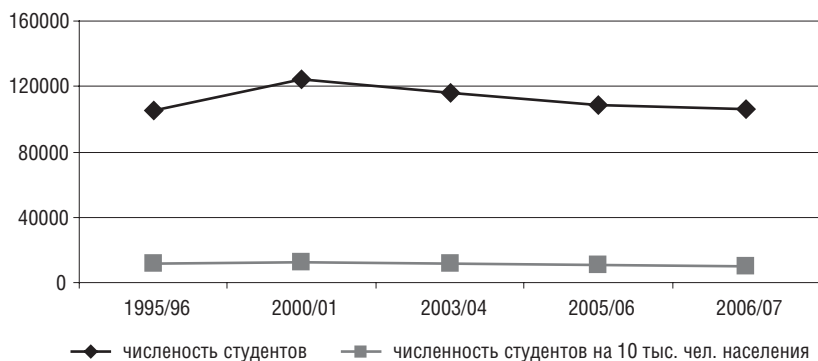


Рис. 59. Численность студентов учреждений среднего профессионального образования города Москвы в период 1995–2006 гг., чел.





фессиональных учреждений столицы, их количество (32,8 тыс. чел.) постепенно приближается к численности студентов таких специальностей, как экономика и право (27,4 тыс. чел.) (табл. 67).

Конкурс в средние профессиональные учреждения остается невысоким (1,3 человека на место на производственные специальности, 1,2 человека на экономические специальности), так что получить образование соответствующего профиля могут практически все желающие. Наибольший конкурс в средние специальные учебные заведения отмечается по гуманитарным специальностям в культуроведческих и искусствоведческих колледжах (1,6 человек на место) (табл. 68).

С точки зрения перспектив последующего трудоустройства можно отметить, что 42% выпускников средних профессиональных учреждений получили направление на работу в 2006 г. Больше всего направлений получили выпускники медицинских колледжей (две трети получивших диплом о среднем профессиональном образовании). Следующую группу составляют специалисты с дипломами по правовым и сервисным специальностям (соответственно, 47,2% и 42,3%). Доля направленных на работу выпускников учебных заведений экономического профиля несколько меньше (34,7%), равно как и специалистов, закончивших учебные заведения производственного, строительного и педагогического профиля (соответственно, 36,1%, 35% и 37,2%). Однако распределение выпускников еще не гарантирует их закрепление на рабочих местах. Как видно из данных, указывающих на долю выпускников, получивших направление на работу в соответствии с договорами, наиболее определенные перспективы относительно последующей занятости можно наблюдать только у выпускников, получивших специальности в области строительства (70% из тех, кто получил направление на работу, заключили договора) и сервиса (соответственно, 64,1%). Можно предположить, что устойчивый результат трудоустройства выпускников, получивших направления, скорее всего, будет проявляться только по тем специальностям, которые обеспечивают выгодные материальные преимущества и наибольшее соответствие между затраченным трудом и его оплатой. Отсутствие финансовой возможности у предприятий и учреждений таких важных для экономики столицы сфер, как промышленность, здравоохранение, образование, культура и искусство, а также ограничения по заработной плате и высокая трудоемкость занятости, создают риски



Таблица 67
Государственные средние специальные учебные заведения по специализации учебных заведений (на начало учебного года)

	Число учебных заведений, 2005/2006	Численность учащихся, тыс. человек									
		1992/ 1993	1995/ 1996	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	
Всего	139	143,5	104,9	124,7	122,3	119,8	116,2	111,8	108,2	105,7	
в том числе по специализации учебных заведений:											
производства	43	48,3	40,7	46,6	47,3	46,6	45,3	43,2	39,4	32,8	
строительные	5	8,8	5,2	6,5	6,5	6,6	6,9	6,9	6,9	5,2	
транспорта и связи	6	13,5	10,5	10,2	9,5	9,2	8,7	7,9	7,9	6,2	
сервиса	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2,5	
экономические и права	23	28,6	15,6	19,0	19,1	20,0	19,5	19,2	19,9	27,4	
медицинские	29	23,1	17,1	24,7	23,9	22,2	20,8	20,0	19,3	17,3	
педагогические	18	16,6	11,6	13,1	11,4	10,7	10,5	10,2	10,3	9,6	
культуры и искусства	13	4,6	4,2	4,6	4,6	4,5	4,5	4,4	4,5	4,7	

Источник: Московский статистический ежегодник. 2007: стат.сб. / Мосгорстат. — М., 2007.



трудоустройства выпускников не по профилю полученной специальности (табл. 69).

Результаты опроса выпускников колледжей показывают, что 60% из них работают по основной специальности и еще 12% — по смежной⁵³. Однако мотивация на трудоустройство по специальности, ровно как и на обучение в средних профессиональных учреждениях, должна быть более высокой, поскольку общая потребность города в специалистах реализована лишь на 14%⁵⁴. Ввиду того, что объем вакансий для специалистов начального и среднего профессионального образования на рынке занятости Москвы достиг 160 тыс.⁵⁵, Правительство Москвы

Таблица 68

Результаты приема в средние специальные учебные заведения в 2006 году по специализации учебных заведений, тыс. чел.

	Подали заявления	Всего зачислено
Всего	40,0	31,8
в том числе в учебные заведения:		
производства	4,7	3,6
строительства	1,7	1,4
транспорта	2,3	1,9
связи	0,9	0,8
сервиса	1,5	1,3
педагогические	3,7	3,2
экономические	10,6	8,5
Права	5,5	3,9
Медицинские	6,0	5,3
культуры и искусства	3,1	1,9

Источник: Высшие и средние специальные учебные заведения города Москвы в 2006 году. Росстат. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве (Мосгорстат). М., 2007 г.

⁵³ Портал «Профессиональное образование», «Газета.ru» см.: <http://k12.profedu.ru/rus/information/news/1892.html>.

⁵⁴ ИТАР-ТАСС см.: <http://www.osvic.ru/school-abitu/professions2008-70/article11979.html>.

⁵⁵ Портал «Малый бизнес Москвы», ИА «Альянс Медиа» см.: <http://www.mbm.ru/headlineitem.asp?id=486451>.





поставило задачу интенсивного развития учреждений среднего профобразования, в том числе увеличения количества зданий и численности учебных мест (2008 год — 88 тыс. учебных мест, 2009 год — 89 тыс., 2009 год — 90 тыс.⁵⁶). Активную позицию в развитии профессиональных колледжей должны занять предприятия — потенциальные работодатели. Актуальность сотрудничества колледжей и предприятий озвучена в рамках Городской целевой программы развития начального и среднего профессионального образования в городе Москве «Рабочие кадры» на 2008–2010 гг., согласно которой основой для развития перспективных форм сотрудничества должна стать «инвестиционная привлекатель-

Таблица 69

Направление на работу выпускников, окончивших средние специальные учебные заведения по очной форме обучения в 2006 году, по специализации учебных заведений, %

	Выпущено специалистов — всего	Получили направления на работу	
		всего	в т.ч. в соответствии с договорами
Всего по г. Москве	100,0	42,1	30,6
в том числе из учебных заведений:			
производства	100,0	36,1	29,7
строительства	100,0	35,0	70,7
транспорта	100,0	16,0	-
связи	100,0	13,7	-
сервиса	100,0	47,2	64,1
педагогических	100,0	37,2	4,5
экономических	100,0	34,7	36,2
права	100,0	42,3	48,1
медицинских	100,0	66,6	25,7
культуры и искусства	100,0	29,9	16,7

Источник: Высшие и средние специальные учебные заведения города Москвы в 2006 году. Росстат. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве № 23, Москва. 2007.

⁵⁶ Систему профтехобразования планируется развивать по принципу «шаговой доступности» см.: <http://www.zarplata.ru/n-id-14903.html>.





ность учебных заведений», созданная путем преодоления негативных факторов, обуславливающих низкое качество образовательных услуг. В частности, отмечается необходимость укрепления материально-технической базы образовательных учреждений, а также повышения уровня подготовки мастеров-педагогов, не имеющих высшего образования (80%) и уровня оплаты затраченного ими труда⁵⁷. Вместе с тем представляется, что для удовлетворения потребности экономики города в квалифицированных рабочих кадрах необходима также постановка таких задач, которые позволили бы обеспечить *привлекательность* рабочих мест для будущих выпускников, включая вопросы заработной платы, материального стимулирования, жилищной обеспеченности, социальной защищенности и безопасности труда. Механизм создания указанных стимулов для работников может быть решен на уровне экономики города за счет создания системы государственной поддержки и финансовой заинтересованности предприятий (учреждений), испытывающих дефицит рабочих кадров, а также молодых специалистов, для привлечения последних в сферы производительного труда.

Начало совместной работы представителей региональных органов управления, работодателей и профессиональных образовательных учреждений положено Законом г. Москвы № 32 «О начальном и среднем профессиональном образовании в городе Москве» от 29.06.2005, наметившим многообещающие перспективы решения проблемы профессионального образования в ее взаимосвязи с социально-производственной инфраструктурой столицы. Однако основная работа по реализации этого закона еще впереди, поскольку его основные исполнительные механизмы еще только набирают силу, в том числе пока еще только набирает опыт работы Государственно-общественный координационный совет Комплекса городского хозяйства Москвы по подготовке квалифицированных рабочих кадров, утвержденный Распоряжением Правительства Москвы от 30 мая 2008 г. N 1199-РП.

В целом, доля занятого населения, имеющего среднее профессиональное образование (26,7%) в Москве, соответствует среднероссийскому уровню (26,1%). Наибольшие различия в структуре занятого населения по уровню образования наблюдаются среди работников, имеющих высшее профессиональное образование, поскольку в столи-

⁵⁷ Портал «Малый бизнес Москвы», ИА «Альянс Медиа» см.: <http://www.mbm.ru/headlineitem.asp?id=486451>.





це их доля приближается к половине — 46,5%, тогда как в среднем по РФ они составляют четверть — 26,2% (табл. 70).

Поскольку Москва является научным и культурным центром, в экономике города традиционно отмечается высокая доля занятых с высшим образованием. Подавляющее большинство столичных домохозяйств, приняв решение о продолжении ребенком образования после окончания школы, решают задачу поступления не в колледж, а в вуз. По данным выборочных исследований, проведенных ИСЭПН РАН в период 2003—2007 годов, большинство (80%) московских домохозяйств, имеющих детей, признает безусловную важность высшего образования в современных условиях; еще 13% «скорее, согласны» с тем, что наличие высшего образования сегодня важно (рис. 60). Вариант поступления в колледж чаще всего рассматривают низкодоходные группы, которые реализуют данную образовательную стратегию в случае невозможности обучения ребенка в вузе по финансовым соображениям.

Высшее профессиональное образование является наиболее предпочтительным для населения, несмотря на высокую долю платности этого уровня образовательных услуг и необходимость вложения существенных финансовых затрат на обучение детей. Почти половина опрошенных семей уверена в том, что поступление ребенка в вуз возможно только при условии осуществления значительных инвестиций из семейного бюджета. Рассмотрение домохозяйств, имеющих в своем составе студентов вузов, показывает, что для половины из них затраты на получение высшего образования оказались «серьезным или существенным материальным напряжением». Значительное влияние на степень готовности домохозяйства к оплате поступления и обучения ребенка в вузе оказывает уровень образования взрослых членов семьи. Наличие высшего образования хотя бы у одного из членов семьи увеличивает готовность к осуществлению таких инвестиций с 55% до 72%. Уровень душевого дохода и уровень образования взрослых членов семьи являются факторами, влияющими на готовность домохозяйства к осуществлению инвестиций в получение ребенком высшего образования; таким образом, дети, родители которых не имеют высшего образования, а также дети из малообеспеченных семей, имеют сравнительно меньшие шансы на получение вузовского диплома.

В современных экономических условиях достижение высокого уровня образования обеспечивает работникам более выгодные и более





Таблица 70
Состав занятого населения по уровню образования в 2007 г. (по данным выборочного обследования по проблемам занятости; в % к итогу)

	Занятые — всего	В том числе имеют образование						начальное общее, не имеют начального общего
		высшее професси- ональное	неполное высшее професси- ональное	среднее професси- ональное	начальное професси- ональное	среднее полное (общее)	основное общее	
Российская Федерация	100	26,2	1,5	26,1	18,1	22,2	5,4	0,5
г. Москва	100	46,5	0,7	26,7	13,5	11,0	1,6	0,0

Источник: Регионы России. Социально-экономическое положение. 2008: Стат.сб. / Росстат. — М., 2009.



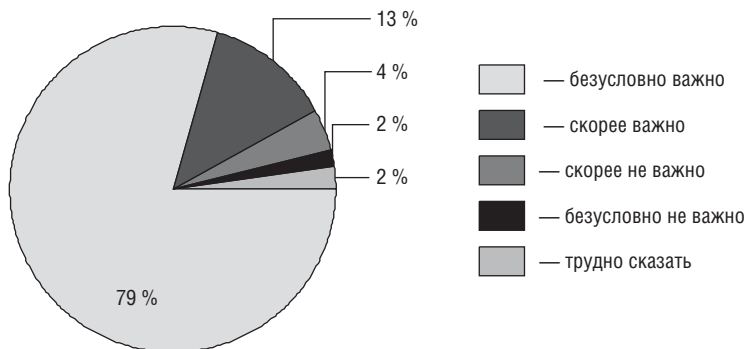


Рис. 60. Представления московских домохозяйств о важности наличия высшего образования

устойчивые позиции на рынке труда. Как показывают данные выборочных исследований по проблемам занятости, столичная молодежь испытывает значительные затруднения при вхождении в рынок труда на этапе начала трудовой деятельности, сгладить которые помогает полученное профессиональное образование. Доля населения в возрасте от 20 до 29 лет в составе безработных Москвы в два раза превышает общероссийский показатель, достигая 66,5% в возрастной структуре безработных (табл. 71).

Следует отметить, что система высшего образования гибко подстраивается под имеющийся спрос на этот уровень образовательных услуг. Число государственных вузов, действующих на территории города, за период 1992–2006 годов увеличилось с 81 до 107 единиц. Численность студентов государственных вузов возросла почти в два раза — на 418,5 тыс. чел. В расчете на 10 тыс. чел. населения прирост численности студентов государственных вузов составил 1,6 раза. За указанный период времени прием в государственные высшие специальные учебные заведения увеличился с 85 тыс. до 185 тыс. чел. Рост численности студентов характерен для всех отделений вузов, однако нельзя не заметить, что в течение наблюдаемого периода появилась и стала пользоваться расширенным спросом такая необычная для нашей страны и вызывающая сомнения с точки зрения качества обучения форма, как экстернат (табл. 72).



Таблица 71
Состав безработных по возрастным группам в 2007 г. (по данным выборочного обследования населения по проблемам занятости; в % к итогу)

	Безработные — всего	в том числе в возрасте, лет						Средний возраст, лет
		до 20	20–29	30–39	40–49	50–59	60–72	
Российская Федерация	100	9,4	33,8	20,8	22,2	12,3	1,4	34,3
г. Москва	100	5,2	66,5	12,9	5,5	9,1	0,8	27,8

Источник: Регионы России. Социально-экономическое положение. 2008: Стат.сб. / Росстат. — М., 2009.

Таблица 72
Государственные высшие профессиональные учебные заведения по видам обучения (на начало учебного года)

	1992/ 1993	1995/ 1996	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007
Число высших учеб- ных заведений	81	84	94	98	101	104	105	106	107
В них студентов, тыс.	465,3	450,8	708,7	810,6	694,1	781,3	837,2	856,7	883,8
в том числе обучающихся на отделениях:									
дневных	248,7	240,4	324,4	347,4	366,9	395,1	415,9	427,9	438,7
вечерних	70,1	60,1	81,1	84,0	86,1	93,8	95,2	98,6	99,3
заочных	146,5	150,3	263,0	321,5	168,5	197,0	215,1	214,0	226,5
экстернат	-	-	40,2	57,7	72,6	95,4	111,0	116,2	119,3
На 10 000 человек населения приходи- лось студентов	513	487	701	789	668	752	804	823	846

Источник: Московский статистический ежегодник. 2007: стат.сб. / Мосгорстат. — М., 2007.



Наибольшие изменения произошли в изменении численности студентов негосударственных высших учебных заведений, доля которых в общей численности обучающихся столицы высока и составляет 45%. За десять лет — с 1996 по 2006 гг. — количество обучающихся в них возросло более чем в 7 раз. Причем в расчете на 10 тыс. человек населения численность студентов негосударственных вузов возросла более чем в 6 раз. Преимущественной формой обучения в последних является заочная форма обучения, так как 67,5% студентов учатся именно таким образом (табл. 73).

В целом, среди 1 279,5 тыс. студентов, обучающихся в 2006 г. в системе высшего профессионального образования Москвы, только 40% получали образование на очных отделениях. Таким образом, стратегия на получение высшего образования чаще всего реализуется населением довольно непростым путем, предполагающим обучение «без отрыва от производства» в режиме полного рабочего дня, что позволяет обеспечить материальное содержание студентов и компенсировать затраты на платное обучение. Наблюдаемая тенденция заставляет усомниться в доступности образовательных услуг и качестве полученного таким образом высшего профессионального образования, поскольку 60% студентов столицы вынуждены выбирать формы обучения, позволяющие иметь возможность для оплачиваемой занятости. Кроме того, представляется сомнительной роль высшего профессионального образования в продвижении экономики знаний, поскольку большинство студентов не имеют времени для того, чтобы заниматься своим образованием.

Средний конкурс на поступление в московские вузы составляет 2 человека на место. Однако притом, что рынок низкокачественных образовательных услуг действительно создает предпосылки для упрощенной схемы поступления, средние показатели конкурса являются «средней температурой по больнице» в условиях резкой дифференциации московских вузов, а также различий в уровне образовательного спроса по отдельным специальностям. Согласно распределению студентов по специализации учебных заведений, в Москве наблюдаются тенденции, характерные для состояния системы образования РФ. За период 1992–2006 гг. доля студентов государственных вузов, обучающихся по производственным специальностям, постепенно сокращалась (с 44% до 38%), а доля студентов, обучающихся





Таблица 73
Негосударственные высшие учебные заведения по видам обучения (на начало учебного года)

	1996/ 1997	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007
Число вышедших учебных заведений	62	86	105	105	103	118	128	134
В них студентов, тыс.	55,1	159,9	225,7	263,4	343,6	469,6	341,3	395,7
в том числе обучающихся на отделениях:								
дневных	25,6	45,6	47,7	45,1	43,9	52,3	61,3	73,2
вечерних	9,5	23,8	26,9	21,2	23,4	33,1	41,7	51,2
заочных	20,0	89,9	150,2	195,9	275,1	380,1	234,0	267,1
экстернат	0,0	0,6	0,9	1,2	1,2	4,1	4,3	4,2
На 10 000 человек населения прихо- дилось студентов	59	261	220	254	331	451	328	379

Источник: Московский статистический ежегодник. 2007: стат.сб. / Мосгорстат. — М., 2007.





по экономическим и юридическим специальностям, наоборот, увеличивалась (с 16,7% до 26,7%). На текущий момент времени численность студентов, получающих образование по указанным группам специальностей, составляет две наиболее многочисленные группы на рынке образовательных услуг (табл. 74).

Следует отметить, что рассмотренные выше закономерности спроса на образовательные услуги по указанным специальностям не проявлялись бы в столь явном и массовом виде, если бы не являлись следствием объективных экономических причин. В условиях, когда динамично развивающимися видами экономической деятельности в столице является торговля, а также операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг, доля среднегодовой численности занятых в которых в 2007 г. составляла, соответственно, 24,6% и 16,6%, спрос населения на образовательные услуги, соответствующие этим специальностям, является вполне закономерным. Доля занятых в обрабатывающих производствах значительно уступает рассмотренным выше видам экономической деятельности — 12,1%. С учетом специфики развития экономики столицы и структуры распределения среднегодовой численности занятых в пользу деятельности, связанной с торговлей и предоставлением услуг⁵⁸, можно прогнозировать дальнейший рост спроса на соответствующие виды образовательных услуг и постепенное сужение спроса на производственные специальности (табл. 75).

Отмеченные тенденции в характере спроса на услуги высшего образования будут сохраняться до тех пор, пока наблюдается снижение запросов экономики на производительный наукоемкий труд и происходит масштабная коммерциализация образовательных услуг сомнительного качества. Рост образовательного спроса на экономические и юридические специальности показывает, что население вполне адекватно реагирует на условия и уровень оплаты труда в соответствующих видах экономической деятельности. При этом оказать влияние на предпочтения населения можно только в случае скоординированных действий между системой профессионального образования, государ-

⁵⁸ В численность занятых видами деятельности «Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг» в соответствии с действующим «Общероссийским классификатором видов экономической деятельности» включены занятые научной деятельностью.



Таблица 74
Государственные высшие учебные заведения по специализации учебных заведений (на начало учебного года)

	Число учебных заведений, 2006/2007	Численность студентов, тыс. чел.									
		1992/1993	1995/1996	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	
Всего	107	465,3	450,8	708,7	810,6	694,1	781,3	837,2	856,7	883,8	
в том числе по специализации учебных заведений:											
производства	31	205,0	189,5	300,3	325,5	286,3	309,4	317,3	316,0	338,7	
строительные	3	27,7	25,5	31,0	33,4	31,8	34,1	35,7	36,8	27,7	
транспорта и связи	6	45,1	42,4	55,0	58,5	48,3	53,7	58,7	59,7	59,4	
сервиса	2	-	-	-	-	-	-	-	-	12,7	
сельскохозяйственные	5	13,6	14,3	23,1	24,9	25,5	26,5	27,4	28,0	28,2	
экономические и права	27	77,8	84,4	167,3	221,9	150,2	200,4	217,7	233,8	236,8	
медицинские	3	24,9	20,4	20,0	20,9	22,0	23,3	24,5	25,5	22,4	
педагогические	12	64,0	66,4	102,8	116,0	120,2	123,7	144,9	146,1	142,4	
культуры и искусства	18	7,2	7,9	9,2	9,5	9,8	10,2	11,0	10,8	15,5	

Источник: Московский статистический ежегодник. 2007: стат.б. / Мосгорстат. — М., 2007.



Таблица 75

Распределение среднегодовой численности занятых в экономике по видам экономической деятельности*

Виды экономической деятельности	РФ		Москва	
	2005	2007	2005	2007
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство, рыбоводство	11,3	10,4	0,2	0,3
Добыча полезных ископаемых	1,6	1,5	0,0	0,0
Обрабатывающие производства	17,2	16,7	12,4	12,2
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,9	2,8	1,1	1,1
Строительство	7,4	7,8	12,2	12,1
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	16,6	17,2	23,7	24,6
Гостиницы и рестораны	1,7	1,9	1,9	1,8
Транспорт и связь	8,0	8,0	7,2	6,9
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	7,3	7,4	18,1	16,6
Образование	9,0	8,8	6,3	6,2
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	6,8	6,8	4,6	5,0
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3,7	3,8	4,7	4,9
Другие виды деятельности	6,5	6,9	7,6	8,2

* — Данные о среднегодовой численности занятых в экономике формируются по основной работе гражданского населения один раз в год при составлении баланса трудовых ресурсов на основе сведений организаций, материалов выборочного обследования населения по проблемам занятости, данных органов исполнительной власти. В среднегодовую численность занятых включаются работающие иностранные граждане, как постоянно проживающие, так и временно находящиеся на территории Российской Федерации.

Источник: Регионы России. Социально-экономическое положение. 2008: Стат.сб. / Росстат. — М., 2009.





ственными органами управления и работодателями. Примером, положившим начало практики совместных действий, является Целевая контрактная подготовка специалистов в учреждениях высшего профессионального образования системы Департамента образования города Москвы, утвержденная Приказом Департамента образования г. Москвы № 681 от 21.11. 2005 г. В том случае, если экономике города потребуются работники научно-технических специальностей, необходимо совершенствовать этот опыт посредством введения специальных мер, стимулирующих увеличение численности обучающихся:

- в системе образования — через социально-экономическую поддержку обучающихся (стипендии, оплачиваемые производственные практики, общежития и проч.);
- в системе государственного управления — через поддержку учреждений, занятых в системе профессионального образования, предприятий (организаций), испытывающих потребности в квалифицированных кадрах, а также поддержку молодых специалистов;
- в системе предприятий и учреждений города, испытывающих дефицит рабочих кадров, — через систему стимулирования молодых специалистов и поддержку образовательных учреждений.

Таким образом, вклад профессионального образования в инновационное развитие столичного региона может быть осуществлен только при условии регулирования рынка образовательных услуг на основе формирования государственного заказа. При этом создание системы экономических стимулов, способствующих повышению доступности образования учащихся и поощрению их занятости в перспективных для экономики видах экономической деятельности, может стать основой для диверсификации структуры специальностей профессионального образования и удовлетворения потребностей экономики в квалифицированных специалистах начального, среднего и высшего звена.





РАЗДЕЛ 5.

ЗДОРОВЬЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЕ В МОСКВЕ

Глава 1.

Состояние здоровья москвичей

Индикаторы, характеризующие здоровье населения, включают демографические показатели и заболеваемость. К первым относится общая продолжительность жизни при рождении (ОПЖ)⁵⁹, по которой Россия отстает от среднего уровня Европейского региона на 9 лет, от стран Западной Европы — на 14 лет. В 2006 г. ожидаемая продолжительность жизни в России составляла 66,6 лет (60,4 для мужчин и 73,2 для женщин) (рис. 61 и табл. 76).

Среди 180 стран мира по средней продолжительности жизни населения Россия занимает примерное 100-е место, а по смертности мужчин — 120–130-е место.

Ситуация в Москве более благоприятна (табл. 76). Столица (наряду с Ингушетией, Дагестаном и Чеченской республикой⁶⁰) входит в четверку лидеров с максимальной ожидаемой продолжительностью жизни при рождении. Так, в 2006 г. ОПЖ в столице составляла 71,8 лет (67,2 для мужчин и 76,5 для женщин), тогда как значение этого показателя, например, в Республике Тува — всего 58,4 лет.

Помимо сведений об общей продолжительности жизни важно знать об ожидаемой продолжительности жизни, проведенной в

⁵⁹ Он характеризует число лет, которое в среднем предстояло бы прожить одному человеку из поколения родившихся при условии, что на протяжении всей жизни этого поколения уровень смертности в каждом возрасте останется таким, как в годы, для которых вычислен показатель. Фактически отражает уровень смертности во всех возрастах.

⁶⁰ Правдивость этих данных вызывает сомнение.





состоянии хорошего здоровья. Для этой цели ВОЗ использует относительно новый индикатор — ожидаемую продолжительность здоровой жизни (ОПЗЖ), рассчитываемую на основе ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) за вычетом числа лет, прожитых в состоянии болезни и инвалидности. При рассмотрении данных

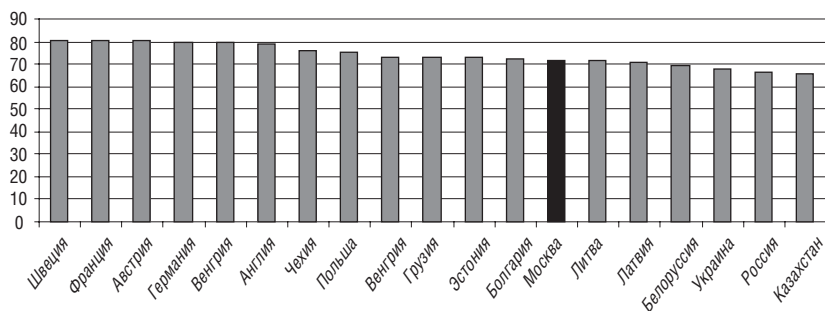


Рис. 61. Показатель ОПЖ в Европейском регионе ВОЗ.

Последний год, за который имеются данные (для Москвы и России — 2006)

Источник: European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark. 2007.

Таблица 76

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Москве и России

Годы	Россия			Москва		
	всего	мужчины	женщины	всего	мужчины	женщины
1990	69,2	63,7	74,3	69,7	64,8	74
1995	64,5	58,1	71,6	65,4	59,0	72,1
2000	65,3	59,0	72,3	69,8	64,6	75,0
2001	65,2	58,9	72,2	69,6	64,5	74,7
2002	65,0	58,7	71,9	69,9	64,9	74,8
2003	64,9	58,6	71,8	70,0	65	75,0
2004	65,3	58,0	72,3	70,8	65,9	75,7
2005	65,3	58,9	72,4	71,4	66,7	76,0
2006	66,6	60,4	73,2	71,8	67,2	76,5

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.





по ожидаемой продолжительности здоровой жизни отличия между Россией и Западной Европой оказываются еще более существенными. Различие увеличивается за счет того, что к невыгодной для России разнице в числе прожитых лет добавляется разница в числе лет, прожитых без болезней и инвалидности, которая складывается не в пользу России. По сравнению с другими развитыми странами Россия имеет один из наиболее низких показателей ОПЗЖ, равный в 2002 г. 58,6 годам (64,1 года для женщин и 58,4 для мужчин), что примерно на 13,2 года меньше, чем в среднем по Европе. Ниже, чем в России, ОПЗЖ только в бывших республиках средней Азии (рис. 62). Все это означает, что россияне не только живут в целом меньше по сравнению с населением большинства стран европейского региона, но и в худшем состоянии здоровья.

Демографические показатели должны быть дополнены данными о заболеваемости населения (рис. 63). Общий показатель частоты впервые выявленных заболеваний в Российской Федерации составляет в 2006 г. 764 случая на 1000 населения, что превышает аналогичный показатель за 1995 г. на 13% (в 1995 г. — 729 случаев на 1000). С каждым годом первичная заболеваемость в стране увеличивается.

Ситуация в Москве более благоприятна. Если в 1995 г. первичная заболеваемость населения столицы превышала аналогичный среднероссийский показатель на 8% (и составляла 729 против 676 на 1000), то к 2006 г. заболеваемость в столице уменьшилась по сравнению с Россией на 3% и составляла 717,2 на 1000. Однако это произошло не столько за счет улучшения здоровья жителей столицы, сколько за счет существенного ухудшения показателей заболеваемости в целом по стране.

На первом месте по числу первичных обращений к врачам в столице и в среднем по России находятся болезни органов дыхания (46,7% и 38,9% соответственно); на втором — травмы, отравления и другие последствия внешних причин (12,6% и 11,1%). Далее следуют болезни нервной системы и органов чувств, доля которых составляет в России 10%, а в Москве — 7,5% (рис. 64).

За период с 1995 г. по 2006 г. в целом по стране наблюдался заметный рост заболеваемости по всем классам болезней. Так, наиболее существенное увеличение числа зарегистрированных больных с впервые установленным диагнозом было отмечено по болезням эндокрин-



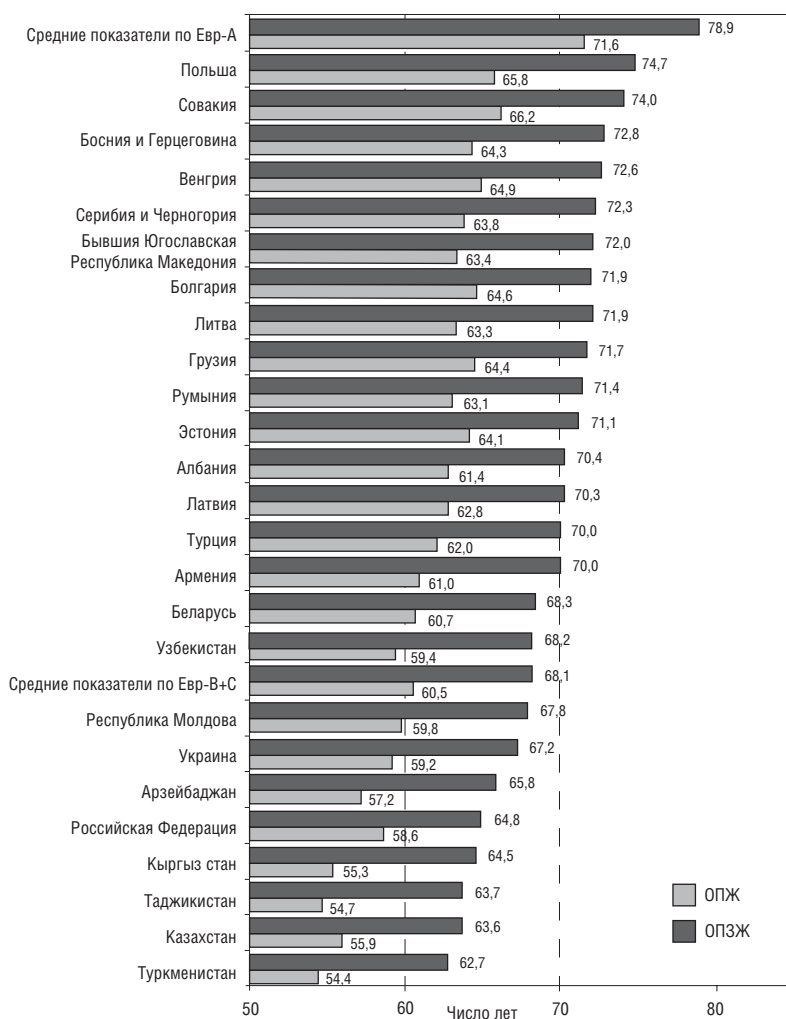


Рис. 62. Ожидаемая продолжительность жизни (ОПЖ) и ожидаемая продолжительность здоровой жизни (ОПЗЖ) в Европейском регионе ВОЗ

<http://www.euro.who.int/pubrequest>.

Eur-A: 27 стран западноевропейского региона ВОЗ с низким уровнем смертности; Eur-B+C: 26 стран восточноевропейского региона, плюс страны СНГ с высоким уровнем смертности (См. Источник: The world health report 2004. Changing history (Geneva, World Health Organization, 2004 <http://www.who.int/whr/2004/en>)).





ной системы, крови и кроветворных органов, системы кровообращения (в 2 раза), мочеполовой системы (на 70%), новообразованиям (на 50%), болезням костно-мышечной системы, нервной системы и органов чувств (на 30%) (табл. 77).

В столице за тот же период наиболее заметно увеличилась первичная регистрация болезней мочеполовой системы (на 60%), эндокрин-

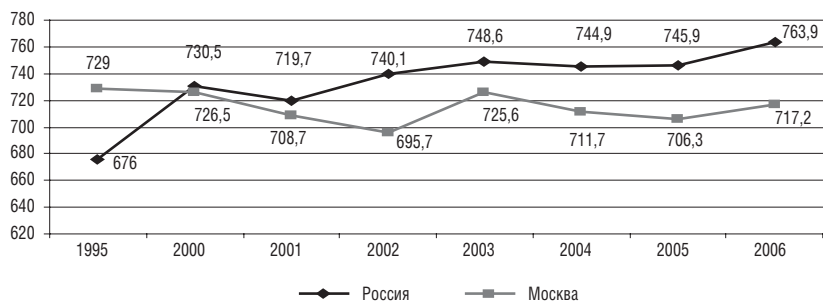


Рис. 63. Динамика первичной заболеваемости населения в Москве и России (зарегистрировано больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, на 1000 населения)

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007. М., Росстат, 2007.

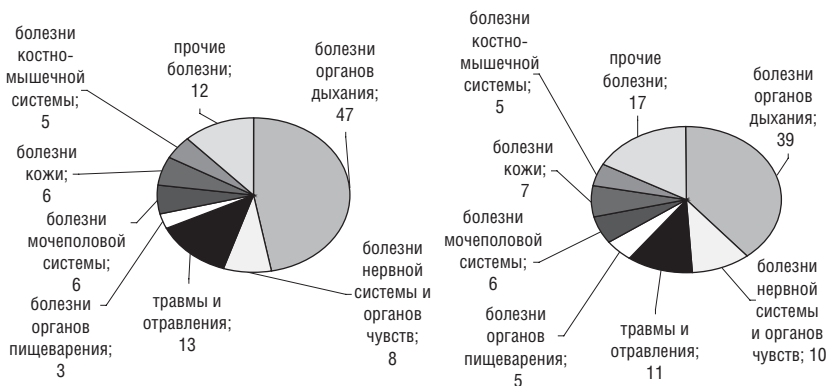


Рис. 64. Структура первичной заболеваемости населения в Москве и России (на 1000 населения)

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007. М., Росстат, 2007.





ной системы (на 42%), костно-мышечной системы (на 28%), системы кровообращения (на 25%), кожи (на 18%).

По данным Министерства здравоохранения и социального развития РФ, каждый взрослый москвич заболевает ежегодно 1,3 раза. Чаще всего это болезни органов кровообращения (24%), дыхания (18%), пищеварения (8%). Помимо этого ежегодно увеличивается число отравлений и травм, из них более половины — на бытовой почве.

Общая заболеваемость (распространенность) жителей столичного региона по многим болезням превышает общероссийскую. Особенно это заметно по таким классам заболеваний и отдельным болезням, как патологии системы кровообращения (на 26%); органов дыхания (на 9%), при этом распространенность астмы среди москвичей больше на 31% по сравнению с россиянами; костно-мышечной системы (на 11%); мочеполовой системы, как например, мочекаменная

Таблица 77

**Первичная заболеваемость населения Москвы и России в 1995г. и 2006 г.
(на 1000 населения)**

	1995		2006	
	Россия	Москва	Россия	Москва
Все болезни, в т.ч.	676	729	763,9	717,2
Инфекционные и паразитарные болезни	47,3	46,1	37,4	31,6
Новообразования	6,6	8,0	9,9	8,6
Болезни эндокринной системы	5,5	6,0	11,7	8,5
Болезни крови и кроветворных органов	2,7	1,5	5,4	1,0
Болезни нервной системы и органов чувств	58,1	49,6	76,7	53,8
Болезни системы кровообращения	13,3	13,6	26,6	16,8
Болезни органов дыхания	295,3	414	297,1	335,2
Болезни органов пищеварения	36,3	23,6	35,3	20,5
Болезни мочеполовой системы	28,9	28,6	48,9	45,9
Болезни кожи	48,1	37,1	50,8	43,8
Болезни костно-мышечной системы	26,7	25,3	35,4	32,3
Травмы и отравления	88,0	98,5	84,8	90,3

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2007. М., Росстат., 2007.





болезнь (на 29%); болезни органов пищеварения, такие как гастриты и дуодениты (на 23%) и болезни желчного пузыря (на 20%).

Объективные показатели здоровья населения могут быть дополнены субъективными, полученными в результате опроса населения самооценками состояния здоровья. Несмотря на дискуссию о том, насколько самооценки здоровья включают элемент субъективизма, многочисленные исследования подтвердили, что они являются надежной мерой здоровья. Специальные исследования, проведенные ИСЭПН РАН в Москве, со всей очевидностью свидетельствуют об общей для России тенденции: уровень здоровья населения снижается. Доля лиц с хорошими и отличными оценками здоровья в столице уменьшилась почти в два раза, и в полтора раза вырос удельный вес лиц с оценкой «плохое» и «очень плохое» (табл. 78).

Данные следующей таблицы (табл. 79) демонстрируют весьма существенную близость самооценок здоровья россиян и жителей столичного региона: средняя оценка здоровья у них равна 3,13. 29% респондентов, опрошенных в Москве и в целом по России, оценили свое здоровье как «хорошее» и «очень хорошее». При этом доля москвичей с очень хорошим здоровьем почти в 3 раза больше, чем в стране (3,9% против 1,4%). Однако удельный вес жителей столицы

Таблица 78

**Самооценка здоровья москвичей 18–64 лет в 1996 г. и 2004 г.
Доля респондентов, имеющих соответствующую оценку, %**

	Москва, 1996 г.			Москва, 2004 г.		
	муж- чины	жен- щины	все насе- ление	муж- чины	жен- щины	все насе- ление
Плохое и очень плохое	3,0	9,0	8,7	9,9	12,6	11,4
Удовлетворительное	47,8	22,4	31,3	48,1	58,1	53,6
Хорошее	38,6	64,8	51,6	35,1	25,0	30,0
Очень хорошее	10,4	3,7	8,5	6,9	3,5	5,0

Данные за 1996 г. — Римашевская Н., Ванной Д., Малышева М., Куббинс Л., Мещеркина Е., Пискалова М. Окно в русскую частную жизнь. Супружеские пары в 1996 г.— М: Academia, 1999;

Данные за 2004 г. — Кислицына О. Неравенство в распределении доходов и здоровья в современной России. М.: РИЦ ИСЭПН, 2005; Сбережение народа (под ред. Н.М.Римашевской). ИСЭПН РАН. М.: Наука, 2007.





с плохим и очень плохим здоровьем превосходит таковой в целом по России (17,3% против 15,3%).

Сравнение здоровья граждан Российской Федерации с аналогичными показателями жителей Европейского региона проходит не в пользу первых. Здоровье хуже, чем у россиян и москвичей, только у проживающих в Венгрии и Украине (рис. 65).

В России в целом и в Москве в частности за последние десятилетия сложилось существенное гендерное неравенство по показателю ожидаемой продолжительности жизни. Разрыв этих индикаторов между мужчинами и женщинами в России отличается самым высоким значением по сравнению с европейскими странами (табл. 80).

Ожидаемая продолжительность жизни мужчин в нашей стране (60,4 года в 2006 г.) на 12–13 лет меньше, чем у женщин. Это больше в 1,6 раз, чем в Европейском регионе в целом, и в 2 раза по сравнению со странами Западной Европы. Ситуация в Москве более благоприятна, чем в целом по России: мужчины живут несколько дольше (67,2 года в 2006 г.), разница в продолжительности их жизни по сравнению с женщинами (9–10 лет) приближается к средневропейскому показателю, но почти в 2 раза превосходит аналогичный показатель в Западной Европе.

Кроме того, данные по ожидаемой продолжительности здоровой жизни (ОПЗЖ) показывают, что и мужчины, и женщины в России несут на себе огромное бремя нездоровья. Для России характерен один из самых больших гендерных разрывов в уровне этого показателя, который был равен 11,5 годам, в то время как в Великобритании ген-

Таблица 79
**Распределение самооценок здоровья взрослого населения Москвы и России
(18 лет и старше)**

	Процент лиц, указавших, что они имеют оценки здоровья					Средняя оценка
	очень хорошее	хорошее	удовлет- вори- тельное	плохое	очень плохое	
Москва, 2004 г.	3,9	25,2	53,6	14,7	2,6	3,13
Россия, РМЭЗ, 2004	1,4	27,9	55,3	13,0	2,4	3,13

РМЭЗ — Российский мониторинг экономического положения и здоровья.



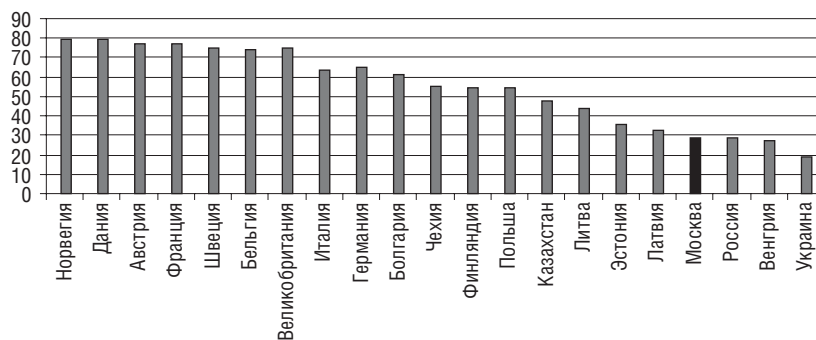


Рис. 65. Доля населения с хорошим и очень хорошим здоровьем в Европейском регионе ВОЗ

Последний год, за который имеются данные (для Москвы и России — 2004).

Источник: European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark. 2007.

Таблица 80

**Ожидаемая продолжительность жизни в Москве, России и странах
Восточной и Западной Европы**

	Все население	Мужчины	Женщины	Разница между мужчинами и женщинами
Москва, 2006	71,8	67,2	76,5	9,3
Россия, 2006	66,6	60,4	73,2	12,8
Великобритания, 2005	79,3	77,1	81,4	4,3
Германия, 2004	79,4	76,6	82,0	5,4
Франция, 2004	80,5	76,9	84,0	7,1
Финляндия, 2005	79,3	75,8	82,8	7,0
Швеция, 2004	80,6	78,3	82,7	4,4
Европейский регион, 2005	74,6	70,6	78,6	8,0
Западная Европа, 2005	79,6	76,7	82,4	5,7
Восточная Европа+СНГ, 2005	68,9	64,5	73,9	9,4

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М. Росстат. 2007.

Московский статистический ежегодник 2007.М., Мосгорстат. 2007.

European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark., 2007.





дерный разрыв в ОПЗЖ составлял 3 года, Германии — 4,4, Франции — 5,4, Финляндии — 4,8, Швеции — 2,9 (табл. 81).

Снижение ожидаемой продолжительности здоровой жизни по мере старения происходит в Российской Федерации гораздо быстрее, чем в странах Восточной или Западной Европы, при этом в отношении мужчин этот процесс выражен еще более резко, чем в отношении женщин (табл. 82). Продолжительность здоровой жизни у мужчин в России ниже, чем в любой из восточных или западноевропейских стран в возрастных группах 20, 40 и 65 лет. Максимальное отличие между ОПЗЖ мужчин России и Европы имеет место в первой возрастной группе, а минимальное — в последней. Однако среди лиц, доживших до преклонного возраста, женщины имеют гораздо худшие показатели здоровья, чем мужчины.

Индивидуальные показатели здоровья женщин, полученные с помощью самооценок по пятибалльной шкале, существенно ниже, чем у мужчин. Профиль женских оценок смещен в направлении «плохое» здоровье, в то время как у мужчин — в направлении оценок «хорошее» (табл. 83).

Парадоксальные противоречия в состоянии здоровья мужчин и женщин на макро- и микроуровне объясняются как биологическими, так и социальными факторами. При этом последние контролируемы и управляемы, что позволяет их рассматривать как устранимые и делать объектом социальной политики.

Таблица 81
Ожидаемая продолжительность здоровой жизни мужчин и женщин в России и Европейских странах в 2002 г.

	Все население	Мужчины	Женщины	Разница между мужчинами и женщинами
Россия	58,6	52,8	64,3	11,5
Великобритания,	70,6	69,1	72,1	3,0
Германия	71,8	69,6	74,0	4,4
Франция	72,0	69,3	74,7	5,4
Финляндия	71,1	68,7	73,5	4,8
Швеция	73,3	71,9	74,8	2,9

Источник: European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark. 2007.





Высокая смертность мужчин может быть связана с гендерным различием социальных ролей. Большее вовлечение мужчин в политическую и экономическую деятельность оборачивается тем, что они чаще принимают на себя риски.

Гендерная сегрегация на рынке труда определяет занятость мужчин в тех видах деятельности, где существует высокий риск травматизма и смертности (армия, правоохранительные органы, шахтеры и т.п.). Производственный травматизм является следствием нарушения технологической дисциплины, пренебрежением правилами охраны труда и значительным количеством работников, занятых на рабочих местах с вредными и опасными условиями труда. Так, в Москве в обрабатывающей промышленности в таких условиях трудится 11,4% мужчин и 7,1% женщин, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды — 49,3% и 15,5%, в

Таблица 82

**Ожидаемая продолжительность здоровой жизни мужчин и женщин
в возрасте 20, 40 и 65 лет в России и странах Европы**

		20 лет	40 лет	65 лет
Мужчины	Россия	36,7	17,3	6,7
	Восточная Европа	41,9	20,5	8,3
	Западная Европа	50,4	27,6	12,5
Женщины	Россия	40,6	18,5	5,8
	Восточная Европа	44,5	22,7	9,3
	Западная Европа	53,7	30,3	14,0
Разница между мужчинами и женщинами	Россия	3,0	1,2	-0,9
	Восточная Европа	2,6	2,2	1,1
	Западная Европа	3,3	2,7	1,5

Источник: Andreev, McKee, Shkolnikov Health expectancy in the Russian federation — a new perspective on the health divide in Europe. Bulletin of the World health Organization. 2002. 81: 778–788.





строительстве — 9,3% и 4%, на транспорте — 27,1% и 17,5%, в связи — 3,8% и 1,7% (табл. 84).

Таблица 83

Распределение мужчин и женщин по самооценке здоровья

	Москва*			Россия**		
	муж- чины	жен- щины	все населе- ние	муж- чины	жен- щины	все населе- ние
Очень плохое	2,2	2,8	2,5	1,5	3,0	2,4
Плохое	9,8	18,4	14,7	9,1	16,0	13,0
Удовлетворительное	51,4	55,3	53,6	51,6	58,0	55,3
Хорошее	31,0	20,9	25,2	35,7	22,2	27,9
Очень хорошее	5,7	2,6	3,9	2,1	0,8	1,4
Средняя оценка	3,28	3,02	3,13	3,28	3,01	3,13

* — По результатам обследования здоровья москвичей, проведенного ИСЭПН РАН в 2004 г (Кислицына О. Неравенство в распределении доходов и здоровья в современной России. М.: РИЦ ИСЭПН. 2005; Сбережение народа (под ред. Н.М.Римашевской). ИСЭПН РАН. М.: Наука. 2007).

** — По результатам Российского мониторинга экономического положения и здоровья (РМЭЗ), 2004 г.

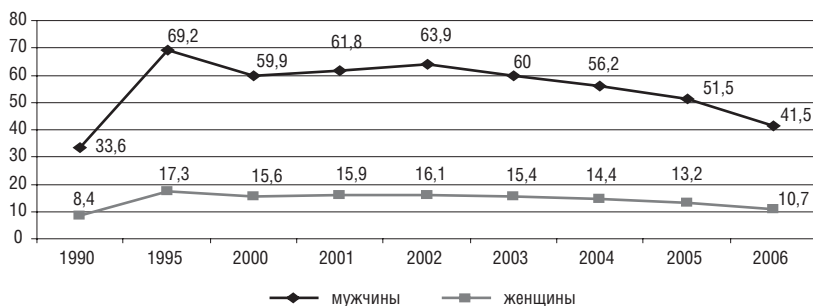


Рис. 66. Коэффициенты смертности мужчин и женщин в трудоспособном возрасте от убийств в России (на 100 тыс. населения соответствующего пола и возраста)

Источник: Здравоохранение в России 2005. М., Росстат, 2006.
Здравоохранение в России 2007. М., Росстат, 2008.



Таблица 84
Удельный вес мужчин и женщин, занятых в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам,
в Москве и России, 2006 г.

	На предприятиях и в организациях с основными видами деятельности:									
	обрабатывающие производства		производство и рас- пределение электрос- энергии, газа и воды		строительство		транспорт		связь	
	Москва	Россия	Москва	Россия	Москва	Россия	Москва	Россия	Москва	Россия
всего, в том числе:	9,4	24,4	38,5	28	8,2	12,1	23,4	26,5	2,7	3
мужчин	11,4	29,9	49,3	32,8	9,3	13,6	27,1	32,4	3,8	5,3
женщин	7,1	17,5	15,5	18,3	4	6,2	17,5	13,6	1,9	1,7

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосторстат, 2007.



Таблица 85

Смертность мужчин и женщин трудоспособного возраста от внешних причин в Москве и России (на 100 тыс. населения соответствующего пола и возраста)

Годы	Все население		Мужчины		Женщины	
	Москва	Россия	Москва	Россия	Москва	Россия
2005	103,7	269,2	162,8	444,1	37,6	88,9
2006	101,2	240,0	156,8	394,2	38,4	80,1

Источник: Демографический ежегодник России 2007. М., Росстат, 2007.

Таблица 86

Заболеваемость мужчин и женщин активным туберкулезом в Москве и России (численность больных с диагнозом установленным впервые, тыс. чел.)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Москва								
Все население, тыс. чел.	3036	4036	3895	3856	3710	4013	2876	3797
Из них:								
мужчины	2125	2973	2838	2814	2649	2885	1894	2604
женщины	911	1063	1057	1042	1061	1128	982	1193
В %								
мужчины	70,0	73,7	72,9	73,0	71,4	71,9	65,9	68,6
женщины	30,0	26,3	27,1	27,0	28,6	28,1	34,1	31,4
Россия								
Все население, тыс. чел.	84980	130685	127192	123340	118564	118924	119226	117646
Из них:								
мужчины	62746	99388	95018	91206	85677	84522	84953	82773
женщины	22234	31297	32174	32134	32887	34402	34273	34873
В %								
мужчины	73,8	76,1	74,7	73,9	72,3	71,1	71,3	70,4
женщины	26,2	23,9	25,3	26,1	27,7	28,9	28,7	29,6

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.





Мужчины чаще сталкиваются с криминальностью и погибают от причин, не связанных с состоянием здоровья, например, от убийств — в 4 раза чаще женщин (рис. 66). В целом в результате внешних причин в 2006 г. мужчины трудоспособного возраста погибали в 4 раза чаще женщин в Москве, а в России — в 5 раз (табл. 85).

Заболеваемости туберкулезом в первую очередь подвержены мужчины (их доля в численности выявленных больных с впервые в жизни установленным диагнозом составляет в разные годы 26–34% в Москве и 24–30% в целом по России) (табл. 86). Мужчины также значительно чаще женщин умирают по причине этого заболевания (рис. 67). При этом если разница в заболеваемости туберкулезом мужчин и женщин составляет 2–3 раза, то смертность — 6–8 раз. Гендерные диспропорции в заболеваемости туберкулезом в значительной мере обусловлены активным распространением этого заболевания в учреждениях пенитенциарной системы (большая часть заключенных и осужденных — мужчины), а также преобладанием мужчин среди лиц без определенного места жительства, среди которых распространение туберкулеза не встречает серьезных ограничений.

Еще одно объяснение связано с различиями в поведенческих практиках мужчин и женщин. По данным обследования здоровья москвичей, мужчины значительно чаще курят. Распространенность курения среди них составила 53,6%, а среди женщин — 27,2%. Существуют гендерные различия и в интенсивности курения: среди мужчин курят 10

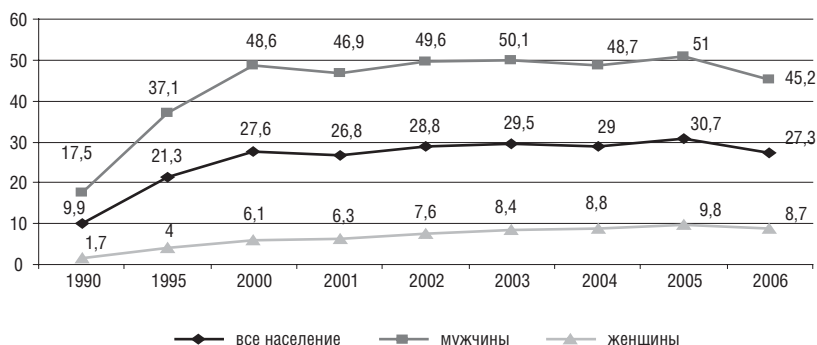


Рис. 67. Смертность мужчин и женщин в трудоспособном возрасте от туберкулеза в России (на 100 тыс. населения соответствующего пола и возраста)

Источник: Здравоохранение в России 2005. М., Росстат, 2006.
Здравоохранение в России 2007. М., Росстат, 2008.





и больше сигарет в день 81,3%, в то время как среди женщин эта цифра равна 58,4%.

Существенный отрицательный вклад в состояние здоровья мужчин вносит злоупотребление алкоголем, которое является, в основном, «мужской» проблемой. Согласно обследованию, 78,4% женщин не употребляют спиртные напитки или употребляют по праздникам, а для мужчин эта цифра равна 38,7%. В то же время 25,3% мужчин выпивают несколько раз в неделю или каждый день, а среди женщин таких оказалось лишь 4,1%.

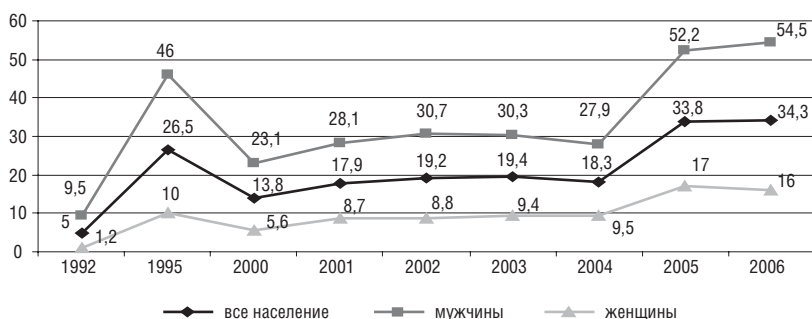


Рис. 68. Смертность мужчин и женщин от причин, связанных с употреблением алкоголя в Москве (на 100 тыс. населения)

Источник: Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.



Рис. 69. Смертность мужчин и женщин в трудоспособном возрасте по причине суицидов в России (на 100 тыс. населения соответствующего пола и возраста)

Источник: Здравоохранение в России 2005. М., Росстат, 2006.
Здравоохранение в России 2007. М., Росстат, 2008.





О том, что злоупотребление алкоголем относится прежде всего к мужчинам, свидетельствуют и гендерные различия в уровне смертности от алкогольных причин (рис. 68). Однако динамика смертности по причинам алкоголизма у женщин также неблагоприятна.

Потребление алкоголя является одним из наиболее существенных факторов суицида, по уровню которого Россия занимает одно из первых мест в мире. Установлено, что повышение среднедушевого потребления алкоголя на 1 литр добавляет 8 мужских и 1 женское самоубийство на каждые 100 000 чел. Для алкоголиков риск самоубийств в 9 раз выше. Суициды, в первую очередь, являются мужской проблемой. Они в 6–8 раз чаще наблюдаются среди мужчин (рис. 69), что может быть объяснено более частым потреблением алкоголя, описанными выше биологическими факторами, а также сложившимися в обществе гендерными стереотипами. Высокий уровень суицида у мужчин отражает одновременно и большую социально-психологическую нагрузку на них, их меньшую готовность адаптироваться к кризисным явлениям.

Женщины более «трепетно» относятся к своему здоровью по сравнению с мужчинами, чаще обращаются за медицинской помощью и не запускают свои болезни до необратимого состояния. По данным НОБУСа⁶¹, среднее число обращений за год для женщин составляет 3,3 раза, в то время как для мужчин — 2,9. При этом отчасти подтверждается известный стереотип: женщины обращаются за медицинской помощью при малейшем недомогании, в то время как мужчины — лишь в том случае, когда иного выхода уже не остается. Мужчину принято считать «сильным» полом, и посещение им врача рассматривается как проявление слабости. Так, мужчины несколько чаще женщин получали направление на госпитализацию (25,1% против 24,3%), были чаще госпитализированы (85,8% против 81,7%) и на более длительный срок (25,4 дня против 23 дней).

Тот факт, что мужчины не хотят замечать проявлений болезни и не обращаются вовремя в лечебные учреждения, подтверждается разницей в показателях смертности и заболеваемости мужчин и женщин: туберкулез встречается у мужчин чаще, чем у женщин в 3,5 раза, а смертность от этой причины в 8 раз; онкологические заболевания наблюдаются у лиц обоего пола почти с одинаковой частотой, а смертность от злокачественных новообразований почти в 2 раза выше у мужчин.

⁶¹ НОБУС — Национальное обследование благосостояния населения и его участия в социальных программах.

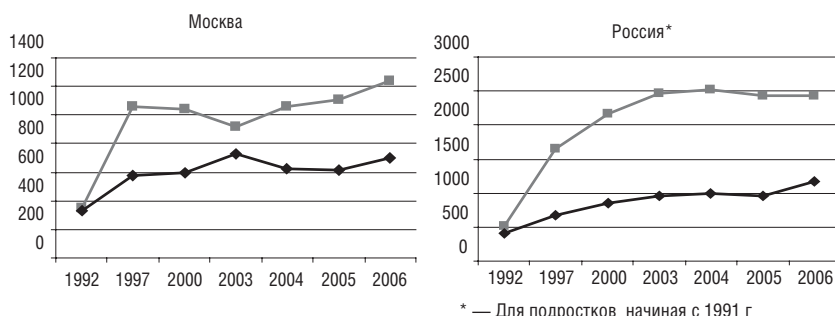




Таким образом, исследования гендерных различий в здоровье чрезвычайно важны в силу значимости использования их результатов. Формирование и реализация программ здоровья окажутся более эффективными, если будут принимать во внимание гендерные различия факторов, которые влияют на них. Уменьшение гендерного разрыва является существенным резервом роста продолжительности жизни москвичей и россиян в целом.

Глава 2. Репродуктивное здоровье

Особую обеспокоенность вызывает рост заболеваемости, существенно влияющей на реализацию репродуктивной функции. Показатель первичной заболеваемости взрослого населения (18 лет и старше) болезнями эндокринной системы и обмена веществ за период с 1992 г. по 2006 г. увеличился в 2 раза (с 328 до 699 на 100 тыс. населения). Аналогичный индикатор для подросткового населения (15–17 лет) вырос за тот же период в 3,5 раза (с 350 до 1239 на 100 тыс.



* — Для полупостков начиная с 1991 г

Рис. 70. Заболеваемость взрослых и подростков болезнями эндокринной системы в Москве и России (на 100 тыс. населения)

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Данные Бюро медицинской статистики, Москва
Здравоохранение в России 2007. М., Росстат, 2008.





населения) (рис. 70). Распространенность сахарного диабета и ожирения возросла соответственно на 21% и 40% для взрослых и 53% и 108% для подростков.

По классу болезней мочеполовой системы за период с 1992 г. по 2006 г. отмечался рост показателя заболеваемости взрослого населения практически в 2 раза (с 2618 до 4866 на 100 тыс. населения), а для подросткового населения — в 3,5 раза (с 1038 до 3686 на 100 тыс. населения) (рис. 71).

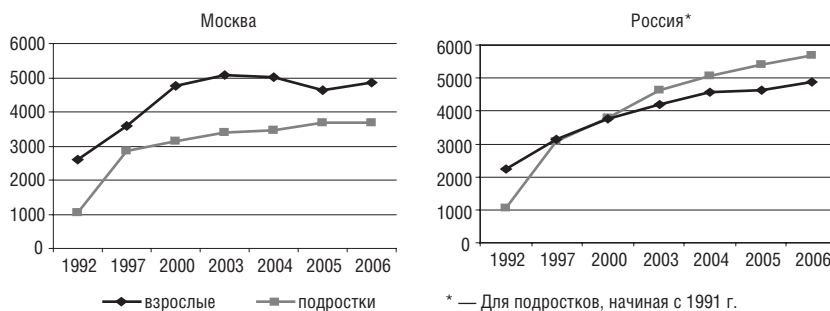


Рис. 71. Заболеваемость взрослых и подростков болезнями мочеполовой системы в Москве и России (на 100 тыс. населения)

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Данные Бюро Медицинской Статистики, Москва
Здравоохранение в России 2007. М., Росстат, 2008.

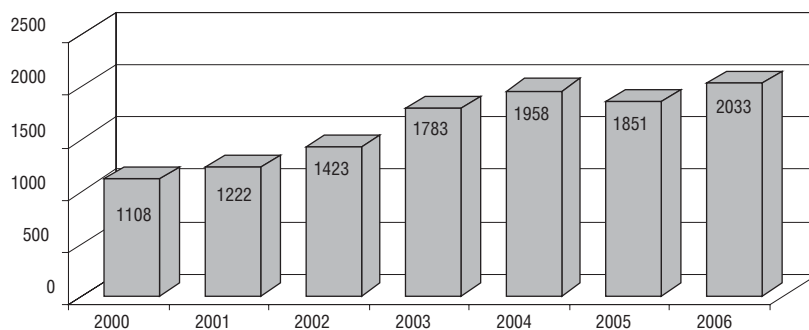


Рис. 72. Распространенность болезней предстательной железы среди взрослого мужского населения г. Москвы (на 100 тыс. населения)

Источник: Бюро медицинской статистики, Москва.





Среди взрослого мужского населения Москвы распространенность болезней предстательной железы с 2000 г. увеличилась на 83% (с 1108 до 2033 на 100 тыс. населения) (рис. 72). Согласно данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, распространенность болезней предстательной железы среди взрослого мужского населения г. Москвы в 2006 г. в 2 раза выше, чем в целом по России.

Среди женщин отмечается рост гинекологической заболеваемости во всех возрастных группах. За период 1995–2006 гг. уровень заболеваемости расстройствами менструации на 100 000 женского населения фертильного возраста вырос в Москве в 1,8 раз и в 2,4 раза в целом по

Таблица 87
Заболеваемость женщин в России и Москве отдельными гинекологическими болезнями (на 100 000 женщин)

Годы	Москва				Россия			
	эрозия и эктропион шейки матки*	расстройства менструаций**	бесплодие**	осложнения беременности, родов и послеродового периода**	эрозия и эктропион шейки матки*	расстройства менструаций**	бесплодие**	осложнения беременности, родов и послеродового периода**
1995	486,6	486,4	71,2	3306,1	844,2	542,6	116,4	3766,7
2000	482,8	761,8	82,3	3240,4	812,3	876,9	138,4	5288,2
2001	506,6	694,9	77,2	3344,8	788,8	909,1	133,5	5510,6
2002	488,3	653,5	62,6	3747,3	764,6	1012,6	144,0	6015,0
2003	488,3	671,5	72,7	4015,7	770,2	1071,0	146,7	6331,7
2004	520,8	899,3	72,3	4388,8	805,1	1183,8	149,9	6241,4
2005	496,2	852,9	72,2	4570,5	758,5	1230,5	144,5	6289,2
2006	506,5	894,5	75,2	5176,5	808,6	1285,7	155,3	6411,0

* — старше 18 лет; ** — 15–49 лет.

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.





России. Стремительно увеличивается число осложнений беременности, родов и послеродового периода (на 57% в Москве и 70% в России). На высоком уровне остается гинекологическая заболеваемость эрозиями и эктропионом шейки матки (на 100 тыс. женщин 506,5 случаев в Москве и 808,6 в России), бесплодием (на 100 тыс. женщин 75,2 случаев в Москве и 155,3 в России) (табл. 87).

Актуальной проблемой остается ухудшение состояния репродуктивного здоровья девушек-подростков. К моменту формирования и перехода организма девушки-подростка в организм взрослой женщины накапливается патология, осложняющая затем течение и исход беременности, что неблагоприятно отражается на здоровье новорожденных. Среди девушек в возрасте 15–17 лет, проживающих в столице, впервые регистрируемая заболеваемость органов мочеполовой системы за период с 1998 г. увеличилась на 27,6%, а за последние пять лет — на 14,5%. При этом продолжают оставаться практически на одном уровне воспалительные заболевания женских половых органов, расстройства менструаций, осложнения беременности, родов и послеродового периода (табл. 88).

Отмечается неблагоприятная тенденция увеличения заболеваемости женщин злокачественными новообразованиями органов половой системы (рис. 73).

Таблица 88
Заболеваемость девушек Москвы в возрасте 15–17 лет болезнями мочеполовой системы (на 1000 населения соответствующего пола и возраста)

Виды заболеваний	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Болезни мочеполовой системы	29,0	29,3	31,4	32,3	31,8	33,9	34,5	37,0
Сальпингит и оофорит	2,9	2,8	2,2	2,0	2,1	1,9	1,8	2,2
Расстройства менструации	5,4	6,7	6,8	6,6	6,7	6,6	6,6	7,1
Осложнения беременности, родов и послеродового периода	1,9	1,8	2,0	2,2	1,8	2,3	1,9	1,9

Источник: Доклад о состоянии здоровья населения Москвы в 2005 г., Правительство Москвы, департамент здравоохранения, Территориальное управление Роспотребнадзора по г. Москве. М., 2006.





В 2006 г. данный вид заболеваемости составил 55,7% в структуре злокачественных новообразований женщин Москвы. За период 1995–2006 гг. заболеваемость злокачественными нозологиями органов половой системы увеличилась на 27,4% (с 120,1 до 153,0 на 100 тыс. женского

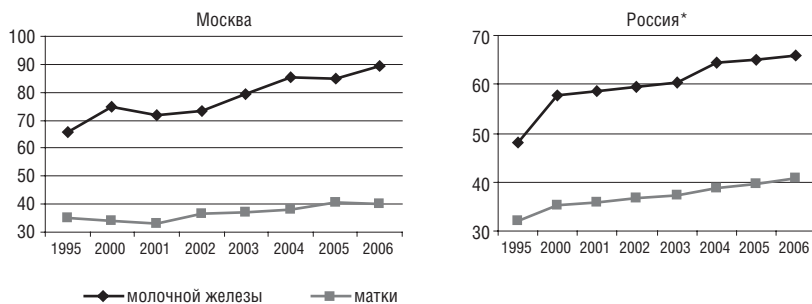


Рис. 73. Заболеваемость женщин злокачественными заболеваниями молочной железы, шейки и тела матки, плаценты в России и Москве (на 100 тыс. женского населения)

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М. Росстат. 2007; Московский статистический ежегодник 2007. М. Мосгорстат. 2007.

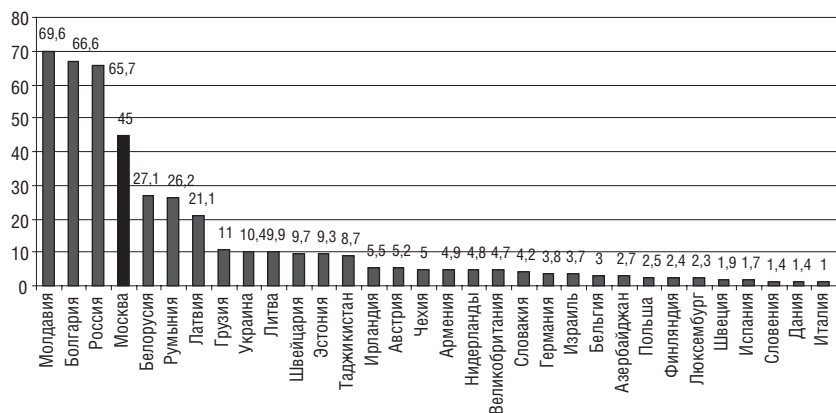


Рис. 74. Заболеваемость сифилисом в Европейском регионе ВОЗ (на 100 тыс. чел. населения), 2006 г.

Источник: European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark.





населения). Распространенность на 100 000 женского населения рака матки выросла на 15%, а рака молочной железы — на 35%. Динамика и темпы заболеваемости данным видом онкологической патологии в столице схожи с Россией в целом, однако показатели на 100 тыс. женщин существенно превышают общероссийские (рис. 73). В некоторой степени это может быть объяснено более широкими возможностями

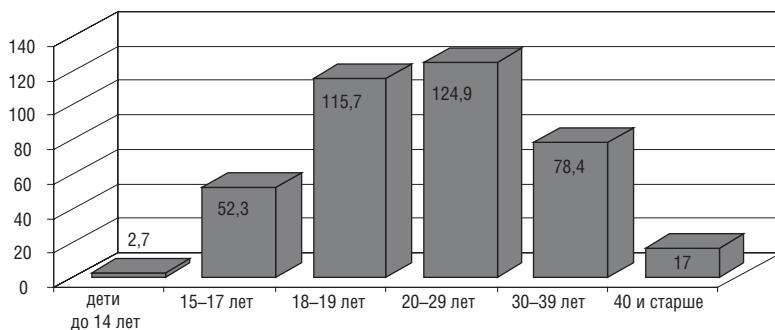


Рис. 75. Заболеваемость сифилисом женщин Москвы по возрасту, 2005 г.
(на 100 тыс. женского населения)

Источник: Доклад о состоянии здоровья населения Москвы в 2005 г., Правительство Москвы, департамент здравоохранения, Территориальное управление Роспотребнадзора по г. Москве. М. 2006.

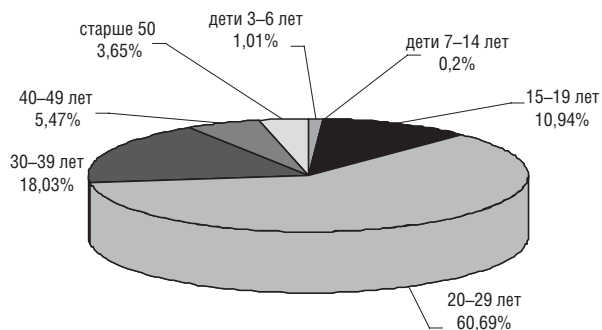


Рис. 76. Возрастная структура ВИЧ-инфицированных женщин в Москве, 2005 г.

Источник: Доклад о состоянии здоровья населения Москвы в 2005 г., Правительство Москвы, департамент здравоохранения, Территориальное управление Роспотребнадзора по г. Москве. М., 2006.





медицины и более активным выявлением злокачественных заболеваний в столице. Однако летальность от данного вида онкологической патологии в Москве ненамного меньше, чем в целом по России. В 2006 г. в течение одного года после установления диагноза умерли от рака шейки матки 19,7% женщин (в России — 19,3%), от рака молочной железы — 9,1% (в России — 10,3%).

Уровень заболеваемости инфекциями «социального неблагополучия» остается высоким, несмотря на тенденцию к снижению.

Заболевания, передаваемые половым путем, особенно пагубно влияют на состояние репродуктивной системы, так как их последствиями являются хронические воспалительные заболевания, внематочная беременность, бесплодие, ухудшение качества потомства, снижение общего иммунитета. После резкого подъема в 1995–1997 гг., вызванного изменениями в социальной жизни населения, заболеваемость сифилисом в Москве и в целом по России снижается, но все еще остается высокой, по сравнению с европейскими странами (рис. 74).

Показатель заболеваемости сифилисом среди женщин в 2005 г. составил 44,3 на 100 000 женского населения (для сравнения, в России — 65,3). По-прежнему самые высокие показатели отмечаются среди женщин активного репродуктивного возраста — молодых девушек 18–19 лет и женщин 20–29 лет (115,7 и 124,9 на 100 тыс. женщин) (рис. 75).

В Москве сохраняется напряженная эпидемиологическая ситуация в отношении болезни, вызванной вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ). И хотя по данным Роспотребнадзора⁶², Москва не входит в перечень субъектов с высоким уровнем пораженности, особую обеспокоенность вызывает постоянное увеличение доли женщин: к 2006 г. она достигла 40%. Большинство ВИЧ-инфицированных женщин (90,6%) находится в фертильном возрасте 15–39 лет, 60,7% составляют женщины в возрасте 20–29 лет (рис. 76).

Обстановка по туберкулезу в Москве более благоприятная, чем в целом по стране, но все еще остается напряженной. Для сравнения уровень заболеваемости всего населения туберкулезом в других европейских странах на 100 тыс. населения составляет в Норвегии — 5,8,

⁶² <http://www.rosпотребнадзор.ru/docs/doclad>.





Швеции — 6,0, Финляндии — 6,5, Германии — 6,7, Италии — 6,5, Дании — 7,3, Франции — 8,1, Бельгии — 10,3, а в России в целом и Москве в частности — 83 и 36,4 соответственно. В 2006 г. среди женщин Москвы зарегистрировано 1193 случая впервые выявленного туберкулеза, показатель заболеваемости составил 21,8 на 100 тыс. населения (для сравнения, в России эти показатели были равны 34 873/45,6 на 100 тыс. соответственно) (рис. 77). Более 80% заболевших женщин постоянно проживают в Москве. Остальные относятся к контингенту социально-дезадаптированных групп населения (лица БОМЖ, мигранты, вынужденные переселенцы).

Уровень распространенности аборт — один из основных медико-социальных показателей, характеризующих репродуктивное сознание и поведение женщин. Аборты часто являются причиной бесплодия, невынашивания и других осложнений беременности и родов, более высоких показателей материнской и перинатальной смертности.

Аборты для России — особая национальная проблема. В середине 1960-х гг. было зафиксировано максимальное за всю историю число искусственно прерванных беременностей — 5,6 млн. в год. В 1970–1980-хх гг. среднегодовое число аборт в России превышало 4,5 млн.

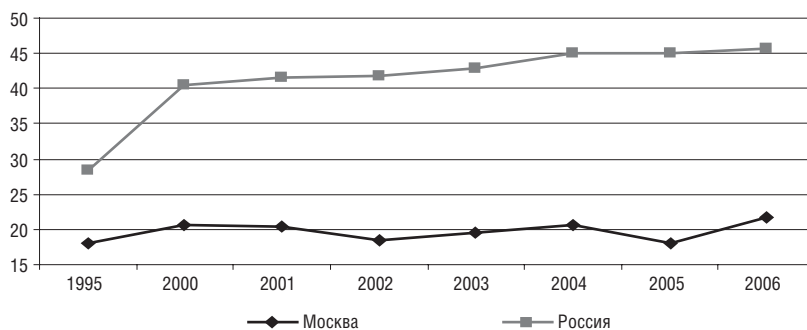


Рис. 77. Заболеваемость туберкулезом женщин в России и Москве (на 100 тыс. женского населения)

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.





Таблица 89

Основные показатели распространенности аборт в России и Москве

	Число аборт по данным Росстат						Число аборт по данным МЗСР РФ, тыс.	
	Россия			Москва			Россия	Москва
	тыс.	на 1000 жен-цин 15-49 лет	на 100 живорождений	доля аборт среди беме-менностей*	тыс.	на 1000 жен-цин 15-49 лет		
1995	2766,4	72,8	202,8	67,0	133,5	52,8	2574,8	123,0
2000	2138,8	54,2	168,8	62,8	88,2	31,5	1961,5	74,3
2001	2014,7	50,9	153,6	60,6	78,2	27,5	1857,0	62,0
2002	1944,5	49,0	139,2	58,2	72,7	25,3	1782,3	56,8
2003	1864,6	47,0	128,6	56,3	69,5	24,2	1677,0	55,8
2004	1797,6	45,5	122,0	54,9	55,7	19,5	1604,5	48,0
2005	1732,3	44,1	121,2	54,8	52,0	18,3	1490,0	40,7
2006	1582,4	40,3	107,2	51,7	43,2	15,4		33,4

* — Беременности = аборт + живорождения.

Примечание: Федеральная служба государственной статистики (Росстат) добавляет к аборт, учтенным Министерством здравоохранения и социального развития РФ (МЗСР) в подведомственных ему учреждениях, аборт, зарегистрированные в лечебных учреждениях других министерств и ведомств и в негосударственных лечебных учреждениях.

Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.

Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.



С конца 1980-х годов число абортон неуклонно снижается⁶³. Сегодня можно утверждать, что в России, наконец, идет активное замещение абортон планированием семьи. За последнее десятилетие абсолютное число искусственных прерываний беременности сократилось в целом по стране в 2 раза (с 2766,4 тыс. в 1995 г. до 1582,4 тыс. в 2006 г.), а в Москве — в 3 раза (с 133,5 тыс. в 1995 г. до 43,2 тыс. в 2006 г.) (табл. 89).

Ситуация улучшается по всем возрастным группам женщин (табл. 90). Максимум учтенных абортон в столице (68%) приходится на женщин в оптимальном репродуктивном возрасте от 20 до 34 лет, 25% — старше 35 лет и оставшиеся 7% — на самый молодой возраст, до 20 лет.

Несмотря на положительную динамику, среди исходов беременностей в России абортон по-прежнему более многочисленны, чем рождениа. На 100 рождениа в 2006 г. приходился 107,2 абортон; иными сло-

Таблица 90

Абортон по возрастным группам в Москве (по системе Минздравсоцразвития РФ)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Число абортон. тыс.	123,0	74,3	62,0	56,8	55,8	48,0	40,7	33,4
В том числе мини-абортон	25,1	13,4	8,9	8,6	6,7	5,4	4,3	3,1
Число абортон на 1000 женщин в возрасте, лет:								
До 15	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15–19	40,1	18,3	15,2	13,9	12,7	10,8	8,9	8,4
20–34	83,8	44,4	35,6	31,9	31,1	26,5	22,8	18,5
35 и старше	21,5	13,6	11,4	10,3	10,4	9,2	7,7	6,4
Число абортон у первобеременных, тыс.	11,9	8,9	7,1	6,5	6,1	5,7	4,7	3,7

Источник: Московский статистический ежегодник 2007.М., Мосгорстат, 2007.

⁶³ Высказывались предположения о том, что реального снижения частоты абортон не происходит, а отмечающаяся тенденция является результатом системы учета данных. В частности предполагалось, что в связи с развитием коммерческих структур большое число абортон не регистрируется. Однако исследования свидетельствуют о том, что снижение абортон — это реальный факт (Philipov D., E. Andreev, T. Kharkova, V. Shkolnikov. Paper for seminar MPI-Max-Plank. Rosthok. May 2002.). Недоучет, естественно, имеет место, но он не влияет на общую позитивную тенденцию.





вами, более половины всех беременностей были прерваны абортom. В Москве ситуация более благоприятна, чем в целом по России: прерывается абортom треть всех беременностей.

Таким образом, несмотря на улучшение ситуации в отношении абортов, Россия была и до сих пор остается страной с недопустимо высокой интенсивностью абортов (рис. 78), которая в разы больше, чем в развитых европейских странах. Проблема искусственного аборта в Москве по-прежнему остается в ряду наиболее острых проблем общественного здоровья.

Одним из основных показателей репродуктивного здоровья населения является показатель заболеваемости будущих мам, включающий как соматическую патологию, так и осложнения беременности. Неблагоприятные последствия осложнений беременности и родов представляют риск как для самой женщины, так и для ребенка. Одна из наиболее частых проблем, с которыми сталкиваются женщины — это существенное снижение содержания гемоглобина в крови (анемия). В среднем в мире каждая третья женщина во время беременности страдает анемией, в развитых странах таких женщин около 20%, в развивающихся — около 60%. В России по данным 2006 г. этот показатель доходит до 41,6%, в Москве — до 26,6%. При этом важно, что рост частоты анемии беременных в 90-е гг. в 1,8 раз в Москве и в 1,9 раз по России в целом связан с ухудшением качества питания женщин. С целью снижения анемии проводится профилактика данного заболевания: бесплатно выдаются антианемические препараты, однако, несмотря на это, заболеваемость анемией в столице и в целом по стране остается значительной (рис. 79).

Сохраняется на высоком уровне частота поздних токсикозов (отеков, протеинурии и гипертензивных расстройств) — 24,5% в Москве и 20,8% в России. Продолжает увеличиваться число беременных, страдающих следующими заболеваниями (за период 1991–2006 гг. в Москве и в целом по России): болезнями мочеполовой системы — в 1,6 и 2,3 раза соответственно; системы кровообращения — на 20% и 80%. Число больных венозными осложнениями и сахарным диабетом возросло в 2 раза.

В определенной степени рост экстрагенитальной заболеваемости беременных закономерен в условиях увеличения возраста рожавших женщин.





В результате значительная часть родов в настоящее время осложнена каким-либо заболеванием, либо их сочетанием. Основными заболеваниями в столице в 2006 г. были поздние токсикозы (отеки, протеинурия

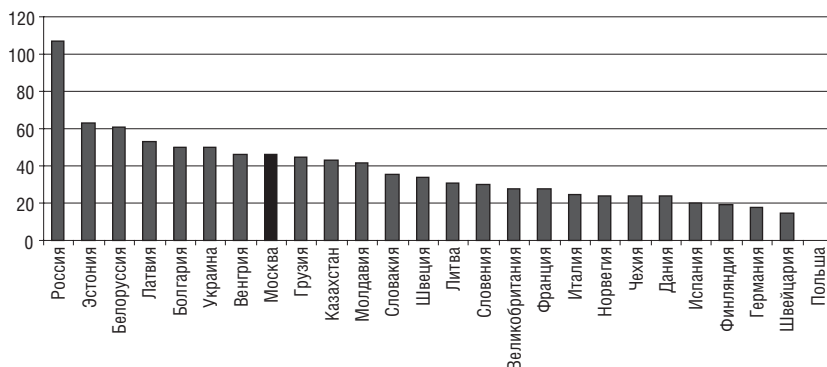


Рис. 78. Число абортов в Европейском регионе ВОЗ (на 1000 живорождений)

Источник: European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark.

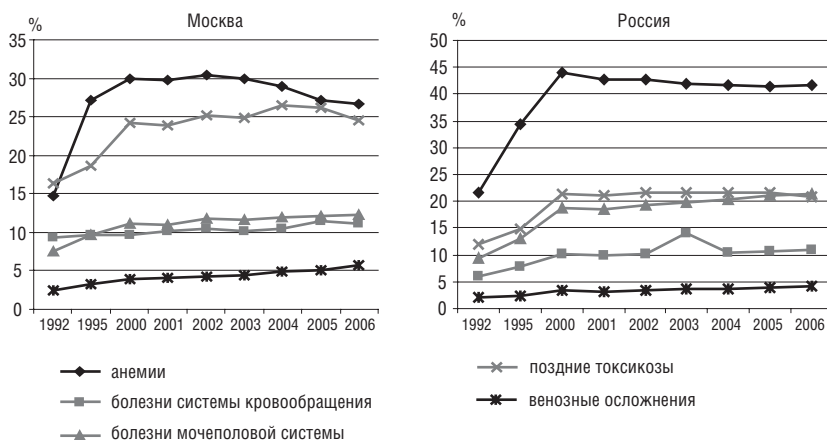


Рис. 79. Заболеваемость беременных женщин в России и Москве (из числа закончивших беременность страдали, %)

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007. Московский статистический ежегодник 2007.М., Мосгорстат, 2007.





и гипертензивные расстройства) (28%), нарушение родовой деятельности (13%), анемии (12%), болезни системы кровообращения (5%).

Несмотря на эти неблагоприятные тенденции, материнская смертность начала снижаться. Материнская смертность — один из основных критериев качества и уровня организации работы родовспомогательных учреждений, эффективности внедрения научных достижений в практику здравоохранения. Большинство ведущих специалистов рассматривают этот показатель шире, считая материнскую смертность интегральным индикатором здоровья женщин репродуктивного возраста, отражающим популяционный итог взаимодействия экономических, экологических, культурных, социально-гигиенических и медико-организационных факторов. Динамика материнской смертности долгое время практически не менялась, оставаясь на уровне середины 80-х годов (30–40 умерших матерей на 100 тыс. живорождений). Только начиная с 2002 г. наметился позитивный сдвиг (рис. 80).

Однако разрыв в показателях материнской смертности в странах Европы и Москвы, как и России в целом, остается существенным. Россия «опережает» все страны географической Европы (рис. 81). Выше уровень материнской смертности только в государствах Центральной Азии и Турции.

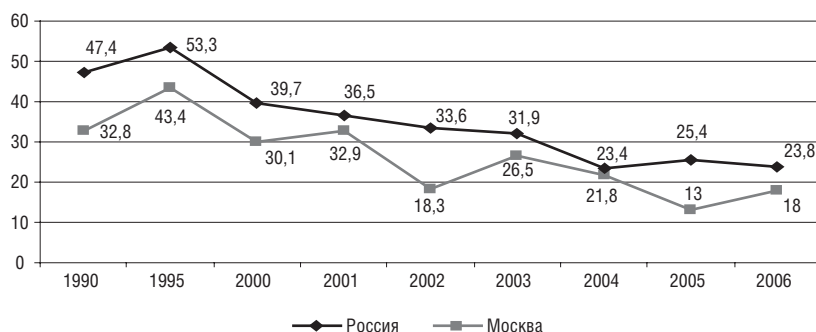


Рис. 80. Динамика материнской смертности в Москве и России (умерло женщин на 100 тыс. живорождений)

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Московский статистический ежегодник 2007.М., Мосгорстат, 2007.
Здравоохранение в России 2005. М., Росстат, 2006.





По данным Госкомстата России, материнские потери определяются тремя ведущими причинами: причины акушерской смерти (18%), кровотечения (17%), поздний токсикоз (отеки, протеинурия и гипертензивные расстройства во время беременности, родов и послеродового периода) (12%), аборт (13%) (табл. 91).

Изменение структуры материнской смертности в России — рост доли «акушерской смерти», т.е. числа умерших в сроке беременности 28 недель и более, — с 67% в 1991 г. до 78,6% в 2003–2006 гг., увеличение удельного веса кровотечений в материнской смертности с 13,5% до 23,1–17,0% в те же годы (табл. 94) свидетельствуют о неблагополучии в состоянии родовспоможения и о необходимости принятия мер по повышению качества акушерской помощи на популяционном уровне.

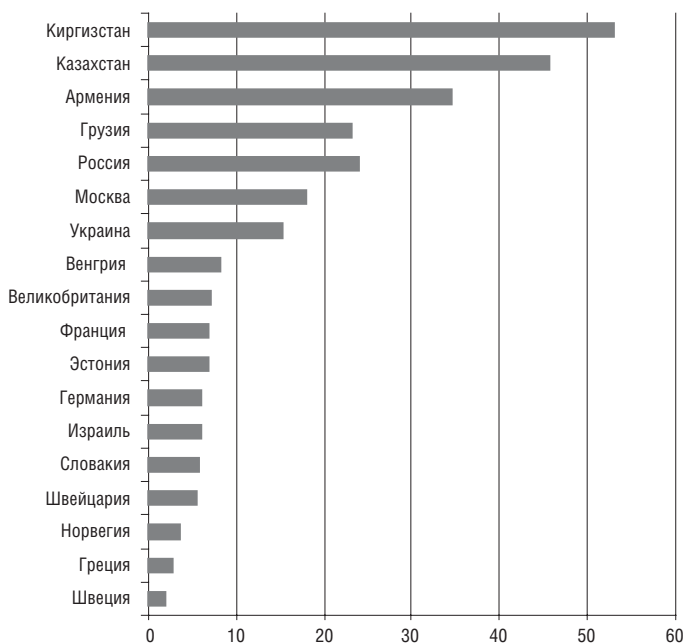


Рис. 81. Материнская смертность в Европейском регионе ВОЗ
(на 100 тыс. живорожденных).

Последний год, за который имеются данные

Источник: European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark.



Таблица 91

Структура материнской смертности в России

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доля акушерской смерти (при сроке гестации более 28 нед)	67,0	66,6	63,9	67,2	69,5	69,6	67,1	70,1	66,9	69,2	73,9	74,2	78,2	77,0	77,6	
Внематочная беременность	8,3	9,2	7,4	7,7	7,3	7,2	8,5	7,1	8,9	6,6	5,0	7,2	5,2	5,1	5,7	8,0
Аборты	24,8	24,2	28,7	25,1	23,2	23,2	24,3	22,8	24,0	24,3	21,1	18,6	16,6	17,9	16,8	13,7
Кровотечение	13,5	14,1	13,8	11,8	12,5	13,3	11,4	13,1	18,2	16,7	16,5	15,8	23,1	18,2	17,0	16,8
Поздний токсикоз	14,8	11,4	12,1	12,2	9,9	13,0	10,6	9,4	12,8	14,3	17,7	15,6	13,0	15,1	12,7	11,9
Сепсис	3,0	4,6	3,4	4,5	4,5	5,3	4,7	3,9	4,3	3,6	3,8	4,3	3,9	4,0	3,8	4,0
Непрямые причины акушерской смерти (ЭГЗ)									7,1	10,5	12,5	12,6	11,2	11,1	15,4	17,9
Другие осложнения беременности и родов (до 1998 г. — включая ЭГЗ)	35,7	36,5	34,7	38,7	42,5	37,9	40,4	43,7	24,4	24,1	23,4	26,0	27,0	28,7	28,6	27,7

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.



Младенческая смертность характеризует состояние здоровья матери и ребенка, а также качество оказания медицинской помощи во время беременности, до и после родов. Тенденции младенческой смертности в столице оказались близки к общероссийской динамике, однако темп сокращения младенческой смертности был несколько выше (рис. 82).

Если в 1989 г. Москва занимала 62 и 53 место в общероссийском распределении младенческой смертности для мальчиков и девочек соответственно, то к 2004 г. — 15 и 20, а ее уровни в столице вплотную приблизились (особенно для девочек) к рекомендуемому ВОЗ уровню для европейского региона — 10 на 1000 рожденных живыми. Показатель младенческой смертности в 2006 г. продолжал снижаться и составил 7,9 на 1000 родившихся (8,9 для мальчиков и 6,9 для девочек), что свидетельствует о повышении качества ведения беременности и родов. Однако разрыв в показателях младенческой смертности в странах Европы по сравнению с Москвой и Россией в целом остается существенным (рис. 83). Для сравнения: младенческая смертность составляла в Люксембурге в 2005 г. 2,6, в скандинавских странах в 2004–2005 гг. — 3, Франции и Германии в 2004 г. — 4, Великобритании в 2005 г. — 5 умерших в возрасте до года на 1000 родившихся живы-

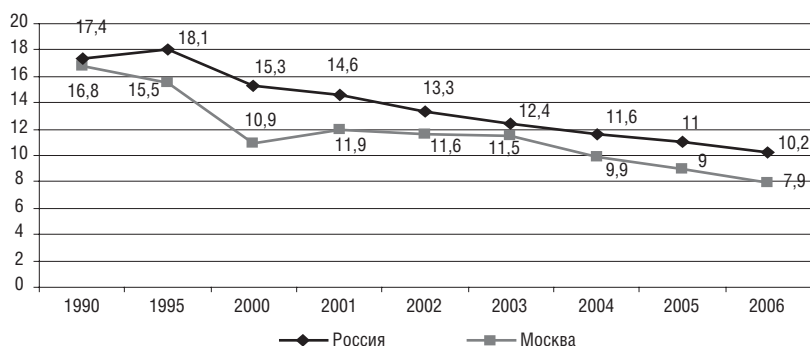


Рис. 82. Динамика младенческой смертности в Москве и России (число детей, умерших в возрасте до 1 года, на 1000 родившихся живыми)

Источник: Регионы России. Социально-экономическое положение 2007. М., Росстат, 2007.





ми. Следует также иметь в виду, что российские показатели несопоставимы с зарубежными из-за различий в определении младенческой смертности. В случае перехода на международные стандарты показатель младенческой смертности в России увеличится.

Отмеченные за период позитивные сдвиги достигнуты, прежде всего, за счет почти двукратного снижения смертности детей до года от болезней перинатального периода (на 40% в России и 58% в Москве), однако они все еще остаются ведущей причиной (табл. 92). Второй важный компонент сокращения смертности детей раннего возраста — снижение смертности от болезней органов дыхания (на 68% в России и 80% в Москве). Существенный прогресс достигнут в сокращении потерь в ранних детских возрастах от инфекций (в 3 раза в России и 2 раза в Москве), значительно уменьшилась смертность от несчастных случаев, травм и отравлений (на 34% в России и 53% в Москве). Таким образом, особенностью смертности детей на первом году жизни в Москве, как и в России в целом, является ее обусловленность различными состояниями и нарушениями в перинатальном периоде, а также врожденными аномалиями.

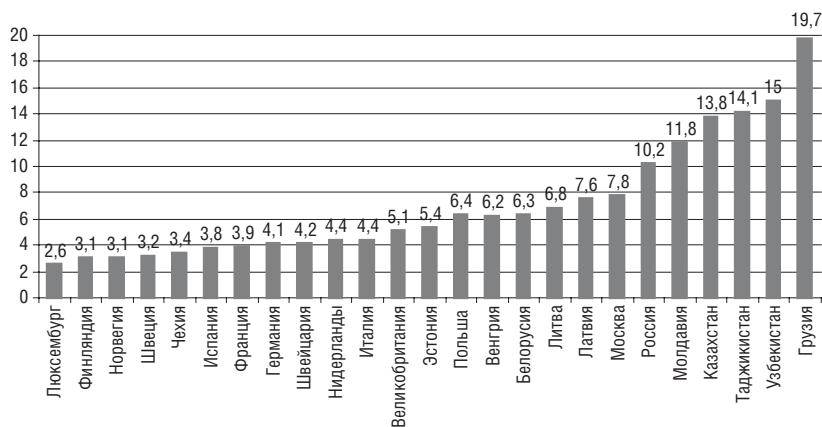


Рис. 83. Младенческая смертность в Европейском регионе ВОЗ
(на 100 тыс. родившихся живыми).

Последний год, за который имеются данные

Источник: European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark.





Таблица 92

Причины младенческой смертности в Москве и России

	На 10000 живорождений				%			
	Россия		Москва		Россия		Москва	
	1995	2006	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Все причины, из них от:	181,2	102,2	154,9	79,1	100	100	100	100
инфекционных и паразитарных болезней	12,7	4,1	4,5	2,0	7,0	4,0	2,9	2,5
болезней органов дыхания	24,2	7,8	9,6	1,9	13,4	7,6	6,2	2,4
врожденных аномалий	41,8	24,5	48,2	31,9	23,1	24,0	31,1	40,3
причин перинатальной смерти	78,5	47,3	82,5	35,6	43,3	46,3	53,3	45,0
несчастных случаев, отравлений и травм	10,1	6,7	4,9	2,3	5,6	6,6	3,2	2,9

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.

Если оценивать сложившуюся в Москве к 2006 г. структуру причин младенческой смертности на фоне среднероссийской, то оказывается, что от всех основных причин, преимущественно экзогенного характера, смертность детей до года в Москве существенно ниже: от болезней органов дыхания — в 3 раза, от инфекций — в 2 раза, от травм и отравлений — в 3 раза, от болезней органов пищеварения дети в Москве не умирали. И лишь от врожденных аномалий доля умерших в Москве оказывается выше, чем в среднем по стране. Это может быть связано со спецификой учета смертности: если ребенок, не являющийся жителем Москвы и привезенный на лечение в столицу по поводу врожденного порока, умер, и его смерть зарегистрирована в столице, то это событие увеличило число умерших от данной причины в столице.





Глава 3. *Здоровье детей и подростков*

Здоровье подрастающего поколения в значительной степени определяет будущее страны, генофонд нации. Данные многочисленных исследований показывают, что источник возникновения плохого здоровья взрослых надо искать в их детстве. Состояние здоровья в ранний период жизни и социально-экономические условия, в которых проживает ребенок, в будущем оказывают существенное воздействие на его поведение, антропометрические показатели, подверженность сердечно-сосудистым заболеваниям, возникновение психических расстройств, смертность. Здоровье детей в России особенно важно, учитывая значительное сокращение населения.

Можно выделить две проблемы в области здоровья подрастающего поколения. Первая заключается в том, что ухудшение здоровья детей обусловлено устойчивой тенденцией ухудшения здоровья женщин, ростом патологии беременности и родов. При этом предопределяется высокая заболеваемость детей и всего населения в последующие годы, поскольку происходит «накопление груза патологии в поколениях». Возникает замкнутый цикл: больная женщина — больной плод — больной ребенок — больной подросток — больные родители. Таким образом, программируется «неполноценная жизнь» ребенка на все последующие периоды жизни с высоким риском развития болезни и инвалидности. Так из поколения в поколение формируется порочный круг бедности и болезней, приводящий к сокращению репродуктивного потенциала нации.

Треть детей в Москве является с детства нездоровыми. В настоящее время (в 2006 г.) рождаются больными или заболевает 30% новорожденных (в целом по России — 40%, в то время как в 1990 г. этот показатель был равен 15%) (табл. 93). С другой стороны, рост заболеваемости новорожденных в некоторой степени, как это ни парадоксально, может быть связан с успехами медицины, обеспечивающими увеличение выживаемости недоношенных, «маловесных» и детей с тяжелой перинатальной патологией.

Вторая проблема связана с тем, что на протяжении всего жизненного цикла ребенка происходит интенсивное ухудшение его здоровья.





Статистические данные свидетельствуют о том, что первичная заболеваемость детей до 14 лет в Москве в последние годы остается на высоком уровне и составляет более 200 тыс. на 100 тыс. детского населения (2006 г. — 220 833), что существенно выше, чем в среднем по России (на 24% в 2006 г., 28% в 2005 г., 34% в 2004 г., 44% в 2003 г., 37% в 2002 г., 48% в 2001 г., 45% в 2000 г.) (рис. 84). При этом темп роста заболеваемости в столице существенно превышал среднероссийский в 90-е годы.

Наибольший удельный вес в патологической панораме первичной заболеваемости детей до 14 лет в 2006 г. в столице и в целом по стране принадлежит болезням органов дыхания (64% и 59,5% соответственно); за ними следуют болезни нервной системы и органов чувств (8,4% и 8,0%), травмы и отравления (7,9% и 5,8%), болезни кожи и подкожной клетчатки (4,8% и 5,4%), инфекционные и паразитарные болезни (3,6% и 5,1%) (табл. 94 и табл. 95).

Однако в причинной структуре заболеваемости за 11 лет произошли некоторые изменения: если в 1995 г. второе место в столице занимали травмы и отравления (6,5%), за ними с небольшим отрывом следовали болезни нервной системы и органов чувств (6,2%), четвер-

Таблица 93

Состояние здоровья новорожденных в России и Москве

	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Родилось больными или заболели в России:								
тыс. чел.	383,3	474,1	510,3	550,9	575,0	587,5	575,9	580,0
в %	28,5	38,0	39,3	39,9	40,0	40,2	40,7	39,8
Родилось больными или заболели в Москве:								
тыс. чел.	20,1	24,1	25,9	27,7	31,1	32,1	29,6	29,9
в %	31,6	30,7	31,6	31,9	33,7	33,4	30,7	30,3
в том числе заболеваниями:								
врожденные аномалии (%)	5,4	4,6	5,3	5,3	6,0	5,8	5,3	5,9
отдельные состояния, возникающие в перинатальном периоде (%)	45,5	34,9	37,4	42,2	49,2	53,5	48,2	50,0

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.



Таблица 94
Динамика лидирующих заболеваний детского населения Москвы и России (на 1000 тыс. населения
соответствующего возраста)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Москва								
болезни органов дыхания	116297	128884	131656	129166	152188	139127	140881	141416
болезни нервной системы и органов	10635	17513	18100	18604	19116	20587	19280	18592
травмы и отравления	11118	15778	16089	16618	16467	16813	17392	17384
Россия								
болезни органов дыхания	73275	87805,6	67549,4	91256,4	97621,1	97570,5	102766,4	105580,1
болезни нервной системы и органов	8250,4	11518,4	11913,1	13189,5	12756,5	13730,7	14178,8	14175,2
травмы и отравления	7390,8	9146,6	9298,6	9703,8	9750,4	10020,8	10475,1	10239,1

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М. Росстат. 2007.
Московский статистический ежегодник 2007. М. Мосгорстат. 2007.



тое место принадлежало инфекционным нозологиям (5%), то к 2000 г. болезни нервной системы вытеснили травмы и отравления на третье место, а последнее место в четверке лидирующих заболеваний заняли поражения кожи и подкожной клетчатки, сдвинув инфекции. В целом по стране в 1995 г. наблюдалась иная структура заболеваемости, нежели в Москве. Второе место занимали инфекционные и паразитарные болезни (8,8%), третье — поражения нервной системы и органов чувств (6,8%), а четверное — травмы и отравления (6,1%). К 2000 г. болезни нервной системы и органов чувств переместились на второе место, потеснив инфекционные и паразитарные, к 2006 г. травмы и отравления вышли на третье место, а список наиболее распространенных нозологических форм в детской патологии продолжили поражения кожи и подкожной клетчатки, вытеснив инфекционные заболевания из списка лидирующих.

По многим классам заболеваний в 2006 г. первичная обращаемость детского населения существенно превышает аналогичные среднероссийские показатели: по врожденным аномалиям, болезням костно-мышечной системы, последствиям травм и отравлений — в 1,7 раза, по новообразованиям — на 50%, болезням мочеполовой системы, нервной системы и органов чувств, болезням органов дыхания — на 20%.

По всем классам болезней за период 1995–2006 гг. наблюдался рост заболеваемости, причем наиболее выраженным в столице он был

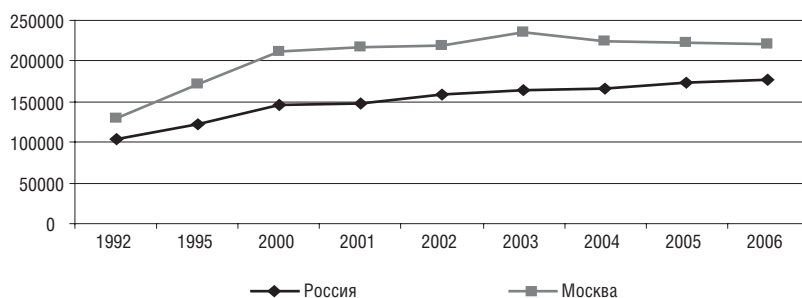


Рис. 84. Динамика первичной заболеваемости детей 0–14 лет в Москве и России (на 100 тыс. детей)

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007. Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007. Данные Бюро медицинской статистики, Москва.





в 2002–2004 гг. С 1995 г. наиболее заметно выросли болезни мочеполовой системы, костно-мышечной системы и соединительной ткани, системы кровообращения, новообразования (в 2 и более раз), эндокринной системы (на 70% в столице и 90% в России), нервной системы (на 70%). Не так сильно увеличились в столице и в стране болезни кожи и подкожной клетчатки (на 50% и 30% соответственно), органов дыхания (на 20% и 50%), травмы и отравления (на 60% и 40%). Сократились инфекционные и паразитарные нозологии (на 10% в Москве и 20% в среднем

Таблица 95

Структура первичной заболеваемости в Москве и России (%)

	Россия			Москва		
	1995	2000	2006	1995	2000	2006
Инфекционные и паразитарные болезни	8,8	7,0	5,1	5,0	4,6	3,6
Новообразования	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Болезни эндокринной системы, расстройства питания, нарушения обмена веществ и иммунитета	0,8	1,0	1,1	0,7	0,9	0,9
Болезни крови и кроветворных органов	0,6	0,8	1,1	0,3	0,4	0,3
Болезни нервной системы и органов чувств	6,8	7,9	8,0	6,2	8,0	8,4
Болезни системы кровообращения	0,4	0,5	0,5	0,2	0,4	0,4
Болезни органов дыхания	60,4	60,0	59,5	68,0	60,8	64,0
Болезни органов пищеварения	4,9	4,5	4,8	3,1	3,9	2,9
Болезни мочеполовой системы	1,2	1,4	1,7	1,0	1,6	1,7
Болезни кожи и подкожной клетчатки	6,1	4,9	5,4	4,3	4,7	4,8
Болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани	1,4	2,0	2,2	2,1	3,4	3,6
Врожденные аномалии (пороки развития)	0,3	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6
Травмы и отравления	6,1	6,3	5,8	6,5	7,5	7,9

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Московский статистический ежегодник 2007.М., Мосгорстат, 2007.
Данные Бюро медицинской статистики, Москва.





по стране). Однако главное отличие в динамике заболеваемости между столичным регионом и Россией заключается в более чем двукратном росте среднероссийского показателя заболеваемости детей врожденными аномалиями (в 2,4 раза) и болезнями крови и кроветворных органов (в 2,6 раз), в то время как в Москве врожденные аномалии увеличились лишь на 50%, а болезни крови и кроветворных органов вовсе уменьшилась. После резкого «взлета» заболеваемости детского населения (0–14 лет), пик которого пришелся на 2002–2004 гг., в столице наметились некоторые улучшения по инфекционным и паразитарным поражениям, болезням костно-мышечной системы, органов пищеварения, эндокринной системы, болезням крови и кроветворных органов, системы кровообращения, нервной системы, органов чувств и дыхания. Стабилизировались на одном уровне болезни кожи и подкожной клетчатки, мочеполовой системы, врожденные аномалии, новообразования. Продолжает увеличиваться первичная заболеваемость вследствие травм и отравлений (рис. 85, 86).

Здоровье столичных подростков (15–17 лет), характеризующееся первичной заболеваемостью, до 2003 г. было заметно хуже, чем в среднем по России (рис. 87). В 2004 г. наступило некоторое улучшение, но затем вновь начался рост показателя частоты впервые выявленных заболеваний. В целом за период с 1991 г. по 2006 г. он увеличился на 76% в Москве. По России наблюдался двукратный рост первичной обращаемости подросткового населения за тот же период.

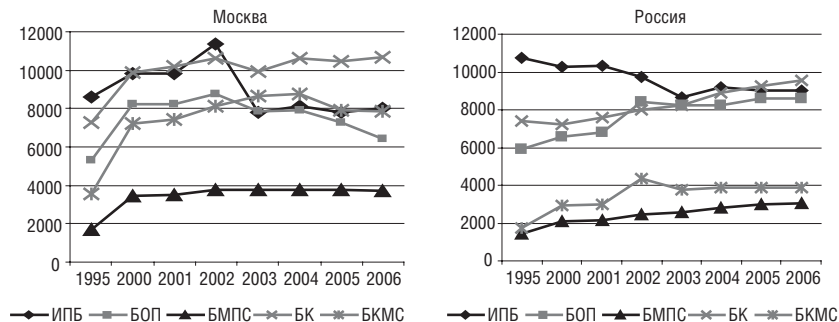
Структура первичной заболеваемости подросткового населения в городе аналогична таковой в целом по России. Первое ранговое место неизменно принадлежит болезням органов дыхания, доля которых в 2006 г. составила 56,4%; на втором месте находятся травмы и отравления (14,8%); третьи занимают болезни нервной системы и органов чувств (6%); на четвертом — болезни кожи и подкожной клетчатки (5,6%), далее следуют поражения костно-мышечной (4,3%), мочеполовой системы (3%), инфекционные и паразитарные болезни (2,8%). За период 1992–2006 гг. заболеваемость подростков в столице выросла практически по всем классам заболеваний, при этом темпы прироста хронической патологии выше в сравнении с детьми более младших возрастных групп (рис. 88, 89).

Самые высокие темпы роста в столице наблюдаются по новообразованиям (4 раза), болезням мочеполовой и эндокринной систем

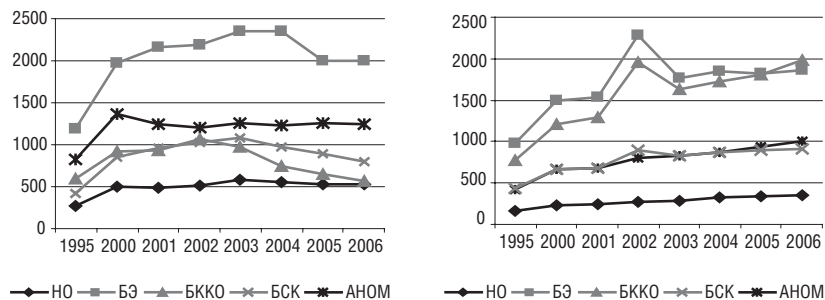




(3,5 раза), болезням системы крови и кроветворных органов (3 раза), нервной системы, органов чувств и костно-мышечной системы (2,7 раз), кожи и подкожной клетчатки (2,5 раза), крови и кроветворных органов (2,2 раза), травмам и отравлениям (1,9 раз). Причем по многим заболеваниям не наблюдается улучшений.



ИПБ — инфекционные и паразитарные болезни, БОП — болезни органов пищеварения, БК — болезни кожи, БКМС — болезни костно-мышечной системы, БМПС — болезни мочеполовой системы



НО — новообразования, БЭ — болезни эндокринной системы, БККО — болезни крови и кроветворных органов, БСК — болезни системы кровообращения, АНОМ — врожденные аномалии.

Рис. 85–86. Первичная заболеваемость детей в возрасте 0–14 лет в Москве и России по некоторым группам болезней (на 100 000 детей)

Источник: Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.
Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.
Данные Бюро медицинской статистики, Москва.





В структуре общей заболеваемости (обращаемости), зарегистрированной у детей и подростков в столице, на первом месте ежегодно стоят болезни органов дыхания (55,8% и 36,9% соответственно), на втором — болезни нервной системы и органов чувств (10,8% и 16,4%), причем самой распространенной патологией являются болезни глаза и его придаточного аппарата (миопии). На третьем месте у детей — травмы и отравления (6,5%), далее следуют болезни костно-мышечной системы (6,1%). У подростков, наоборот, на третьем месте — патологии костно-мышечной системы (13,5%), а на четвертом — травмы и отравления (8,3%) (табл. 96).

Согласно данным Минздравсоцразвития РФ, распространенность многих заболеваний среди детского населения столичного региона в 2006 г. превышала аналогичные среднероссийские показатели: по новообразованиям — на 25%, болезням органов дыхания — на 33%, болезням костно-мышечной системы — в 2 раза, мочеполовой системы — на 11%, врожденным аномалиям — на 28%, последствиям травм и отравлений — на 69%, болезням органов чувств — на 44% по болезням глаза и на 15% — уха.

Среди тревожных показателей, являющихся индикаторами социально-бытового и санитарно-эпидемиологического неблагополучия в Москве, как и в стране в целом, — рост числа детей больных туберкулезом. В 2006 г. в городе зарегистрировано 112 заболевших (показатели на 100 тыс. детского населения: 10,1 среди мальчиков и 8,6 среди девочек), в 2005 г. — 103 заболевших, что на 26,4% больше, чем в 2004 году.

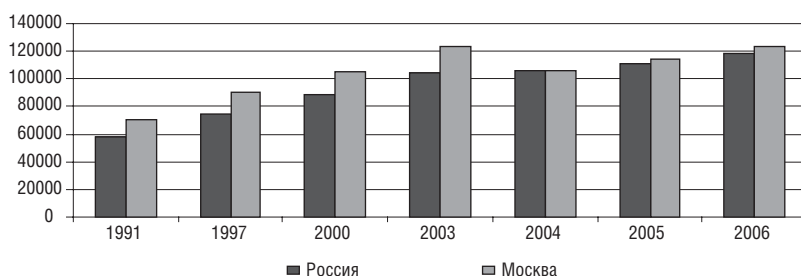
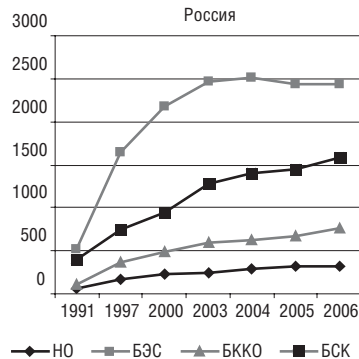
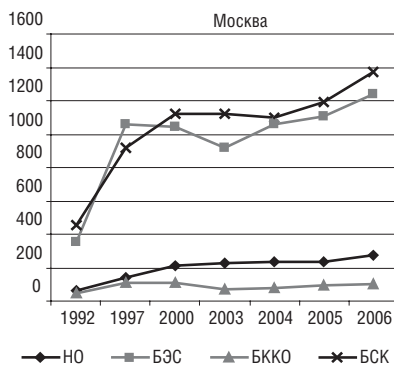


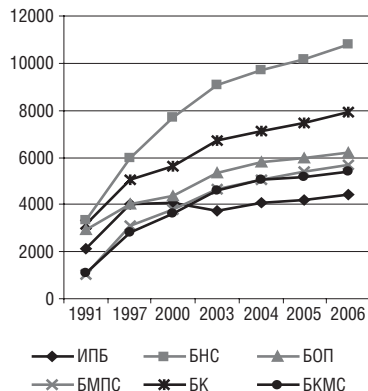
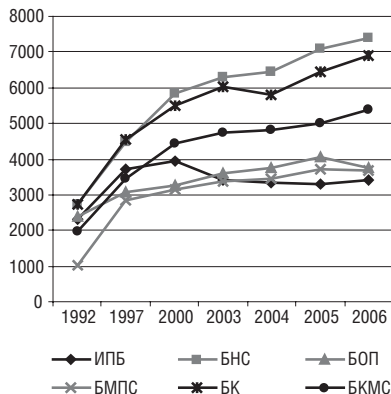
Рис. 87. Динамика первичной заболеваемости подростков в Москве и России (на 100 тыс. детского населения соответствующего возраста)

Источник: Здравоохранение в России 2005, М., Росстат, 2006.
Здравоохранение в России 2007, М., Росстат, 2008.
Данные Бюро медицинской статистики, Москва.





НО — новообразования, БЭС — болезни эндокринной системы, БККО — болезни крови и кровотоковых органов, БСК — болезни системы кровообращения



ИПБ — инфекционные и паразитарные болезни, БНС — болезни нервной системы и органов чувств, БОП — болезни органов пищеварения, БМПС — болезни мочеполовой системы, БК — болезни кожи, БКМС — болезни костно-мышечной системы

Рис. 88–89. Первичная заболеваемость подростков в возрасте 14–17 лет в Москве и России по некоторым группам болезней (на 100 000 детей)

Источник: Здравоохранение в России 2005, М., Росстат, 2006.
Здравоохранение в России 2007, М., Росстат, 2008.
Данные Бюро медицинской статистики, Москва.





Таблица 96

Распространенность отдельных болезней среди детского и подросткового населения Москвы в 2006 г.

Болезни	Дети		Подростки	
	На 100 тыс.	%	На 100 тыс.	%
Все болезни, в т.ч.	201785	100	209826	100
инфекционные и паразитарные болезни	6184	3,1	3561	1,7
новообразования	630	0,3	498	0,2
болезни эндокринной системы, расстройства питания, нарушения обмена веществ и иммунитета	2872	1,4	4517	2,2
болезни крови и кроветворных органов	688	0,3	239	0,1
болезни нервной системы и органов чувств	21683	10,8	34456	16,4
болезни системы кровообращения	1472	0,7	5273	2,5
болезни органов дыхания	112688	55,8	77474	36,9
болезни органов пищеварения	8532	4,2	14668	7,0
болезни мочеполовой системы	4852	2,4	7039	3,4
болезни кожи и подкожной клетчатки	8943	4,4	8511	4,1
болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани	12230	6,1	28232	13,5
врожденные аномалии (пороки развития)	2820	1,4	1905	0,9
травмы и отравления	13199	6,5	17472	8,3

Источник: Данные Бюро медицинской статистики, Москва.

Сохраняется напряженная эпидемиологическая ситуация по ВИЧ-инфекции. Москва относится к регионам с наибольшим количеством ВИЧ-инфицированных детей. На конец 2007 г. в столице зарегистрировано 187 случаев ВИЧ-инфекции у детей, при этом 153 ВИЧ-инфицированных ребенка родились у ВИЧ-инфицированных матерей, из них 2 умерло, 6 больны СПИДом, из них 1 умер (табл. 97). Кумулятивное количество детей, рожденных от ВИЧ-инфицированных матерей, находящихся на диспансерном наблюдении до установления диагноза — 146⁶⁴. Больше, чем в Москве, зарегистрировано ВИЧ-инфицированных детей только в 3 регионах

⁶⁴ <http://www.hivruusia.org/stat/index.shtml>.





Таблица 97

Количество детей, больных ВИЧ/СПИДом, в Москве

Годы	Число ВИЧ-инфицированных детей			Из них больны СПИДом		Кумулятивное количество детей, рожденных от ВИЧ-инфицированных матерей находящихся на диспансерном наблюдении до установления диагноза
	всего	рождены от ВИЧ-инфицированных матерей	умерли	всего	умерли	
1994	0	0	0	0	0	1
1995	0	0	0	0	0	1
1996	0	0	0	0	0	1
1997	0	0	0	0	0	2
1998	2	0	0	0	0	5
1999	12	0	0	0	0	52
2000	18	0	0	0	0	94
2001	23	0	0	0	0	99
2002	23	0	0	0	0	103
2003	27	0	0	0	0	122
2004	40	12	0	0	0	125
2005	40	12	0	0	0	127
2006	177	144	1	4	0	133
2007	187	153	2	6	1	146

(в Иркутской (230), Московской (192) и Свердловской (189) областях).

Остается высоким число детей-инвалидов. Согласно отчетным данным, в 2006 г. на учете в органах социальной защиты состояло 24 915 (в 2005 г. — 25 199, в 2004 г. — 25 881) детей-инвалидов в возрасте от 0 до 17 лет включительно. Наиболее многочисленная группа 10–14-летних — 32% (2005 г. — 31,5%, 2004 г. — 32,6%).

Наибольшие показатели впервые выявленной инвалидности отмечаются в возрастных группах 0–4 года (31,8%).

Среди заболеваний, обусловивших возникновение инвалидности, на первом месте стоят врожденные аномалии развития (22,8%), второе занимают болезни нервной системы (20%), третьи — психические расстройства (13,9%), а четвертое — болезни эндокринной системы (9,2%).





Распределение детей-инвалидов по ведущему ограничению жизнедеятельности: 46% (в 2005 г. — 45,4%, в 2004 г. — 40,8%) не могут передвигаться, 21,5% (в 2005 г. — 22,3%, в 2004 г. — 27,0%) не способны адекватно вести себя, 13,1% (в 2005 г. — 13,7%, в 2004 г. — 13,7%) ограничены в общении с окружающими, 12% (в 2005 г. — 11,2%, в 2004 г. — 11,4%) не могут ухаживать за собой.

Глава 4. **Развитие здравоохранения**

Здравоохранение является весьма, если не самым, важным фактором формирования здоровья населения. По показателю медицинских расходов на душу населения Россия существенно отстает не только от западных стран, но и от большинства стран Центральной и Восточной Европы, которые «стартовали» примерно в равных с нами условиях (табл. 98).

Специалисты ВОЗ подсчитали, что для решения основных проблем здравоохранения затраты общества должны быть не менее 6% ВВП. Доля государственного финансирования в ВВП западноевропей-

Таблица 98
Государственные расходы на здравоохранение на одного жителя в пересчете по паритету покупательной способности, долл. США в 2004 г.

Россия	358	Франция	2382
Латвия	482	Германия	2440
Литва	633	Италия	1812
Эстония	571	Великобритания	2209
Венгрия	937	Норвегия	3406
Польша	559	Швеция	2400
Чехия	1259		

Источник: European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark.





ских стран составляет 6–8%, к этому уровню приближаются страны Центральной Европы: Венгрия, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Хорватия — 5–7% ВВП.

Иная картина складывается в России. Объем государственных расходов в 2006 г. составлял 3,6% ВВП. Примерно на таком уровне же находятся развивающиеся страны со средним доходом (например, Бразилия — 3,6%). Но, в отличие от России, за эти деньги государство там гарантирует первичную медико-санитарную помощь и меры по обеспечению медико-санитарного благополучия (борьба с инфекционными заболеваниями, санитарные мероприятия и проч.). А в России при финансировании здравоохранения на уровне Латинской Америки, государство обещает за эти деньги западноевропейский набор.

Однако дело не только в нехватке средств. Малые деньги, которыми располагает российское здравоохранение, используются крайне нерационально. Россия существенно отстает от индустриально развитых стран мира не только по объему финансирования, но в гораздо большей степени по конечным показателям результативности системы здравоохранения (табл. 99). Как следует из таблицы, по показателю здоровья населения Россия занимает 127-е место, а по интегральной оценке системы здравоохранения — 130-е место, существенно уступая большинству восточноевропейских государств и некоторым латиноамериканским странам со сходным уровнем экономического развития. При этом по показателю расходов на душу населения мы занимаем 75-е место. Но не только Россия сталкивается с этим разрывом между расходами и результатом. Например, США тратят на здравоохранение 16% ВВП (по абсолютному размеру это больше, чем весь ВВП России), но имеют крайне затратную и неэффективную систему медицинского обслуживания, поэтому существенно отстают от менее развитых стран по показателям ее эффективности. И наоборот, Великобритания, Япония, Италия, расходуя относительно меньше, являются лидерами по конечным показателям деятельности здравоохранения.

Следует констатировать, что в России в настоящее время происходит распад единой системы здравоохранения. В каждой территории есть своя структура. При этом существуют значительные различия в организации государственного финансирования





и управления здравоохранением в разных субъектах Российской Федерации. Размеры государственного финансирования здравоохранения в Москве в 2004 г. составили около 7,0 тыс. руб. на человека, что в 2 раза выше, чем в среднем по Российской Федерации. По этому показателю Москва находится на третьем месте, уступая лишь Ямало-Ненецкому и Ханты-мансийскому автономным округам (рис. 90). Вместе с тем прогресс в развитии региональных систем здравоохранения определяется не наличием большого объема финансовых ресурсов в регионе. Так, ни один из вышеперечисленных регионов, включая и Москву, не попал в группу лидеров

Таблица 99

Ранжирование стран по показателям расходов и результатов деятельности систем здравоохранения, по оценке Всемирной организации здравоохранения (ранги от 1 до 191)

Страны	Размер расходов на здравоохранение на одного жителя, доллар. США ППС	Относительные показатели результативности систем здравоохранения	
		показатели здоровья населения	интегральный показатель деятельности системы здравоохранения
США	1	72	37
Швейцария	2	26	20
Германия	3	41	25
Франция	4	4	1
Италия	11	3	2
Япония	13	9	10
Великобритания	26	24	18
Чехия	40	81	48
Польша	58	89	50
Эстония	60	115	77
Литва	71	93	73
Россия	75	127	130
Болгария	96	92	102
Румыния	107	130	160

Источник: WHO World Health Report, 2000, http://www.who.int/whr/2000/en/whr00_ru.pdf.



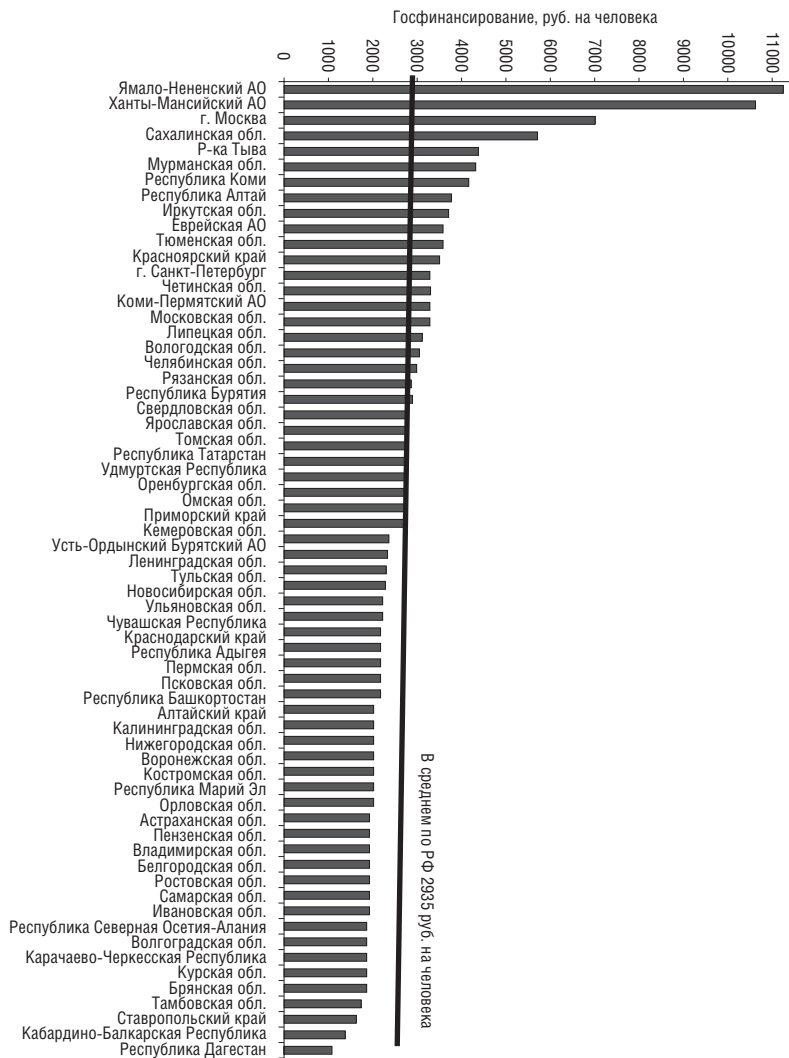


Рис. 90. Размеры государственного финансирования территориальных программ госгарантий в субъектах РФ в 2004 г., руб. на человека

Источник: Здравоохранение в регионах Российской Федерации: механизмы финансирования и управления. Отв. ред. С. В. Шишкин. Авт. коллектив: Г.Е. Бесстремянная, А. С. Заборовская, В





по уровню развитости механизмов финансирования и управления здравоохранением. В Москве высокий уровень развития механизмов финансирования регионального здравоохранения сочетается со средним уровнем развития государственного управления здравоохранением, высокой инновативностью и большим ВРП. Лидеры по уровню развитости механизмов финансирования и управления здравоохранением — это регионы со средним по стране объемом ВРП: Воронежская область, Красноярский край, Новосибирская область, Ростовская область, Самарская область, Свердловская область. Важнее оказывается наличие политической воли к проведению реформ, управленческий потенциал, накопленный ранее опыт организационно-управленческих инноваций.

В России, как и во всем мире, наиболее массовым видом медицинской помощи является догоспитальная, или внебольничная медицинская помощь (до 80% населения пользуются ею). Однако основные средства российского здравоохранения вкладывались в стационарную медицинскую помощь. На долю стационарной помощи до недавних пор приходилось 60–70% объема расходов на здравоохранение против 35–50% в странах с передовыми системами здравоохранения. Это означает, что при общем недофинансировании здравоохранения поликлиники финансировались остаточным методом, что ограничивало возможность их развития, внедрения современных ресурсосберегающих технологий оказания медицинской помощи на до- и послегоспитальном этапах, и в результате приводило к расширению показаний к стационарному лечению, удорожанию медицинской помощи в целом.

В концепции охраны здоровья населения Российской Федерации было обращено внимание на то, что амбулаторное звено здравоохранения должно играть ведущую роль в выявлении лиц с высоким риском развития заболеваний. В соответствии с этим предусматривалось увеличение доли финансирования первичного звена здравоохранения — амбулаторно-поликлинических медицинских учреждений — с целью развития профилактического направления их работы, укрепления нормативной и финансовой базы для работы врача общей практики.

За период с 1990 г. по 2004 г. происходило некоторое увеличение числа амбулаторно-поликлинических учреждений (табл. 100). Этот процесс шел в основном за счет существенного роста числа негосу-





дарственных и сокращения государственных поликлиник. Однако к 2006 г. число амбулаторно-поликлинических учреждений сократилось на 3300 по сравнению с 2004 г. (за счет резкого уменьшения числа государственных учреждений) и на 2700 по сравнению с 1990 г.

В столице в 2006 г. медицинская помощь оказывалась населению в 1599 амбулаторно-поликлинических учреждениях. По сравнению с 1992 г. их число увеличилось практически в 2 раза (с 854 до 1599) (рис. 91). При этом суммарная мощность амбулаторно-поликлинических учреждений Москвы составила 356 посещений на 10 000 населения (2005 г. — 351; 2004 г. — 352; 2003 г. — 347; 2002 г. — 346; 2001 г. — 348; 2000 г. — 352).

Поскольку для российского здравоохранения поставлена задача смены акцентов с лечения на профилактику, то в последние 16 лет происходило сокращение объемных показателей сети стационаров (табл. 101). Число больничных учреждений в стране сократилось в 1,7 раз. Количество больничных коек на 10 тыс. жителей в 2006 г.

Таблица 100

Число врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений различных форм собственности в России

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Число врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений (тыс.), из них:	21,5	21,1	21,3	21,3	21,4	21,5	22,1	21,8	18,8
Государственные		20363	19044	18944	18751	18581	18298	17172	13583
Негосударственные		703	1724	1884	2144	2400	3209	4043	4649
отделения негосударственных немедицинских организаций			486	520	508	486	577	568	560
Мощность врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений, посещений в смену	217,3	235,1	243,2	245,4	247,8	248,7	251,3	256,9	256,4

Источник: Здравоохранение в России, 2005. М., Росстат, 2006.

Здравоохранение в России, 2007. М., Росстат, 2008.

Российский статистический ежегодник 2007. М., Росстат, 2007.





составило 79,5% от уровня 1990 г., но все равно остается высоким по сравнению с западными странами (рис. 92).

Уменьшение количества больничных учреждений в Москве не было столь заметно: с 198 в 1992 г. до 189 в 2000–2003 гг. Но, начиная с 2004 г., их число начало расти (за счет увеличения численности диспансеров, имеющих стационары и прочих больничных учреждений) и составило 195 в 2006 г. При этом за период с 1992 г. по 2006 г. число городских больниц сократилось с 67 до 57, детских городских неинфекционных больниц — с 10 до 8, прочих специализированных больниц — с 16 до 8, родильных домов — с 22 до 19 (табл. 102).

Обеспеченность населения столицы больничными койками составляет 101,1 койку на 10 тыс. населения, включая койки дневного

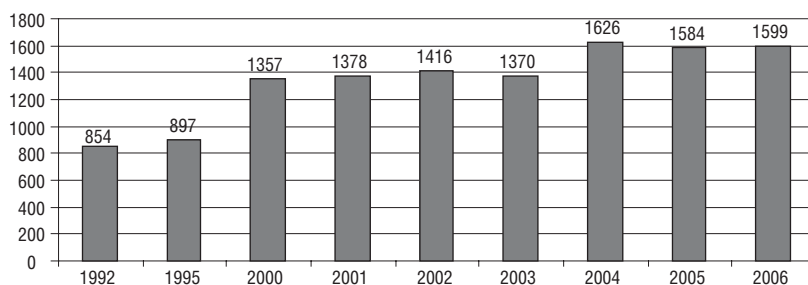


Рис. 91. Число врачебных амбулаторно-поликлинических учреждений в Москве

Источник: Московский статистический ежегодник 2007. Мосгорстат., 2007.

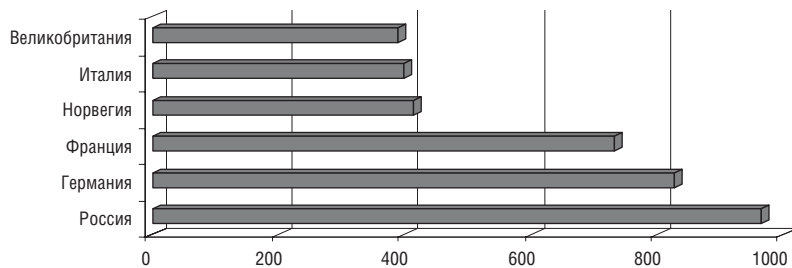


Рис. 92. Число больничных коек на 100 000 населения

Источник: European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark.





пребывания в стационаре (для сравнения в 1992 г. — 120,9 без коек дневного пребывания). Несмотря на снижение показателя обеспеченности больничными койками, уровень госпитализации практически не уменьшается, а в столице даже имеет тенденцию к росту (табл. 103 и рис. 93). Госпитализация составляет на 100 жителей 22 случая в среднем по стране и 18 в столице, что заметно выше, чем в некоторых развитых западных странах (табл. 104). Средняя продолжительность стационарного лечения в нашей стране 14–16 дней против 6–12 дней в западных странах. При этом врачи жалуются на дефицит больничных коек. Недостаток мест объясняется не тем, что все повально болеют,

Таблица 101

Больничные учреждения в России (на конец года)

Годы	Число больничных учреждений, тыс.	Число больничных коек	
		всего, тыс.	на 10 000 чел.
1990	12,8	2037,6	137,4
1995	12,1	1850,5	125,8
2000	10,7	1671,6	115,0
2001	10,6	1653,4	114,4
2002	10,3	1619,7	112,6
2003	10,1	1596,6	111,6
2004	9,8	1600,7	112,5
2005	9,5	1575,4	111,3
2006	7,5	1553,6	109,2

Источник: Здравоохранение в России, 2007. М., Росстат, 2008.

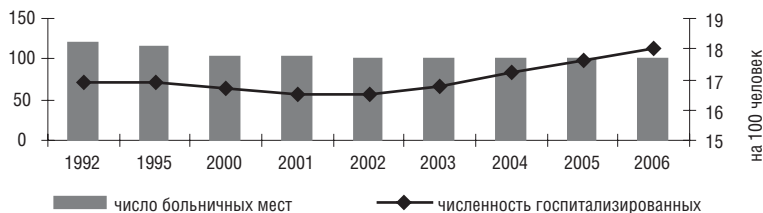


Рис. 93. Число больничных мест и численность лиц, госпитализированных в больничные учреждения (на 100 чел. населения) в Москве

Источник: Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.





а тем, что койки занимают здоровые люди. В системе отечественного здравоохранения широко распространена необоснованная госпитализация, особенно терапевтического, неврологического и гинекологического профилей. По оценкам экспертов, ее доля колеблется от 20% до 50% и практически не сокращается. Например, пациенты с успешно прооперированным аппендицитом или женщины после родов у нас лежат по 5–6 дней, а в Европе их выписывают уже на второй день. Причина такого странного подхода кроется в специфической систе-

Таблица 102

**Больничные учреждения в Москве (по системе Минздравсоцразвития РФ)
(на конец года)**

	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Число больничных учреждений — всего	198	193	189	189	189	189	194	195	195
в том числе:									
городские больницы	67	63	61	58	58	57	57	57	57
детские городские неинфекционные больницы	10	10	10	9	9	9	8	8	8
больницы для инфекционных больных	8	8	8	8	8	8	8	8	8
больницы для больных туберкулезом	2	2	2	2	2	2	2	2	2
прочие специализированные больницы	16	16	16	15	15	15	15	15	8
родильные дома	22	20	19	19	19	19	19	19	19
психиатрические, психоневрологические, наркологические больницы	15	15	15	15	15	15	15	14	14
диспансеры, имеющие стационары	17	17	17	17	17	16	19	18	17
прочие больничные учреждения	41	42	41	46	46	48	51	54	62

Источник: Московский статистический ежегодник 2007. М., Мосгорстат, 2007.





ме финансирования. В цивилизованных странах количество денег, получаемых медучреждениями, зависит от количества вылеченных пациентов и качества лечения. У нас же оплата зависит от количества занятых больными коек.

По данным Всемирной организации здравоохранения, качество медицинской помощи напрямую зависит от численности медицинских кадров и их адекватного распределения в отрасли. После существенного сокращения в середине 90-х годов в столице в последнее

Таблица 103

Использование коечного фонда в больничных учреждениях в России

	1990	1995	2000	2005	2006
Численность госпитализированных больных на 100 чел. населения	22,8	21,3	21,8	22,2	22,2
Среднее число дней пребывания больного на койке	16,6	16,8	15,5	13,8	13,6

Источник: Здравоохранение в России, 2007. М. Росстат. 2008.

Таблица 104

Показатели развития здравоохранения по данным Всемирной организации здравоохранения, 2006 г.

Страны	Уровень госпитализации на 100 жителей	Средний срок госпитализации, дней
Россия	22,2	13,6
Латвия	23,14	9,7
Литва	23,23	10,0
Эстония	18,83	7,8
Венгрия	24,78	7,9
Польша	17,66	6,7
Чехия	21,85	10,8
Италия	14,97	7,6
Норвегия	18,75	7,2
Швеция	15,6	6,3
В среднем по ЕС	18,03	9,17

Источник: European health for all database, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark.





время отмечается неуклонное наращивание численности врачей всех специальностей (рис. 94).

В настоящее время Москва находится на третьем месте в числе субъектов РФ по числу врачей на 10 тыс. населения, уступая лишь Санкт-Петербургу и Чукотскому автономному округу. При этом обеспеченность медицинскими кадрами превышает аналогичный показатель в некоторых государствах мира в России в 1,5–2 раза, а в столице — в 2–3 раза (табл. 105).

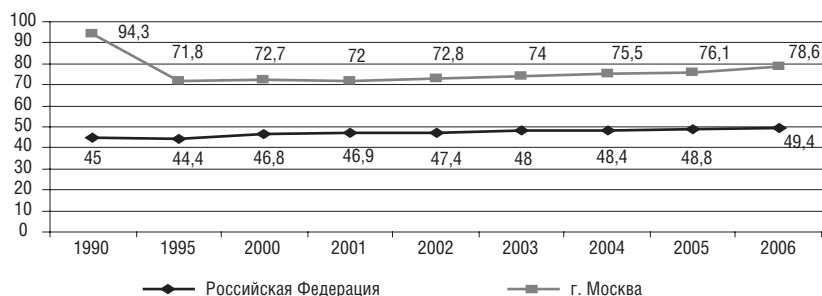


Рис. 94. Численность врачей на 10 тыс. чел. населения в России и Москве

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели — 2007. М., Росстат, 2007.



Рис. 95. Численность среднего медицинского персонала на 10 тыс. чел. населения в России и Москве.

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели — 2007. М., Росстат, 2007.





Однако наличие врачей должно подкрепляться средним медперсоналом, по количеству которого столица отстает от среднероссийского показателя и занимает 13 место с конца среди субъектов РФ (рис. 95). При этом обращает на себя внимание тенденция к существенному снижению в последние годы обеспеченности москвичей специалистами со средним медицинским образованием (на 65% за период 1990–2006 гг.). Более всего уменьшилась численность фельдшеров — в 2,4 раза и акушеров — в 1,7 раз по сравнению с 1992 г.

Таким образом, анализ обеспеченности населения медицинскими кадрами показывает нарастающую диспропорцию соотношения врачей и среднего медицинского персонала. Если в 1990 г. в столице на 1 врача приходилось 1,7 специалиста со средним медицинским образованием, то в 2006 г. этот показатель составил 1,3. В среднем по России ситуация намного лучше — 2,2. Известно, что показателя оптимального соотношения средних медработников и врачей в практике не существует. Ориентиром могут служить лишь рекомендации экспертов ВОЗ и Минздрава России: оптимальным считается соотношение 1:4–1:5.

Прямым следствием недостаточного обеспечения сестринским персоналом ЛПУ является снижение качества оказания медицинской помощи пациентам. Положение усугубляется тем, что в течение последних лет в столице сокращается число младшего медицинского

Таблица 105

Обеспеченность медицинскими кадрами

Страна	Обеспеченность врачами на 10 тыс. населения)
Болгария	36,0
Великобритания	21,3
Финляндия	31,9
Франция	33,4
Канада	21,0
Швеция	32,6
Япония	20,6
США	26,7
Россия	49,4
Москва	78,6

Источник: Здравоохранение в России, 2005. М., Росстат, 2006.





персонала. В результате врачи и медицинские сестры часто вынуждены выполнять вспомогательные функции, не требующие профессиональной компетенции их уровня, а больные остаются без должного внимания.

Наблюдается высокий процент совместительства врачебных и средних медицинских должностей. В целом по России в 2006 г для врачей этот показатель составил 1,5, для среднего медицинского персонала — 1,3. В Москве соответственно — 1,4 и 1,5. Совмещение должностей широко используется в системе здравоохранения в качестве основного способа обеспечить приемлемый уровень оплаты труда медицинских работников. Однако высокий уровень совмещения может иметь ряд негативных последствий: ущерб здоровью медицинского персонала, снижение качества работы и эффективности медицинской помощи или производительности труда.

Сохраняется диспропорция соотношения врачей первичного звена обслуживания пациентов и врачей-специалистов. В мировой практике утвердилось понимание закономерности: чем выше доля врачей первичного звена в общей численности врачей (ниже доля узких специалистов), тем меньше средств необходимо для достижения конечных результатов функционирования системы здравоохранения. В российской структуре доля врачей первичного звена составляет 9,9% (педиатров) и 23,5% (терапевтов) против 45–55% в западных странах. Для Москвы эти показатели равны 8,3% и 23,9% соответственно.

Частота направлений больного участковыми врачами к специалистам у нас превышает 30% от числа первых посещений, в то время как в западных странах 4–10%. А поскольку врачи в поликлиниках не имеют мотивации к тому, чтобы больше делать самим и нести реальную ответственность за здоровье населения, вся надежда больного на госпитализацию.

Анализ кадрового состава по возрастному критерию свидетельствует о тенденции к росту доли работников здравоохранения РФ предпенсионного и пенсионного возрастов. Удельный вес врачей старше 50 лет на протяжении последних лет (с 2000 г. до 2006 г.) возросла среди мужчин с 23% до 28,5%, женщин — с 19,8% до 25,5%, в целом среди мужчин и женщин — с 20,5% до 26,1%. Данный факт в перспективе может усугубить неблагоприятно складывающуюся ситуацию по кадровому обеспечению лечебно-профилактических учреждений.





На качество медицинского обслуживания влияет низкая мотивация медицинских кадров к качественному труду и повышению своих профессиональных знаний. Когда врач работает на 1,5 ставки, то ему при всем желании просто некогда заниматься повышением квалификации. По данным Л.Рошаля, квалификационную категорию имеют только 53,8% врачей, около 40% врачей первичного звена не проходили повышения квалификации в течение 10 лет. Повышение квалификации один раз в пять лет не решает проблемы качества. Развитие современной медицинской науки и практики требует от врачей постоянного совершенствования знаний и умений, тем более что медицинская информация за год меняется на 100%. К примеру, в Англии врачам предоставляют новую информацию 2 раза в год. У нас в стране имеются значительные трудности в регулярном повышении знаний. Так, у медицинских работников крайне ограничен доступ к «Национальной электронной медицинской библиотеке» через систему Интернет, а средства для повышения квалификации без отрыва от клинической практики не заложены ни в бюджете, ни в системе ОМС. С другой стороны, зачем врачам много знать, если большинство пациентов не может купить современные эффективные препараты из-за их высокой стоимости? Тут дело не столько в цене лекарств, сколько в небольшой пенсии или зарплате. Получается порочный круг: больные не могут купить, врачи стараются не назначать. Причем это входит в шаблон действий врача, и препараты не назначаются даже тем, кто может их купить.

Другой фактор обострения проблемы качества услуг — низкий уровень материально-технической базы здравоохранения. Износ основных фондов учреждений здравоохранения составляет 58,5%, в том числе зданий — 27,4%, медицинского оборудования — 64%, транспорта — 62%. Мировое здравоохранение в последние 2–3 десятилетия переживает глубокие технологические сдвиги, существенно повышающие клинические результаты медицинской деятельности. Эти процессы очень слабо заделали наше здравоохранение, если не считать небольшого числа элитных учреждений. Дефицит современной медицинской техники больно бил и бьет по здоровью нации. Но огромные одноразовые закупки в рамках национального проекта «Здоровье» могут иметь свои обидные и непоправимые минусы, грозящие распылением средств. По данным Л. Рошаля, оборудование иногда





поступает туда, где в бюджете не предусмотрено средств на обучение специалистов и на лицензирование нового вида деятельности. И чтобы запустить такое оборудование и подготовить специалистов, требуется длительное время. Нет также договоренности с иностранными поставщиками о минимум пятилетнем снабжении запчастями и реактивами. Не создана сеть быстрого и качественного ремонта. При этом закупку необходимого оборудования и лекарственных средств диктуют не специалисты, не медицинские учреждения, а чиновники. В результате руководители медицинских учреждений вынуждены приобретать оборудование, инструментарий, расходные материалы и лекарства только в тех фирмах, на которые им указали сверху.

Таким образом, основные проблемы здравоохранения сводятся к следующему:

- Хроническое недофинансирование отрасли: в связи с этим — низкая материально-техническая база подавляющего большинства учреждений, низкая зарплата медицинских работников, недофинансирование по медикаментам, питанию, капитальному ремонту, оборудованию и т.д.
- Низкая эффективность имеющихся ресурсов: существенная диспропорция в объемах финансирования амбулаторно-поликлинической и стационарной помощи; необоснованно высокий уровень госпитализации и длительность пребывания больных в стационаре.
- Проблемы обеспеченности медицинскими кадрами: диспропорции в обеспеченности населения медицинскими кадрами (врачами и средним медицинским персоналом; врачей первичного звена и специалистов); кадровый дефицит в лечебно-профилактических учреждениях, особенно первичного звена; падение престижности профессии медицинского работника и нежелание молодых специалистов работать по профессии.
- Проблемы качества труда медицинских работников: отсутствие мотивации в качественном и интенсивном труде, внедрении современных технологий, профилактической работе, профессиональном росте, так как труд оплачивается государством вне зависимости от объема, качества, эффективности и социальной значимости; невозможность осуществлять свои профес-





сиональные функции по причине изношенности материально-технической базы, несоответствия уровня ее оснащенности современным требованиям, неадекватного соотношения врачей и медицинских сестер; отсутствие действенной системы контроля за качеством и результатами труда медицинских работников.





ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сегодня правительство всерьез озаботилось проблемой сохранения качества человеческого потенциала, остро стоит вопрос, как побороть бедность и справиться с демографическими проблемами. Мировой финансовый кризис еще больше обострил проблемы социальной сферы. Вкладываются огромные средства, чтобы изменить ситуацию, но ожидаемых успехов это не приносит. И дело все в том, что в основе сложившейся ситуации лежит несколько фундаментальных причин, которые не осознаются или не принимаются во внимание правительством при осуществлении социальной политики. Именно это определяет ее неэффективность, в то время как решение проблемы лежит в другой плоскости. Прежде всего, это связано с тем, что у нас в основе социальной политики лежат ложные парадигмы и мифы.

Во-первых, до сих пор господствует либеральная точка зрения, согласно которой рыночные механизмы, так же как и в экономике, для социальной сферы являются более эффективными, и во все предыдущие годы реформ государственная социальная политика была направлена на уход государства из социальной сферы и насаждения в ней рыночных отношений.

Во-вторых, в ее основе лежит миф о том, что по мере экономического роста будут автоматически создаваться возможности для успешного решения социальных проблем и повышения уровня жизни большинства населения и все проблемы социальной сферы лежат в ресурсной плоскости.

В-третьих, при подготовке социально-экономических решений задачи макроэкономической и социальной политики рассматриваются, как правило, отдельно, без четкого представления о влиянии состояния и качества социальной среды на социально-экономическое развитие страны.

Такому положению дел во многом способствует тот факт, что обратное влияние социальных факторов и качества социальной среды





на экономическую динамику в социально-экономической политике осознается лишь на вербальном уровне и в реальных расчетах во внимание практически никак не принимается.

Финансирование социальной политики все еще продолжает строиться по «остаточному» принципу, а успешность решения социальных проблем и финансирование социальной сферы идет от достигнутого уровня и ставится в зависимость от экономического роста, а не от реальной потребности для решения имеющихся здесь проблем⁶⁵.

Такой подход в условиях сравнительно высоких темпов экономического роста и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры позволял правительству увеличивать бюджетные расходы, в том числе на увеличение пенсий, пособий, МРОТ, зарплат в бюджетной сфере и т.п. и тем самым создавать иллюзию эффективной социальной политики.

Однако, несмотря на определенные усилия правительства по увеличению оплаты труда в бюджетной сфере, ее уровень еще далек от реальной значимости и важности для государства труда работников этих сфер. Аналогичная ситуация — по социальной поддержке и пенсионному обеспечению населения. Анализ указывает также на недостаточный уровень социальной поддержки со стороны государства малоимущим, и, прежде всего, детям, уровень бедности для которых в 2 раза выше, чем средний по стране.

Анализ эффектов таких мероприятий, как увеличение пенсий, МРОТ, зарплаты работников бюджетной сферы, несмотря на их необходимость и важность, показывает их низкую эффективность на снижение бедности — только 15–20% выделяемых для этих целей ресурсов попадают бедным домохозяйствам, а прогнозные оценки показывают невозможность выхода в обозримой перспективе на европейские стандарты по уровню МРОТ, пенсий и детских пособий. Простое увеличение бюджетных расходов (а кризис ограничивает возможности дальнейшего роста расходов государства на социальные нужды) в рамках принятой парадигмы в принципе не может привести к существенным изменениям в

⁶⁵ Это хорошо видно на примере уровня детских пособий, которые покрывают всего несколько процентов дефицита доходов в бедных семьях, или материнского капитала, уровень которого не сопоставим с ценами на жилье или образование.





решении проблемы снижения уровня неравенства и бедности, так как не устраняет причин, порождающих это неравенство. Не говоря уже о том, что для радикальных изменений необходимы огромные дополнительные ресурсы, а это инфляционные риски⁶⁶.

Сегодня такой подход к решению социальных задач в связи с замедлением экономического роста и снижением доходов государства ставит перед правительством сложную проблему: надолго ли хватит запаса прочности, и на чем можно сэкономить, чтобы не допустить резкого снижения уровня доходов населения и свертывания социальных программ. Вместе с тем условия и предпосылки развития человеческого потенциала определяются распределением ресурсов между людьми, и от характера этого распределения это развитие зависит не меньше, а даже больше, чем от количества самих ресурсов. Конечно, общее количество таких ресурсов зависит от успехов в экономической сфере, но от того, как они распределяются, как показывают исследования, в итоге зависит и сам экономический рост.

Сформулируем основные выводы относительно необходимости корректировки социальной политики.

Острые социально-экономические диспропорции, возникшие в ходе проводимых в стране реформ, представляют серьезную угрозу социально-политической, экономической и демографической ситуации в стране, особенно в условиях развивающегося кризиса. Существующие сегодня механизмы формирования и перераспределения доходов населения настроены и работают в пользу богатых, большая доля совокупного роста доходов уходит на рост доходов наиболее обеспеченных слоев населения, а на повышение доходов наименее обеспеченных остаются малая доля. Все это приводит к тому, что избыточное социально-экономическое неравенство в России достигло угрожающих величин,

⁶⁶ Международные сопоставления с развитыми странами показывают кардинальные отличия характера обеспеченности различных групп населения РФ от населения США и Европы, в том числе резкий, все увеличивающийся крен распределения доходов в пользу 15–20% богатого населения и позволяют получить представления о характере и масштабах таких институциональных изменений. В частности, для того, чтобы приблизить *относительное* соотношение доходов разных групп населения к западноевропейским стандартам необходимо поднять доходы 75–80% населения: начиная с самой низкодходной группы почти в 3 раза в среднем с постепенным убыванием этого коэффициента вплоть до 8 группы, и ограничить, не выходя за рамки существующих в этих странах нормативов, доходы только 15–20% богатого населения. Особенно значительна эта разница для Москвы: здесь доходы нижней группы необходимо поднять почти в 7 раз!





доходы более 60% населения лежат ниже границ, позволяющих этой части населения эффективно реализовывать себя в экономике, и накладывает ограничение на их здоровье и репродуктивное поведение.

Одновременно избыточное социально-экономическое неравенство и бедность оказывают существенное обратное влияние на экономическую и демографическую динамику и являются основными препятствиями для расширенного воспроизводства населения, человеческого капитала и повышения темпов экономического роста.

Простое увеличение бюджетных расходов не может привести к существенным изменениям в решении проблемы снижения уровня неравенства и бедности, тем более что кризис ограничивает возможности дальнейшего роста расходов государства на социальные нужды. На сегодняшний день основная проблема неравенства и бедности населения лежит не в плоскости недостатка ресурсов, а в механизмах их распределения и перераспределения.

Без радикального пересмотра распределительных отношений — увеличения налоговой нагрузки на сверхдоходы и увеличения доходов малоимущих — мы проблему нарастающей относительной бедности и увеличивающегося разрыва «бедные-богатые» не решим. Перераспределение доходов — это системный и принципиально важный способ создания оптимальных условий для ускорения экономического роста и изменения направления вектора демографической динамики.

Исследования показывают принципиальную возможность такого перераспределения, не выходящего за рамки принятых в странах ЕС норм и нормативов. При этом исследования показывают, что переход на такой характер распределения доходов оптимален как с точки зрения экономического роста, так и с точки зрения демографической динамики.

В случае корректировки распределительных механизмов по пути такого перераспределения доходов увеличения денежной массы не происходит, опасность инфляции не увеличивается и, что самое главное, по мере экономического роста не происходит нарастания выше указанных диспропорций неравенства и бедности. Именно поэтому перенос фокуса социальной политики на реформу распределительных отношений может не только скомпенсировать отрицательные последствия сегодняшнего кризиса, но и вывести социальную политику на траекторию общественно справедливой и соответствующей нормам современного социального государства.





Научное издание

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: МОСКОВСКАЯ СПЕЦИФИКА

Выпускающий редактор	Д.М. Логинов
Корректор	А.К. Дорожкина
Верстка	А.В. Маркова

Подписано в печать 20.11.2009 г.
Формат 60х84/16. Усл. печ. л. 21,5.
Тираж 500 экз. Заказ № 090299

Издательство ООО «М-Студио»
119146, Москва, 2-я Фрунзенская ул., д. 8, стр. 1
Тел.: (495) 660-83-60

