

---

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССАМИ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

---

**Петрыкина Ирина Николаевна,**

аспирант кафедры региональной экономики и территориального управления Воронежского государственного университета; petrykina\_irina@mail.ru

В статье представлены результаты компаративного анализа современной зарубежной практики государственного управления процессами развития человеческого капитала, позволившие осуществить выбор ее достижений, целесообразных для использования в России.

**Ключевые слова:** инновационная экономика, человеческий капитал, развитие человеческого капитала, государственное управление процессами развития человеческого капитала, здравоохранение, образование, достойный уровень благосостояния.

В настоящее время человеческий капитал рассматривается как движущая сила становления и развития современной инновационной экономики, поэтому он является одним из главных объектов государственной социально-экономической политики. Развитие общества, основанного на знаниях, выдвигает принципиально новые требования к качеству человеческого капитала и, соответственно, к управлению его развитием. В связи с этим актуализируется потребность в разработке и реализации эффективных мер государственного содействия развитию человеческого капитала.

Определенную роль в решении такой задачи способен сыграть анализ современной зарубежной практики. Цель его проведения – систематизация достижений зарубежных стран в сфере государственного управления процессами развития человеческого капитала, пригодных для практического применения в России с учетом ее специфики.

Прежде чем приступить к непосредственному анализу, необходимо определить состав направлений, по которым осуществляется государственное содействие развитию человеческого капитала.

По концепции Программы развития ООН, экономические и социальные предпосылки реализации потенциала человека могут быть весьма разно-

образными и меняться на протяжении его жизни. Но основополагающими константами признаются три главные возможности:

- 1) долголетие и здоровье;
- 2) образовательный и профессиональный рост;
- 3) достойный уровень благосостояния [5, с. 89 – 91].

На наш взгляд, возможности и способности людей, получившие развитие под влиянием инвестиций и в процессе жизнедеятельности, превращаются из потенциала в человеческий капитал, т.е. начинают приносить определенный доход. При этом основная задача органов власти заключается в том, чтобы создать условия для превращения потенциала в человеческий капитал.

Таким образом, опираясь на концепцию Программы развития ООН, можно выделить три ключевых сферы развития человеческого капитала:

- 1) здравоохранение;
- 2) образование;
- 3) обеспечение достойного уровня благосостояния.

В ходе исследования было установлено, что во всех развитых странах государство стремится обеспечить системность действий, охватывающих указанные сферы.

Осуществляя управление процессами развития человеческого капитала, органы власти зарубежных стран ожидают вполне определенные эффекты, в числе которых: высокая ожидаемая продолжительность жизни населения; доступность для широких слоев населения качественного медицинского обслуживания; высокий уровень профессиональной подготовки; низкий уровень безработицы; относительно слабая дифференциация населения по доходам; развитая система социальной поддержки населения и др.

Обобщение зарубежного опыта государственного управления позволяет акцентировать внимание на его достижениях в конкретных сферах развития человеческого капитала.

Одна из них – здравоохранение. Здесь, на наш взгляд, заслуживают внимания, прежде всего, программы оказания медицинской помощи лицам, не имеющим достаточных средств для оплаты медицинских услуг, и эффективные механизмы реализации систем обязательного медицинского страхования. Об успешной реализации названных инструментов свидетельствует, в частности, опыт Германии и Франции.

При этом особенностью немецкой системы здравоохранения является то, что деятельность органов власти на федеральном уровне успешно дополняется предпринимаемыми мерами на региональном уровне. Так, совокупность финансируемых на уровне федеральных земель программ оказания медицинской помощи лицам, доходы которых не позволяют им участвовать в схемах обязательного медицинского страхования, существенно облегчает доступ к качественным медицинским услугам для бедных сло-

ев населения.

Другой особенностью системы здравоохранения ФРГ, относящейся, в частности, к обязательному медицинскому страхованию, является распределительный принцип финансирования, действие которого позволяет производить солидарное выравнивание, так как качество медицинских услуг не зависит от объема взносов каждого человека.

Размеры взносов в фонд страхования не оговариваются законом, основным условием служит то, что они должны покрывать допустимые расходы больничных касс на медицинское обслуживание, но вместе с тем они не должны превышать 6-8% от дохода застрахованного. В том случае, если размеры взносов не будут достаточными для покрытия издержек больничных касс, они могут повышаться только с обоюдного согласия работодателей и застрахованных. Немаловажным моментом здесь является возможность дотаций со стороны государственных структур в случае снижения доходов какого-либо лица или потери работы вообще. Такая практика существует в отношении безработных граждан [2, с. 73 – 84].

Важным источником финансирования системы обязательного медицинского страхования в Германии служат обязательные доплаты со стороны застрахованных лиц, к которым относятся, например, частичная оплата медикаментов, стоматологических услуг. Следует отметить, что механизм соучастия населения в медицинских расходах существует и в большинстве стран Европейского союза [2, с. 81]. Он предназначен, в первую очередь, для ограничения чрезмерного потребления медицинских услуг и сдерживания роста государственных расходов на здравоохранение. Кроме того, это способствует ограничению предложения услуг со стороны медицинского персонала, поскольку, зная, что пациент не сам платит за предоставляемую ему помощь, врач будет склонен рекомендовать более дорогостоящее лечение. Как правило, от доплат по обязательному медицинскому страхованию освобождаются лица, не имеющие достаточных доходов, и дети.

Таким образом, немецкая система требует постоянного контроля и существенных затрат, но при этом она является примером социально справедливой медицины.

Подобно тому, как это происходит в Германии, оплата медицинского обслуживания во Франции осуществляется через страховые компании, называемые «кассами» [12, с. 55 – 56]. Отличие от немецкой системы состоит в том, что при определении размера взносов в меньшей степени учитывается социальное неравенство.

Если обратиться к опыту Японии, то он, на наш взгляд, наглядно доказывает, что огромное значение имеют меры по профилактике ранней смертности от заболеваний среди трудоспособного населения. Так, например, в Японии смертность от онкологии практически сведена к нулю посредством всеобщей диспансеризации населения, позволяющей выяв-

лять болезнь на ранней стадии, на которой возможно успешное лечение [14, с. 72].

Кроме здравоохранения, важнейшей сферой развития человеческого капитала является образование. Именно качество образования во многом определяет, насколько успешно человек сможет реализоваться в профессиональном плане.

Следует заметить, что в странах с развитой рыночной экономикой функционирует механизм, интегрирующий усилия государства и хозяйствующих субъектов, обеспечивающие ориентацию системы образования на количественные и качественные (в том числе структурные) характеристики рыночного спроса на рабочую силу. При этом государство берет на себя основное бремя финансирования подготовки и переподготовки кадров при помощи разного инструментария.

Так, например, в Италии, Великобритании, Швеции большинство предприятий осуществляют наем и обучение молодежи 16 – 18 лет, которая не имеет полного среднего образования. При этом роль государственных органов состоит в том, что они покрывают до 80% затрат на заработную плату молодых сотрудников, не имеющих опыта работы [11].

Примером эффективного решения проблемы регулирования структуры выпускников профессиональных учебных заведений может служить опыт Германии. В немецкой модели среднего профессионального образования основополагающим принципом является дуальность – объединение обучения в аудитории с обучением на предприятии. Причем по времени модули теоретической подготовки в учебном заведении и практической подготовки на предприятии примерно одинаковы. Каждый потенциальный студент обязан найти себе место работы на предприятии, которое его будет обучать вместе с образовательным учреждением. Без места на предприятии начать обучение, за небольшими исключениями, невозможно. Таким образом, помимо качества решается и вопрос востребованности специалиста – чем менее актуальна специальность, тем сложнее найти место работы на период обучения. Вследствие этого автоматически поддерживается соответствие между структурой выпускников профессиональных учебных заведений и перспективными потребностями в экономике [4]. В известной степени, названные меры способствовали тому, что в Германии установился один из самых низких в Евросоюзе уровней безработицы среди молодежи в возрасте от 15 до 24 лет. По сообщениям агентства Agence France-Presse, со ссылкой на Федеральное статистическое ведомство ФРГ, в июне 2011 г. в стране насчитывалось 430 тысяч безработных молодых людей, или 9,1% от общего числа молодежи указанного возраста. Еще ниже этот показатель только в Австрии (8,2%) и Нидерландах (7,1%). В среднем по ЕС доля безработных молодых людей составила 20,5%. Больше всего неустроенной молодежи в Испании (45,7%) и Греции (38,5%) [3].

Дуальная система внедрена также во Франции и Италии. При этом государство осуществляет прямое финансирование внутрифирменной фор-

мы подготовки кадров до 25 лет, осуществляемой одновременно с теоретической подготовкой в учебном заведении.

Следует отметить, что во Франции одним из источников накопления средств в государственных органах на профессиональную подготовку являются денежные отчисления самих предприятий. Предприятия с численностью занятых свыше 10 лиц обязаны отчислять на цели подготовки и повышение квалификации работников не меньше 1% фонда заработной платы [11].

В Японии финансирование систем профессиональной подготовки осуществляется в форме государственных субсидий, к получению которых привлекают не только крупных работодателей, но и мелких производителей. Предприятиям предоставляются субсидии в размере, соответствующем двум третям текущих расходов на финансирование учебных программ. Кроме того, эти субсидии целиком компенсируют расходы мелкого и среднего бизнеса на учебное оборудование и содержание необходимых зданий [9, с. 4 – 9].

В США методы прямого финансирования дополняются косвенным стимулированием внутрифирменной подготовки за счет применения налоговых льгот. Так, средства, которые направляются на подготовку молодых работников, полностью освобождаются от налогообложения [11].

Резюмируя, можно сделать вывод о том, что государство чаще всего стимулирует начальную профессиональную подготовку молодежи при помощи прямого финансирования внутрифирменных систем обучения и путем предоставления налоговых льгот предприятиям, осуществляющим обучение (т.е. путем косвенного финансирования). При этом, на наш взгляд, необходимо отметить два ключевых момента. Во-первых, единый механизм обучения и занятости населения через взаимосвязь государства и предприятий способствует повышению уровню занятости как среди молодежи, не имеющей опыта работы, так и среди трудоспособного населения старших возрастов. При этом качество подготовки специалистов в большей степени соответствует запросам работодателей. Во-вторых, данный механизм позволяет на практике реализовывать концепцию непрерывного обучения.

Одной из ключевых сфер развития человеческого капитала является обеспечение достойного уровня благосостояния.

При этом интересным представляется опыт США и, в частности, реализуемая здесь «Программа временной помощи нуждающимся семьям». Участниками программы являются преимущественно родители с несовершеннолетними детьми на иждивении. Им оказывается временная финансовая поддержка на содержание детей, осуществляется помощь в переподготовке и трудоустройстве, предоставляются транспортные льготы, связанные с поездками на работу. Программой предусмотрены особые условия, например, предоставление помощи несовершеннолетним родителям, не состоящим в браке, при условии получении ими среднего

образования и последующего трудоустройства. Например, в штате Иллинойс в рамках данной программы специально выделяется поддержка беременных и семей с детьми, где родители младше 19 лет. В частности, предоставляются денежные пособия для оплаты текущих нужд, медицинского страхования на основные медицинские услуги, продуктовых талонов; услуг по дополнительному обучению, переквалификации, а также помощи в воспитании детей [7].

В последние годы государственная политика США в большей степени характеризуется перенесением центра тяжести с мер вспомоществования нуждающимся трудоспособным лицам на меры по повышению их конкурентоспособности на рынке труда и созданию условий для их самореализации. Это находит выражение в расширении возможностей получения кредита на образование; в специальных программах, направленных на получение информации о профессиональном обучении [8, с. 54 – 55].

Особого внимания требует процесс перехода с пособий на трудовые источники доходов. Так, во многих штатах при переходе на оплачиваемую занятость бывшим реципиентам предоставляются единовременные денежные выплаты, в том числе целевые: на открытие собственного дела, на повышение образовательного уровня и т.п.

Государственная политика США ориентирована не только на поддержку лиц, потерявших работу вследствие ухудшения экономической конъюнктуры, но и тех, кто не успевает адаптироваться к динамичным изменениям на рынке труда. В качестве одной из мер в США были введены индивидуальные счета по трудоустройству. Эти средства могут быть использованы для оплаты переподготовки, переезда к новому месту работы и других сопутствующих расходов, связанных с трудоустройством. Если получатель смог устроиться на работу в течение 13 недель с момента получения пособия, то в качестве премии ему выплачивается оставшаяся на его счету сумма [8, с. 55 – 56].

В отличие от США, где поддержка семей осуществляется преимущественно за счет пособий и с помощью мер, стимулирующих поиск работы, в Канаде в большей степени распространено льготное налогообложение. Здесь действует общенациональная программа поддержки семей с детьми, построенная на системе целевых налоговых кредитов. В данном случае целевые налоговые льготы используются вместо прямых денежных трансфертов гражданам или в дополнение к ним [10, с. 29 – 31].

При этом необходимо отметить, что в канадской системе бюджетного федерализма важную роль играют целевые социальные трансферты, т.е. наблюдается масштабное перераспределение финансовых ресурсов между регионами. Полагаем, что опыт Канады важен с точки зрения адекватной оценки значимости социальных мероприятий для укрепления социально-экономического единства страны.

Среди стран Западной Европы наиболее активным проведением мер по

повышению благосостояния отдельных категорий семей характеризуются Франция и Бельгия.

Например, во Франции предоставляются ссуды на обзаведение домашним хозяйством и жилищные льготы, 90% которых погашается при рождении четвертого ребенка. При наличии детей во Франции не облагаются налогом: алименты; расходы на транспорт при поездках на работу и обратно; частично расходы на оплату жилья, снимаемого налогоплательщиком, а также расходы на крупный ремонт основного места жительства (ставка подоходного налога в последнем случае сокращается до 25%) [1, с. 41 – 43].

В Бельгии широко применяются такие инструменты, как выплата пособий, субсидии на жилье и обучение детей, снижение налогов и др. Пособия увеличиваются в зависимости от возраста ребенка – в 14 лет оно в 3 раза больше, чем на ребенка до четырех лет [13, с. 88 – 89].

Продолжая анализ зарубежного опыта в рамках направления по повышению уровня благосостояния населения, необходимо обратить внимание на такой инструмент регулирования уровня доходов, как минимальная заработная плата.

В США минимальная зарплата устанавливается как на федеральном, так и на региональном уровнях. В Канаде и Японии минимум оплаты труда устанавливается только на региональном уровне: в Японии – властями 47 префектур, в Канаде – правительствами 10 провинций.

Различаются также способы определения минимального размера оплаты труда. Во многих странах (например, Ирландия, Нидерланды, Новая Зеландия) он определяется правительством в одностороннем порядке. В некоторых государствах (например, Норвегия, Швеция, Финляндия, Дания, Италия, Германия, Австрия) этому предшествуют трехсторонние консультации с представителями работников и работодателей.

Необходимо отметить, что в большинстве государств установлен не только общий минимальный размер оплаты труда, но и так называемый субминимум для отдельных групп населения – таких, как молодежь или ученики, не имеющие достаточного опыта работы. При этом самая широкая градация используется в Нидерландах и Бельгии [6, с. 25 – 31].

Зарубежная практика показывает, что эффективное применение минимального размера оплаты труда способно предотвратить выплаты необоснованно низкой заработной платы.

Обобщая результаты компаративного анализа зарубежных практик по управлению человеческим капиталом, необходимо отметить, что поиск оптимальной модели лишь в небольшой степени может учитывать накопленный в мире опыт. Дело в том, что эффективных систем, соответствующих современным вызовам, на сегодняшний день пока не разработано.

Анализ зарубежного опыта, проведенный в ходе данного исследования, позволил выявить достижения зарубежных стран в отдельных сферах развития человеческого капитала и возможности их применения в рос-

сийских условиях.

Если обратиться к сфере здравоохранения, то в России проведение диспансеризации в таких масштабах, как в Японии, затруднительно ввиду большей численности населения. Но, тем не менее, чтобы приостановить негативные демографические тенденции в нашей стране, требуется ориентация не столько на качественное лечение (хотя это крайне важно), сколько на профилактику заболеваний. В качестве целесообразной меры нами предлагается выделение лицам трудоспособного возраста хотя бы 1 раз в два-три года бесплатных сертификатов на проведение комплексного ультразвукового или магнитно-резонансного томографического обследования. Подобные меры будут меньших масштабов, чем в Японии, поэтому могут быть организованы и профинансированы региональными органами власти.

Что касается систем обязательного медицинского страхования, то интересным представляется опыт Германии. Но, учитывая его затратность, на данном этапе его сложно будет применить. Тем не менее, в перспективе можно использовать его базовые принципы.

Одной из главных проблем, существующих в российской системе образования, является дисбаланс в структуре выпускников профессиональных учебных заведений, и, как следствие, несоответствие данной структуры прогрессивным потребностям экономики. Полагаем, что принцип «дуальности», внедренный в Германии, можно применять и в России как в средних специальных, так и в высших учебных заведениях. Внедрение данного механизма в России должно быть постепенным и не может устанавливать такие жесткие рамки, как в Германии (например, почти абсолютная невозможность поступить в учебное заведение, если не найдено место работы). На наш взгляд, учебные заведения должны тесно сотрудничать с существующими центрами занятости и представителями бизнес-сообщества, накапливать полученную от них информацию о вакансиях для студентов. Таким способом учебные заведения могут облегчить абитуриентам поиск места работы. В качестве стимула для предприятий, участвующих в указанных мероприятиях, можно применять льготное налогообложение по примеру США.

Что касается поддержки безработных, то здесь целесообразным представляется проведение политики, стимулирующей поиск нового места работы. При этом на региональном уровне возможна реализация мероприятия, подобного открытию индивидуальных счетов трудоустройства в США.

Важным направлением деятельности региональных властей, на наш взгляд, должна быть поддержка отдельных категорий семей. В первую очередь, здесь необходимо предоставление субсидий на жилье по примеру Франции и Бельгии. Ввиду высоких тарифов на коммунальные услуги, весьма актуальными являются меры по предоставлению льгот на данные виды услуг.

Отсутствие единой методики и четко отлаженного механизма примене-

ния МРОТ на региональном уровне привело к тому, что в российских регионах сегодня используются три разных способа установления минимальной заработной платы: на уровне значений федерального показателя; в процентном отношении к величине прожиточного минимума для трудоспособного населения в регионе; в виде фиксированной суммы. Различия в способах установления минимальной заработной платы приводят к тому, что в разных регионах она имеет различную покупательную способность, что создает разные условия для воспроизводства рабочей силы.

Нельзя не отметить, что Россия – единственная европейская страна, где минимальная заработная плата на национальном уровне «привязана» к величине прожиточного минимума трудоспособного населения. Это приводит к тому, что низкооплачиваемые работники постоянно живут на границе бедности, формально ее не переступая.

В этой связи представляется целесообразным устанавливать минимальную заработную плату на уровне субъектов РФ с использованием механизма трехсторонних соглашений между социальными партнерами. России стоит последовать опыту Канады и Японии и отказаться от использования федерального минимального размера оплаты труда.

С учетом опыта зарубежных стран (например, таких, как Нидерланды, Бельгия) в России возможно введение субминимума заработной платы для молодых работников, не имеющих трудового стажа по специальности. Поскольку производительность труда таких работников обычно ниже, чем у опытных, то и их зарплата также может быть меньше. Введение субминимума повысит стимулы для найма молодого персонала, что будет способствовать решению проблемы занятости молодежи. Целесообразно устанавливать его в процентном отношении к обычной минимальной заработной плате, чтобы он автоматически корректировался вместе с ней.

Таким образом, некоторые из мер государственной политики, которые применялись в зарубежной практике, можно реализовать и в России. Главное требование состоит в том, чтобы не копировать опыт данных стран, а адаптировать проводимые в них мероприятия применительно к российским условиям.

#### **Список источников**

1. Авдеева, М.А. Семейная политика во Франции [текст] / М.А. Авдеева // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. – 2008. – №4. – С. 34 – 44.
2. Антропов, В.В. Совершенствование системы здравоохранения в Германии [текст] / В.В. Антропов // Труд за рубежом. – 2008. – №3. – С. 73 – 93.
3. Безработица среди молодежи ФРГ оказалась одной из самых низких в ЕС [электронный ресурс]. – URL: <http://lenta.ru/news/2011/08/11/jugend/>.
4. Биматов, М.Р. Инструмент «заказчик-подрядчик» как фактор повышения эффективности системы подготовки кадров на региональном уровне

[электронный ресурс] / М.Р. Биматов, А.В. Игнатова – URL: [http://www.ars-administrandi.com/article/Bimatov\\_Ignatova\\_2012\\_1.pdf](http://www.ars-administrandi.com/article/Bimatov_Ignatova_2012_1.pdf).

5. Докторович, А. Смысл и методика расчета индекса развития человеческого потенциала [текст] / А. Докторович // Российский экономический журнал. – 2001. – №8. – С. 89 – 91.

6. Ефимова, Е.А. Установление минимальной заработной платы: зарубежный опыт и российская практика [текст] / Е.А. Ефимова // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – №2. – С. 24 –35.

7. Лебедева, Л.Ф. «Социальный контракт»: российские новации и американский опыт [электронный ресурс] / Л.Ф. Лебедева // Электронный научный журнал «Россия и Америка в XXI веке». – 2010. – №3. – URL: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=217>.

8. Лебедева, Л.Ф. Социальная защищенность трудовых ресурсов как приоритет государственной политики США [текст] / Л.Ф. Лебедева // США. Канада: Экономика, политика, культура. – 2007. – №2. – С. 43 – 56.

9. Матрусова, Т.Н. Государственное регулирование сферы труда в Японии [текст] / Т.Н. Матрусова // Труд за рубежом. – 2006. – №1. – С. 3 – 15.

10. Немова, Л.А. Канадская модель социальной политики [текст] / Л.А. Немова // США. Канада: Экономика, политика, культура. – 2007. – №9. – С. 21 – 34.

11. Патутина, Е.С. Оценка рационального вида функции доходности инвестиций в человеческий капитал [электронный ресурс] / Е.С. Патутина // Молодой ученый. – 2012. – №5. – С. 195 – 199. – URL: <http://www.moluch.ru/archive/40/4793/>.

12. Прохорова, О.Г. Развитие системы социальных услуг: опыт Франции [текст] / О.Г. Прохорова // Социальная работа. – 2010. – №4. – С. 51 – 58.

13. Скворцов, И.П. Социальная политика региона: теория и практика [текст]: учеб. пособие / И.П. Скворцов. – М.: КноРус, 2010. – 448 с.

14. Чупина, С.В. Человеческий капитал и современная экономика России [текст] / С.В. Чупина // Вестник Томского государственного педагогического университета. – 2011. – №12 (114). – С. 71 – 74.

---

# **INTERNATIONAL PRACTICE IN GOVERNMENTAL REGULATION PROCESSES OF HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT**

---

**Petrykina Irina Nikolaevna,**

Post-graduate Student of the Chair of Regional Economy and Territorial Management of Voronezh State University; petrykina\_irina@mail.ru

The article presents the comparative analysis results of current international practice in governmental regulation processes of human capital development. The survey made it possible to find and present suitable for Russia approaches.

**Keywords:** innovative economy, human capital, human capital development, governmental regulation processes of human capital development, healthcare, education, decent standard of living.