

Раздел 4. Социальная сфера

4.1. Финансы населения и потребительский рынок

Денежные доходы. В 2006 г. продолжался рост реальных денежных доходов населения, начавшийся в послекризисный 2000 г. В 2000–2005 гг. прирост реальных располагаемых доходов населения к уровню предыдущего года колебался от 10 до 15%, в 1-м полугодии 2006 г. он составил 11,2%, а за весь 2006 г. – 10%.

В последние три года наблюдается один и тот же помесечный «рисунок» колебания доходов: в январе реальные доходы населения за счет январского скачка инфляции и снижения экономической активности, с одной стороны, и массированных выплат населению в декабре – с другой, не намного превышают 50% декабрьских доходов. Затем в I и II кварталах наблюдается довольно вялый рост доходов, в III квартале и октябре–ноябре рост доходов практически прекращается, а в декабре происходит очередной скачок. Прирост доходов в декабре относительно ноября превышает 40%, при этом прирост заработной платы относительно ниже – около 25%, так что опережающими темпами растут доходы от собственности, предпринимательские и прочие доходы.

В целом за 2006 г. среднедушевые доходы населения в расчете на месяц составили 9911 руб. (в декабре – 14 757 руб.). За счет ряда социальных выплат выравнивающего характера (в рамках продолжающейся программы «монетизации льгот») несколько сократилась межрегиональная дифференциация доходов: например, среднедушевые доходы, зарегистрированные в г. Москве, были в сентябре 2006 г. в 3,5–6,4 раза выше соответствующих показателей, рассчитанных для областей Центрального федерального округа, а годом раньше этот разрыв составлял 4–6,8 раза. Внутрирегиональная дифференциация доходов остается наиболее высокой в г. Москве – разрыв между доходами 20% наиболее обеспеченного и 20% наименее обеспеченного населения превышает 20 раз, соответствующее соотношение растет и в других областях Центрального федерального округа, но не превышает 6–7 раз.

Реальная заработная плата в 1-м полугодии 2006 г. выросла по сравнению с соответствующим периодом 2005 г. на 12,3%, а за весь год – на 13,5%. Темпы роста реальной заработной платы в 2006 г. (на 3,5 п.п.) опережали темпы роста реальных доходов населения. В течение всего 2006 г. снижалась просроченная задолженность по заработной плате перед работниками, сокращалась и их численность, которая в декабре 2006 г. составляла 600 тыс. человек против 1300 тыс. в декабре 2005 г. Межрегиональная дифференциация заработной платы была несколько ниже, чем дифференциация доходов, – разрыв между регионом–лидером (Чукотский АО) и регионом–аутсайдером (Дагестан) составил 5 раз.

Таблица 1
Структура денежных доходов населения в 2000–2006 гг. (в %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100	100	100
Доходы от предпринимательской деятельности	15,4	12,6	11,9	12,0	11,7	11,4	11,2
Оплата труда	62,8	64,6	65,8	63,9	65,0	64,8	66,4
Социальные выплаты	13,8	15,2	15,2	14,1	12,8	12,9	13,2
Доходы от собственности	6,8	5,7	5,2	7,8	8,3	8,9	7,2
Прочие доходы	1,2	1,9	1,9	2,2	2,2	2,0	2,0

Источник: Росстат.

Доля заработной платы в структуре денежных доходов оказалась самой высокой с 1992 г. (табл. 1). В подавляющем большинстве регионов России в 2006 г. (по данным за сентябрь, за исключением Москвы, Санкт-Петербурга, Самарской, Тамбовской и Волгоградской областей, Пермского края, Республик Башкортостан и Северная Осетия–Алания) средняя заработная плата была выше среднедушевых доходов, хотя в г. Москве – из-за принципиально иной структуры доходов – она составляла всего 60% уровня среднедушевых доходов. Нужно отметить, что за последние годы соотношение средней заработной платы и среднедушевых денежных доходов – прежде всего за счет сокращения удельного веса так называемой ненаблюдаемой экономики – выросло (в 2005 г. оно составляло 53%, а перед кризисом, в 1997 г., – всего 41%).

Несколько сократилась по сравнению с 2005 г. межотраслевая дифференциация уровня средней заработной платы по видам экономической деятельности. Заметно улучшилось положение работников здравоохранения – к концу 2006 г. их заработная плата составляла уже 78% общероссийского уровня, а еще год назад – всего 70%. Вместе с тем при анализе статистических данных следует учитывать, что начиная с января 2006 г. Росстат стал приводить данные по «чистым» видам экономической деятельности, сформированным на основании сведений организаций, представляемых по каждому осуществляемому ими виду деятельности. В 2005 г. данные приводились по «хозяйственным» видам экономической деятельности, когда сведения по всем осуществляемым видам деятельности относились к основному виду деятельности организации.

В 2006 г. продолжало ухудшаться материальное положение пенсионеров относительно работающих. Соотношение между средней пенсией и среднемесячной заработной платой, сократившееся в предшествующие годы с 31,6% в 2001–2002 гг. до 27,6% – в 2005 г., к III кварталу 2006 г. снизилось до 25,6% (что примерно соответствует соотношению, сложившемуся в послекризисном 1999 г.). Вместе с тем покупательная способность пенсии по сравнению с послекризисным периодом выросла: если в конце 1999 г. средняя пенсия была на 25% ниже прожиточного минимума пенсионера, то в конце 2006 г. в областях Центральной России, рассчитывающих официальное зна-

чение прожиточного минимума, она была примерно на четверть выше соответствующего показателя.

Соотношение между средней заработной платой и прожиточным минимумом трудоспособного населения в 2006 г. несколько улучшилось: например, в III квартале 2006 г. оно составило в Москве 3,2, а годом ранее – 2,8, в Санкт-Петербурге – соответственно 3,35 и 2,99.

Уровень бедности и степень неравенства населения по доходам в России заметно выше, чем в развитых странах и в странах Центральной Европы. Результаты обследований бюджетов домашних хозяйств, которые проводятся Росстатом, показывают, что в 2006 г. возобновился рост неравенства населения по доходам, выросла в общем доходе общества доля высокообеспеченного населения. Цены на товары и услуги, составляющие корзину прожиточного минимума, росли быстрее общего индекса потребительских цен. При этом опережающий рост наблюдался и по продовольственным, и по непродовольственным товарам, и особенно по тарифам на услуги. В течение 2006 г. происходил достаточно резкий рост величины прожиточного минимума. В целом за год размер прожиточного минимума в регионах, рассчитывающих эту величину, увеличился примерно на 20% (III квартал 2006 г. к III кварталу 2005 г.)

В 2005–2006 гг. в России изменился порядок исчисления величины прожиточного минимума после вступления в силу Федерального закона от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации». Однако, несмотря на требования закона, правительство Российской Федерации не утвердило новые Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-экономических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации. Это привело к тому, что на федеральном уровне в 2005–2006 гг. величина прожиточного минимума не утверждалась.

Сегодня в России среднегодовые величины прожиточных минимумов устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации, а централизованный контроль за соблюдением единообразия подходов при установлении региональными властями критерия бедности отсутствует.

Различия в стоимости прожиточного минимума по регионам нельзя объяснить только разницей в уровнях цен. Это связано с тем, что в соответствии с российским законодательством натурально-вещественный состав этой корзины различается по регионам. Территориальные отличия в составе минимальной потребительской корзины обусловлены дифференциацией потребностей населения, которая вызвана разницей в природно-климатических условиях, размерах территории, обеспеченности учреждениями социальной сферы, транспортом, связью, национальными и региональными особенностями потребления и другими факторами.

В III квартале 2006 г. самые низкие величины прожиточного минимума были установлены в Дагестане, Тамбовской, Липецкой и Орловской областях, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии–Алании, Калмыкии и Карачаево-

Черкесии – от 2416 до 2635 руб. в расчете на месяц на человека. А самые высокие – в Корякском и Чукотском АО – 9232 и 8147 руб. соответственно.

Последние официальные данные о численности бедного населения, полученные исходя из прожиточного минимума, установленного правительством Российской Федерации в 2004 г. (в 2005 г. величина прожиточного минимума легитимно в России не устанавливалась), дают оценку 25,5 млн человек, или 17,6% общей численности населения страны. Если же основываться на измерении численности этой категории населения как совокупности бедных, исходя из прожиточных минимумов, утвержденных органами власти субъектов Российской Федерации, то тогда контингент бедных россиян будет на 5 млн человек больше.

Бедность в России неравномерно распределена по территории. Наиболее высокие уровни бедности (свыше половины всего населения) зафиксированы в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе, в Республике Ингушетия, Коми-Пермяцком автономном округе. Наименьшее распространение бедности наблюдается в Москве и Санкт-Петербурге, Республиках Коми и Татарстан, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах.

В нашей стране бедность в большей степени распространена в сельской местности: доля сельского населения среди бедных выше, чем среди небедных, и составляет 60%. В составе бедных высока доля семей с детьми. Так, среди полных семей с 1–2 детьми удельный вес бедных составляет более половины, а с тремя детьми и более – 3/4. Среди неполных семей, где трое детей и более, – 85% бедные. Две трети всех временно неработающих и более половины пенсионеров по инвалидности являются членами бедных семей. В структуре бедных слоев населения заметна доля трудоспособных, которые работают, но не могут заработать достаточных для существования средств для обеспечения себя и иждивенцев.

Денежные расходы и розничный товарооборот. В 2006 г. оставалась практически неизменной доля расходов населения на приобретение товаров и оплату услуг относительно общего объема доходов населения (она составила в 2006 г. около 70,2%, как и годом ранее). За этот же период незначительно снизилась доля сбережений населения, заметно сократилась доля расходов на приобретение валюты (с 8,6 до 7,3%).

Рост розничного товарооборота (в товарной массе) оставался в 2005–2006 гг. стабильно высоким – на уровне 12–13% в среднегодовом исчислении. Наиболее высокий прирост к уровню предыдущего года достигается в IV квартале, прежде всего за счет декабрьского скачка (рост товарооборота декабря к ноябрю составляет около 20%). В структуре товарооборота наблюдалось некоторое снижение доли продовольственных товаров – с 46% в 2005 г. до 45,5% в январе – ноябре 2006 г. (менее 45% в последнем квартале 2006 г.). В рамках подгруппы «продовольственные товары» заметно сократилась за последние годы доля алкогольных напитков – с 10,5% в 2002–2003 гг. до 9% в 2006 г. В 2006 г. сократилось по сравнению с 2005 г. потребление водки и виноградных вин, при этом за год на 12% выросло потребление пива, на 8,5% –

шампанских и игристых вин. За 2004–2006 гг. доля потребления пива и шампанских и игристых вин (в абсолютном алкоголе) выросла с 26 до 29%.

В рамках группы непродовольственных товаров наиболее заметным был рост продаж автомобилей, доля которых в общем объеме товарооборота составила в 2006 г. около 10% (в 2005 г. – примерно 8,5%).

В общем объеме прироста розничного товарооборота в 2006 г. основная доля пришлась на рост оборота торговых организаций – он вырос на 15% при росте объема оборота рынков на 5%. В результате реализации мер в области миграционной политики в 2007 г. (ограничение, а затем и запрет на торговлю на рынках иностранцам) можно ожидать дальнейшего ускорения роста оборота в стационарной торговой сети при заметном сжатии оборота рынков.

4.2. Рынок труда

В период 1999–2006 гг. на рынке труда в целом складывалась благоприятная обстановка, обусловленная положительной динамикой роста основных макроэкономических показателей. Основные индикаторы состояния рынка труда демонстрировали положительную динамику. Высокие темпы экономического роста оказали позитивное влияние на рынок труда. Повысился уровень занятости, выросла реальная заработная плата. В период подъема наблюдалось увеличение числа новых рабочих мест и более активное использование рабочей силы. Экономический подъем сопровождался значительным ростом производительности труда. Резко снизился объем задолженности по заработной плате, начиная с 1999 г. реальная заработная плата росла опережающими темпами по сравнению с объемом производства.

Предложение труда (численность экономически активного населения) (см. табл. 2) в течение указанного периода увеличилось, причем для женщин в большей степени, чем для мужчин.

Таблица 2

Численность экономически активного населения (тыс. чел.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Экономически активное население – всего	72332	71411	72421	72835	72909	73811	74200
Мужчины	37499	36905	36997	37206	37079	37511	н/д
Женщины	34833	34506	35423	35629	35831	36300	н/д

Источник: Росстат.

Данная тенденция обеспечивалась за счет увеличения общей численности трудовых ресурсов. В 1999–2006 гг. на рынок труда выходила молодежь, родившаяся в 1983–1990 гг., т.е. в период подъема рождаемости. Однако, согласно оценкам перспективной численности населения России, сделанными Росстатом, начиная с 2007 г. прогнозируется устойчивое снижение численности населения трудоспособного возраста, а с 2008 г. – уменьшение доли трудоспособного населения. Соответственно, следует ожидать снижения абсолютной численности экономически активного населения.

Занятость на протяжении периода экономического подъема (1999–2006 гг.) стабильно увеличивалась. Растущий спрос на трудовые ресурсы был удовлетворен благодаря повышению трудовой активности за счет снижения уровня безработицы, а также увеличения числа отработанных рабочих часов. Впервые с начала переходного периода было отмечено увеличение числа рабочих часов и численности занятого населения. С середины 1990-х годов средняя продолжительность труда в российской экономике выросла на 4% (притом, что с начала периода реформ до середины 1990-х годов этот показатель снизился на 10%).

Развитие российской экономики стимулировало восстановление занятости (по различным оценкам, было создано от 3 до 5 млн дополнительных рабочих мест). Однако, несмотря на восстановление экономического роста, показатели создания рабочих мест были относительно низкими. Так, на протяжении 1999–2006 гг. рост ВВП был устойчивым, а уровень занятости оставался практически неизменным (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика основных индикаторов состояния рынка труда
в 2000–2005 гг. (стоимостные показатели в сопоставимых ценах;
в процентах к предыдущему году)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.	64327	64710	65359	65666	66407	66939	67340*
Темпы роста среднегодовой численности занятых		100,6	101,0	100,5	101,5	100,8	100,6
Численность безработных, тыс. чел.	7059	6288	6155	5683	5775	5208	5326
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (на конец года), тыс. чел.	1037	1123	1500	1639	1920	1830	1800
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	2223,4	3240,4	4360,3	5498,5	6739,5	8550,2	10736
Среднемесячная реальная начисленная заработная плата (с учетом индекса потребительских цен)	120,9	119,9	116,2	110,9	110,6	110,0	113,5
Валовой внутренний продукт:	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	106,7
всего, млрд руб.	7306	8944	10831	13243	16966	21598	26621
на душу населения, руб.	49835	61267	74536	91607	117969	150915	

Примечание. * предварительные данные.

Источник: Росстат.

Процесс увеличения занятости отличался неравномерностью в разных секторах экономики. Так называемый «формальный» сектор, состоящий преимущественно из крупных и средних предприятий, даже в условиях экономического роста продолжал сокращать рабочие места. Так, за 6 лет (1999–2005 гг.) потери составили 3 млн чел. или 10% занятых.

Основным «генератором» рабочих мест выступил неформальный сектор, включающий работников малых предприятий, индивидуальных предпринима-

телей, самозанятых. За пореформенный период величина неформального сектора увеличилась на 10 млн чел. (с 20,9 до 30,5 млн чел.).

Такие разные реакции предприятий из различных секторов приводят к заключению, что издержки создания рабочих мест различаются. По-видимому, новые рабочие места продолжали создаваться почти исключительно на неформальной или полуформальной основе из-за чрезмерной зарегулированности трудовых отношений в формальном секторе. Таким образом, хотя в России в период подъема, в отличие от ряда стран ЕС-15, наблюдался экономический рост с ростом числа рабочих мест, причем число последних в формальном секторе едва ли соответствовало росту объемов производства. Количество обычных рабочих мест в формальном секторе экономики снизилось, в то время как количество временных и случайных рабочих мест в неформальном секторе увеличилось. Это привело к росту сегментированности рынка труда.

«Визитной карточкой» российского рынка труда стали разнообразные «атипичные» способы подстройки – работа в режиме неполного рабочего времени и вынужденные административные отпуска, вторичная занятость и занятость в неформальном секторе, задержки заработной платы и теневая оплата труда, натуральная оплата и производство товаров и услуг в домашних хозяйствах населения. И хотя с началом подъема различные «атипичные» формы адаптации стали использоваться менее активно (например, уровень вынужденной неполной занятости упал ниже 1%), они по-прежнему охватывают огромную часть российской рабочей силы. По оценкам исследователей¹, 25–30% занятых в российской экономике имеют нестандартные рабочие места.

Структура занятости по видам деятельности в течение пореформенного периода значительно изменилась (табл. 4). Рост занятости в одних секторах экономики и снижение в других были вызваны многочисленными трансформационными шоками.

Таблица 4

**Среднегодовая численность занятых в экономике
по видам экономической деятельности (в %)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	2	3	4	5	6	7
Всего в экономике	100	100	100	100	100	100
Из них по видам экономической деятельности:						
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	13,9	13,1	12,5	11,8	11,2	11,1
рыболовство, рыбоводство	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
добыча полезных ископаемых	1,7	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6
обрабатывающие производства	19,1	18,8	18,4	18,1	17,7	17,2
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,9	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9

¹ См. Гимпельсон, Капелюшников, «Нестандартная занятость в российской экономике», М., 2006, изд-во ГУ-ВШЭ.

Продолжение таблицы 4

1	2	3	4	5	6	7
строительство	6,7	6,7	6,8	6,9	7,1	7,4
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	13,7	14,6	15,1	15,8	16,3	16,6
гостиницы и рестораны	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7
транспорт и связь	7,8	7,9	7,8	7,9	8,0	8,0
финансовая деятельность	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	7,0	7,2	7,5	7,4	7,3	7,3
государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	4,8	4,7	4,8	5,0	5,2	5,2
образование	9,3	9,2	9,2	9,2	9,2	9,0
здравоохранение и предоставление социальных услуг	6,8	6,7	6,7	6,8	6,8	6,8
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3,6	3,5	3,6	3,5	3,5	3,7

Источник: Росстат.

К настоящему времени изменения отраслевой структуры российской занятости привели к тому, что она стала более «стандартной», присущей экономике развитых стран. Так, произошло значительное сокращение вторичного сектора экономики с одновременным расширением третичного сектора, в результате чего основная часть российской рабочей силы переместилась в сферу услуг. Однако отличительной чертой российской занятости является сосредоточение работников (внутри сектора услуг) в сфере социальных услуг, в то время как в развитых экономиках наблюдается более высокая концентрация работников в секторе деловых услуг.

В период 1999–2006 гг. указанные изменения продолжились. Продолжал оставаться значительным вклад секторов-«лидеров» в изменение отраслевой структуры занятости: потери рабочих мест в промышленности составили 2%, при этом доля сферы услуг продолжала расти (наибольшим среди третичного сектора был прирост занятых в торговле – почти 2%).

В период экономического подъема рабочие места создавались в первую очередь в секторе услуг. Вместе с тем необходимо отметить, что это структурное изменение практически стало результатом абсолютного сокращения занятости в сфере материального производства (свыше 10 млн чел.), при том, что прирост занятости непосредственно в сфере услуг не слишком значителен (примерно 2–3 млн человек).

Сложившееся мнение, согласно которому по масштабам развития сферы услуг Россия отстает от стран с рыночной экономикой, уже не соответствует действительности. Ситуация кардинально изменилась. Если дореформенная российская экономика, при которой во вторичном секторе было сконцентрировано свыше 40% всех занятых, действительно являлась сверхиндустриализованной, то в пореформенный период доля этого сектора

уменьшилась на 1/4, т.е. до 30%. При этом доля занятых в сфере услуг увеличилась почти на 15 процентных пунктов, и в настоящее время здесь сосредоточено уже около 60% всех российских работников.

В начале реформ, в условиях глубокого трансформационного кризиса, за время которого Россия потеряла почти половину ВВП, пожалуй, наибольшие опасения вызывал рост безработицы, который, как ожидалось, должен был быть пропорциональным снижению объемов производства. Однако даже в период наибольшего спада ВВП уровень безработицы в РФ не достигал отметки в 15%. Российский рынок «подстраивался» к шокам в первую очередь за счет ценовой гибкости (невыплаты заработной платы), а не за счет количественной (табл. 5).

Таблица 5

Численность безработных

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Численность безработных, тыс. чел.	7059,1	6287,9	6154,7	5683,3	5775,2	5208,3	5326
Уровень безработицы (в % к экономически активному населению)	9,8	8,8	8,5	7,8	7,9	7,1	7,2*
Численность регистрируемой безработицы (тыс. чел.)	1037	1123	1500	1639	1920	1830	1766
Доля безработных, ищущих работу более года (%)	42,3	36,9	38,8	35,7	38,4		
Нагрузка не занятого трудовой деятельностью населения на одну заявленную вакансию, человек	1,6	1,3	1,7	1,9	2,1	2,5	2,0

*Примечание** предварительные данные (на конец месяца)

Источник: Росстат.

На протяжении периода экономического роста (2000–2005 гг.) безработица в России, как в абсолютном, так и в относительном отношении, сокращалась. Открытым остается вопрос о том, являлось ли снижение безработицы результатом перетока безработных в состав занятых либо экономически неактивных.

При этом показатели застойной безработицы (при которой люди находятся в поиске работы более одного года) продолжали оставаться значительными. Доля безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, увеличилась, но по-прежнему остается невысокой. Лишь незначительная часть безработных обращается в государственную службу занятости.

Число безработных на одну вакансию высоко, как и в большинстве стран с переходной экономикой. В то же время доля безработных, получающих пособие по безработице (20–30%), относительно мала. Это указывает на то, что оттоку безработных за счет приобретения рабочих мест в основном препятствует отсутствие вакансий, а не наличие стимулов, отрицательно влияющих на развитие предложения труда.

Несмотря на то что в настоящее время внимание к ситуации с безработицей несколько ослабло и больше сосредоточилось на других аспектах функционирования рынка труда, для ряда регионов безработица остается острой проблемой.

Ситуация на рынке труда является производной от общеэкономической ситуации в регионе. Поэтому к территориям с наихудшими показателями функционирования рынка труда относятся регионы с невысокими показателями экономического развития. В первую очередь к ним относятся республики Северного Кавказа, в которых рынок труда находится в депрессивном состоянии. Так, в 1 половине 2006 г. уровень безработицы в Южном федеральном округе составил 11,3% (снизившись по сравнению с 2005 годом на 0,5%) при среднероссийском показателе 7,0%. В Республике Адыгея этот показатель составил 14,0%, в Республике Дагестан – 21%, в Республике Ингушетия – 61,2 %, Кабардино-Балкарской Республике – 21,1%, Республике Калмыкия – 14,9%. При этом если в краях и областях безработица носит в основном структурный характер, в национальных республиках практически весь объем безработицы объясняется недостаточным спросом на рабочую силу, связанным с отсутствием точек экономического роста. Основная масса безработных (свыше 60%) приходится на сельские районы. Безработица в национальных республиках характеризуется значительной продолжительностью. Если в краях и областях доля хронически безработных относительно невысока (34%), то в республиках безработица более продолжительна, а доля застойных безработных очень высока (свыше 60%).

В России различия в условиях рынка труда между регионами проявляются намного сильнее, чем в других странах со сходными условиями, что является отражением огромной экономической гетерогенности регионов. Региональные различия, как правило, имеют инерционный характер: те регионы, которые демонстрировали более высокие результаты работы в начале переходного периода, как правило, достигали более высоких результатов и на последующих этапах, что указывает на долгосрочную природу различий. Создание рабочих мест и наличие вакансий в основном концентрируется вокруг больших городских агломератов с диверсифицированной промышленной структурой – особенно с большим и расширяющимся сектором услуг, развитой инфраструктурой и квалифицированной рабочей силой. В отличие от этого, перспективы занятости являются крайне низкими, а безработица – высокой в монокультурных (высокоспециализированных) промышленных регионах, которые страдают от идиосинкразических шоков спроса.

На фоне умеренных темпов роста занятости в период экономического подъема, динамика роста заработной платы была более значительной. При этом зафиксирована тенденция к росту не только номинальной, но и реальной заработной платы (см. табл. 3). В последние годы рост заработной платы ускорился, но разница в уровне оплаты труда также существенно увеличилась. Реструктуризация предприятий не только привела к существенному повышению роста производительности труда, что, в свою очередь, выразилось

в заметном повышении реальной заработной платы, но и благоприятно сказалась на «инсайдерах» (т.е. на тех работниках, которые сохранили свои рабочие места или сумели найти новые).

Разрыв в оплате труда между квалифицированными и неквалифицированными работниками, который сокращался до 1998 г., снова начал увеличиваться. По оценкам, отдача от обучения в высшем учебном заведении в течение 2000-х годов увеличилась. Гендерные различия в заработной плате продолжают сохраняться и даже усиливаются. Показательно, что более высокий уровень образования женщин нейтрализует усиление гендерной разницы.

В 2000-е годы снова начал активно обсуждаться вопрос об использовании в качестве регулятора оплаты труда минимальной заработной платы. Минимальная заработная плата выступает в качестве предельного низкого показателя, сокращая дифференциацию в оплате труда. Как правило, на ее долю приходится менее 20% средней заработной платы, а зачастую и около 10%, а, следовательно, она не выполняет роль ограничителя доходов работника. Это позволяет компаниям сохранять низкооплачиваемые рабочие места, что само по себе способствует дифференциации в оплате труда.

С 1 мая 2006 г. минимальный размер оплаты труда (МРОТ) составляет 1100 рублей. Увеличение МРОТа до прожиточного минимума может не только оказать негативное воздействие на федеральный бюджет, но и затронет более широкий круг экономических взаимосвязей. Ускоренное повышение МРОТ с выходом в 2008 г. на 100% прожиточного минимума предопределил опережающий рост показателей заработной платы. Существенно более динамичный рост фонда оплаты труда связан, прежде всего, с тем, что радикальное повышение минимальной оплаты труда повлечет адекватное увеличение значительной части более высоких зарплат в экономике для сохранения определенной дифференциации между вознаграждениями работников различных квалификаций.

Если предположить, что указанное повышение всех более высоких зарплат будет в результате их компрессии, меньшим в 2 раза, по сравнению с увеличением МРОТа (т.е. соотношение МРОТа и средней заработной платы будет составлять 20% вместо нынешних 9–10%), то размеры дополнительных обязательств работодателей по оплате труда вырастут очень существенно. Возникнет опасность завышения минимальной заработной платы против производительности труда низкоквалифицированных работников. Централизованное повышение МРОТа оказывает влияние на всю «линейку» зарплат, а не только малооплачиваемых работников. Если до сих пор последствия повышения МРОТа были невелики, то теперь они будут более масштабны. Следует принимать во внимание значительные и достаточно устойчивые различия в уровнях заработной платы по отраслям и регионам, обуславливающие дополнительную остроту проблемы повышения МРОТа в отдельных отраслях и субъектах Российской Федерации. Наглядной иллюстрацией данных различий является показатель доли работников, имеющих начисленную заработ-

ную плату ниже прожиточного минимума трудоспособного населения. Так, по данным Росстата, в сельском хозяйстве, культуре и искусстве у более чем 1/2 работников начисленная зарплата ниже прожиточного минимума трудоспособного населения, больше 1/3 таких работников в образовании, торговле и общественном питании, здравоохранении и физкультуре, легкой промышленности.

С учетом подобных отраслевых различий дифференцируются расходы работодателей на оплату труда. Экспертные расчеты показывают, что если дополнительные расходы работодателей при неизменной численности занятых в соответствующих отраслях должны будут составить в топливной промышленности и электроэнергетике менее 10% фонда заработной платы (ФЗП), то в легкой промышленности, торговле, общественном питании, образовании – сопоставимы с объемом ФЗП, а дополнительные расходы на заработную плату сельхозпроизводителей будут превышать фонд заработной платы.

В региональном разрезе подобное решение будет иметь ряд эффектов, различающихся в зависимости от состояния экономики региона. Во-первых, в регионах с более низким существующим уровнем среднемесячной заработной платы по отношению к среднероссийскому будет иметь место больший разрыв между темпами роста заработной платы и темпами роста МРОТа, тогда как в более богатых – увеличение МРОТа не окажет катастрофического влияния на динамику средней заработной платы. Во-вторых, даже с учетом сокращения дифференциации по заработной плате в зависимости от квалификации работников в более бедных регионах дополнительная нагрузка на работодателей может составить более половины ФЗП. В то же время в более богатых регионах увеличение ФЗП будет относительно небольшим.

Итак, российскому рынку труда в той или иной степени присущи многие проблемы рынков труда развитых стран: при снижающейся перспективной численности трудовых ресурсов в экономике и структурных диспропорциях в спросе и предложении рабочей силы сохраняется актуальность задачи повышения скорости создания рабочих мест с достойными условиями труда и достойной оплатой.

Создать условия для эффективного функционирования рынка труда в новой рыночной среде был призван Трудовой кодекс, принятый в конце 2001 г. (вступил в действие в феврале 2002 г.). Этот правовой документ заменил прежний КЗоТ, а также множество сопутствовавших подзаконных актов, принятых на протяжении предшествующих десятилетий. В 2006 г. в действующий Трудовой кодекс были внесены поправки.

Новое законодательство о труде стало итогом компромисса между различными политическими силами. Поэтому неудивительно, что нормы, адекватные рыночным реальностям, соседствуют в нем с ограничениями, унаследованными от советского периода. По практически единодушному признанию экспертов, Трудовой кодекс остается ограничительным по сравнению с аналогичными кодексами ряда развитых стран.

Российский рынок труда формально является сильно зарегулированным, однако фактически демонстрирует высокую гибкость. Систематические нарушения трудового законодательства обеспечивают предприятиям – преимущественно и оказывают искажающее влияние на функционирование рынка труда.

Вместе с тем нормы трудового права, называемые большинством экспертов в уклонилах весомые конкурентные качества серьезных ограничителей создания рабочих мест, нередко не рассматриваются предприятиями как основной источник озабоченности. Их значимость снижается в сопоставлении с более важными и ограничительными требованиями.

Доминирующую роль играют административные барьеры – такие, как многочисленные лицензии и разрешения на осуществление предпринимательской деятельности, обременительное налоговое администрирование и недостаточность положений законодательства.

4.3. Миграционные процессы

В 2006 г. впервые в новой российской истории демографической проблеме как «самой острой проблеме современной России» в ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию² было уделено весьма серьезное внимание. Причины такого внимания – долговременное и ежегодное снижение общей численности населения страны, его старение. Для решения демографической проблемы было предложено сосредоточить внимание государства на снижении смертности, эффективной миграционной политике и повышении рождаемости. Именно этой третьей задаче уделено в Послании основное внимание. На этом направлении были сфокусированы усилия и законодательной, и исполнительной власти в прошедшем году. Двум другим демографическим составляющим (смертность и миграция) внимания уделено меньше. В соответствии с этой логикой Программа по стимулированию рождаемости способна переломить депопуляционный тренд, продолжающийся в России вот уже второе десятилетие. Демографические расчеты, однако, показывают, что даже при самом благоприятном варианте реализации этой программы и действительном увеличении числа рождений преодолеть нисходящий тренд естественного прироста будет невозможно.

«Предположим, что с началом реализации президентской стратегии в 2007 г. и в самом деле начнется увеличение числа вторых и третьих детей. В результате вырастет, конечно, и число рождений, но этому росту будет противостоять быстрое сокращение числа потенциальных матерей, женщин в возрасте от 15 до 49 лет. Все те, кто будет входить в их число на протяжении ближайших 18–20 лет, уже родились, стало быть, их число известно, в начале 2020-х годов оно будет почти на треть меньше, чем сегодня.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Стенограмма выступления от 10 мая 2006 г. http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml

Если допустить, что произойдет чудо, и мы вернемся к лучшим за последние 40 лет российским показателям – всего 42% первенцев в общем числе рождений, 2,2 рождения на одну женщину (такие показатели были отмечены в 1987 г., и они продержались только один год), то в 2025 г. в России родится примерно 2–2,1 миллиона детей. Это больше, чем нынешние 1,5 миллиона, но меньше, чем 2,5 миллиона в 1987 г., когда женщин в прокреативных возрастах было значительно больше. Если же успех будет не столь оглушительным и мы возвратимся не к рекордному уровню рождаемости 1987 г., а к более рядовому уровню начала 1980-х годов – а сейчас это уровень рождаемости во Франции, лучший в Европе (1,9 рождения на 1 женщину, тогда как сейчас у нас – 1,3), и – что самое трудное – удержимся на этом уровне, то в 2025 г. в стране родится примерно 1,8 миллиона детей (первенцев – примерно 55%, вторых детей – треть от общего числа родившихся). Это, конечно, тоже неплохо, но недостаточно, чтобы перекрыть число смертей, которое будет увеличиваться даже при снижении смертности, просто из-за увеличения доли пожилых людей. Так что естественный прирост населения все равно будет оставаться отрицательным».

А. Вишневский
Комментарий еженедельника «Демоскоп Weekly»
к выдержкам из Послания Президента
РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. //
Демоскоп Weekly. № 245 – 246. 1–21 мая 2006 г.

В этих условиях, даже при сохранении (а не увеличении) нынешних потребностей рынка труда, стране неизбежно потребуются мигранты.

Экономические реалии текущего момента складываются из: общей напряженности на рынке труда (согласно данным Росстата, потребность предприятий в работниках, заявленная в службы занятости, выросла с 333 тыс. чел. в сентябре 1996 г. до 1140 тыс. чел. в сентябре 2006 г.), наличия дефицита низкоквалифицированных работников и структурной разбалансированности на рынках труда отдельных регионов, особенно динамично развивающихся и активно терциализирующихся, недостатка квалифицированных рабочих, последовавшего вслед за снижением престижа соответствующих работ и развалом системы среднего профессионального образования.

В условиях стремительного сокращения численности трудоспособного населения с 2007 г. (более 1 млн чел. в год) возникнет общий дефицит предложения рабочих рук, особенно низкоквалифицированных.

В соответствии с официальным прогнозом Росстата России, численность населения в трудоспособном возрасте с 2007 по 2020 г. снизится с 90,1 млн до 76,6 млн чел., при этом прогноз предполагает увеличение миграционного прироста населения России со 150 тыс. человек в 2007 г. до 430 тыс. в 2020 г.³

³ Предположительная численность населения Российской Федерации до 2025 г. М.: Росстат, 2005.

Из сопоставления этих экономических данностей с политическими запросами общества вынуждена исходить перспективная миграционная политика России. Разумеется, она должна не исключать, но обязательно дополнять комплекс мер по увеличению рождаемости.

4.3.1. Законодательство 2006 г. в области регулирования миграции

В 2006 г. российское законодательство в области миграции пополнилось несколькими новыми документами. С 15 января 2007 г. вступили в силу два федеральных закона, касающихся порядка регистрации и пребывания иностранных граждан в России. Кроме того, с 9 ноября 2006 г. уже применяется новый порядок наложения штрафов и административных ограничений в рамках Кодекса об административных правонарушениях (за исключением отдельных положений, которые начали действовать синхронно с федеральными законами с 15 января 2007 г.).

Законодательные акты в области миграции, принятые в 2006 г.:

Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом» (опубликован 28 июня 2006 г.);

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом; План мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (утверждены Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637);

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» (принят Государственной Думой 30 июля 2006 г., одобрен Советом Федерации 7 июля 2006 г., опубликован 20 июля 2006 г., вступает в силу с 15 января 2007 г.);

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ» (принят Государственной Думой 30 июля 2006 г., одобрен Советом Федерации 7 июля 2006 г., опубликован 20 июля 2006 г., вступает в силу с 15 января 2007 г.);

Федеральный закон от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушения порядка привлечения к трудовой деятельности в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства)» (принят Государственной Думой 20 октября 2006 г., одобрен Советом Федерации 27 октября 2006 г., опубликован 9 ноября 2006 г.).

Для реализации этих законов в 2006 г. правительством РФ был принят ряд подзаконных нормативно-правовых актов:

постановление от 5 мая 2006 г. № 271 «О внесении изменений в Правила использования миграционной карты, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413»;

«Изменения, которые вносятся в Правила использования миграционной карты», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413 (утверждены постановлением Правительства РФ от 5 мая 2006 г. № 271);

постановление от 20 октября 2006 г. № 622 «Об утверждении правил предоставления субъектам Российской Федерации, включенным в государственную Программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, государственной поддержки за счет федерального бюджета»;

«Правила предоставления субъектам Российской Федерации, включенным в государственную Программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, государственной поддержки за счет федерального бюджета» (утверждены постановлением Правительства РФ от 20 октября 2006 г. № 622);

постановление от 11 ноября 2006 г. № 665 «Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности»;

постановление от 15 ноября 2006 г. № 681 «О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации»;

«Правила выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации» (утверждены постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 681);

постановление от 15 ноября 2006 г. № 682 «Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы»;

постановление от 15 ноября 2006 г. № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации»;

постановление от 22 декабря 2006 г. № 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» (вступает в силу с 15 января 2007 г.);

Правила определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формировании квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации;

постановление от 23 декабря 2006 г. № 797 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации»;

Положение о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

постановление от 23 декабря 2006 г. № 798 «Об утверждении порядка подачи уведомления о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы» (опубликовано 31 декабря 2006 г., вступает в силу 15 января 2007 г.).

Как следует из приведенного перечня, три из четырех законодательных актов и большая часть сопровождающих их нормативных документов касаются легализации деятельности трудовых мигрантов и борьбы с нелегальной миграцией. Новации, которые вводятся этими документами, сводятся к следующему:

отменяется институт регистрации иностранных граждан; вводится миграционный учет, носящий не разрешительный, а уведомительный характер, соответственно никто не имеет права и возможности отказать иностранному гражданину в постановке на учет;

учет возможно проводить как по жилому помещению, где поселился иностранный гражданин, так и по месту его работы;

работодатели получают возможность подавать заявление на выдачу Разрешений на привлечение иностранных работников не только лично, но и по почте (так же лично и по почтовым уведомлениям возможна постановка на миграционный учет); на основании выданного разрешения работодатели должны заключить с привлекаемыми иностранными гражданами трудовые договора и направить сведения об этом в региональные органы занятости и налоговые инспекции. У каждого иностранного работника при этом должно быть Разрешение на работу. Отсутствие Разрешений на работу является основанием для приостановления действия Разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы, выдаваемого работодателям;

иностранных работников новые законодательные инициативы делят на прибывших из стран, с которыми у России действует визовый и безвизовый обмен (страны СНГ, кроме Туркмении и Грузии);

Разрешение на работу для иностранных работников из визовых стран должны получить и передать им до начала работы в России работодатели; для «безвизовых работников» возможно личное присутствие при подаче заявления, но в любом случае необходима миграционная карта;

серьезно сокращены сроки, в течение которых государственные органы обязаны выдать работодателям и мигрантам соответствующие разрешительные документы;

заметно увеличатся штрафы (вплоть до 800 тыс. руб.) и ужесточатся меры воздействия по отношению к работодателям, привлекающим и исполь-

зующим труд иностранных работников, находящихся в России без соответствующе оформленных документов;

изложена в новой редакции ст. 18.10 Кодекса об административных правонарушениях, согласно которой незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности наказывается штрафом в размере от двадцати до пятидесяти МРОТ с административным выдворением за пределы России (или без такового);

предусматривается новый состав административного правонарушения – нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, в том числе выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Россию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) деятельности, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства;

предусматриваются штрафные санкции в отношении российских граждан, предоставивших жилые помещения или транспортные средства иностранным гражданам или лицам без гражданства, находящимся на территории России с нарушением установленного порядка и правил миграционного учета;

вводятся ограничения (вплоть до запрета) по допустимой доле иностранных работников в розничной торговле;

вводится квота на привлечение иностранных работников, чей приезд в Россию не требует получения визы, в размере 6 млн чел. на 2007 г.; квота на выдачу иностранным гражданам – 308 842 приглашения на въезд в Россию для осуществления трудовой деятельности в 2007 г.;

разрешается приостанавливать действие Разрешения на привлечение и использование иностранных работников в случае, если работодатель не уведомил в 3-дневный срок орган миграционной службы о месте временного пребывания иностранного работника, не уведомил в течение 10 рабочих дней налоговый орган по месту своего учета о прибытии иностранного гражданина к месту работы или месту пребывания, не направил в 3-дневный срок в орган миграционной службы информацию о нарушении иностранным работником условий трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ.

4.3.2. Экономические последствия миграционного законотворчества

Не затрагивая социально-гуманитарный контекст данных законодательных актов, попытаемся оценить их экономические последствия. Главное направление вводимых норм – разделение трудовых потоков на безвизовые (из стран СНГ, из которых в Россию приезжает подавляющая часть иностранных работников) и визовые. Для легализации безвизовых работников упраздняется ряд норм, но одновременно вводится пакет новых, включающих отраслевые доли иностранных работников и квоты. При этом Кодекс об административных правонарушениях резко ужесточает санкции по отношению к

гражданам России, привлекающим к трудовой деятельности иностранных граждан, не оформленных соответствующим законам образом, или сдающим им в аренду свое жилье или транспортные средства. Таким образом, за внешней либерализацией режима трудовой миграции усматривается стремление ее многоаспектного регулирования.

Исследовательские оценки численности иностранных работников, трудящихся в России в течение года (около 4,9 млн чел.⁴), показывают, что установленный размер квоты на 2007 г. в 6 млн работников (т.е. около 9% среднегодовой численности занятых в экономике России) не должен внести серьезных ограничений в привлечение иностранных работников⁵. В соответствии с постановлениями правительства о квотировании региональные размеры квот должны быть определены заранее и могут корректироваться в течение года. Однако, несмотря на документально обозначенную дату их появления (15 декабря 2006 г.), и в начале января 2007 г. региональных квот все еще не было. Такая неопределенность в столь большой и пространственно неоднородной стране, как Россия, не может не настораживать. Самые сильные негативные последствия эта неясность может иметь в Москве и Санкт-Петербурге, а также в других регионах, аккумулирующих большие объемы иностранной рабочей силы: задержки с принятием квот в совокупности с неразвитостью сервисной миграционной инфраструктуры создадут серьезные проблемы для мигрантов, желающих легализоваться, и сформируют благодатную почву для углубления коррупции. Предполагается, что для Москвы квота на привлечение иностранной рабочей силы составит 600 тыс. чел., в том числе 150 тыс. чел. – с визой и 450 тыс. чел. без нее⁶. Пока не ясно, что будет с теми мигрантами, которые будут находиться в Москве сверх запланированной квоты.

Немаловажно, что, для того чтобы мигрантам, прибывшим в Россию на работу до вступления в действие новых законодательных документов, можно было легализоваться в стране, им необходимо из нее вначале выехать, а затем вновь прибыть в нее, а это связано с немалыми материальными расходами. Различные российские исследования показывают, что в России наиболее распространена незаконная занятость, а 90% нелегалов работают⁷. В этой большой группе значительная часть (как минимум треть) – мигранты, обосновавшиеся в России давно, нередко с семьями, не всегда даже имеющие сегодня связи со странами своего происхождения.

В новых законодательных документах отсутствует возможность установления «плавающей квоты», необходимой и выгодной некоторой категории работодателей – за привлечение сезонных работников придется оформлять го-

⁴ Мукомель В.И. Миграционная политика России. М., 2005. С. 196–197.

⁵ ФМС России оценивает численность мигрантов из СНГ, находящихся в России, в 10 млн чел., т.е. существенно выше устанавливаемой с подачи этой же организации квоты.

⁶ Перцева Е. Квота на гастарбайтера // Газета. 1 декабря 2006 г.

⁷ Проблемы незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования) // МОМ, Бюро МОМ в России. М.: Гендальф, 2004. С. 497.

личное разрешение и соответственно платить госпошлину. Получается, что работодатели в таких отраслях, как строительство, сельское хозяйство, чтобы избежать частой ротации работников, будут заинтересованы либо оформлять их на длительный срок, либо брать универсалов, которые смогут заниматься, к примеру, и малярными работами, и электрикой. Эта ситуация неблагоприятна прежде всего для мелких и средних компаний, крупные смогут «перемывать» работников с объекта на объект.

Не менее серьезная проблема связана с запрещением иностранным мигрантам быть занятыми в розничной торговле. Экономических последствий такого решения несколько.

Российский рынок труда, который долгое время после начала проведения рыночных реформ вел себя очень «нерыночно», по сути, только формируется, механизмы его внутренней настройки не до конца ясны, не совсем понятны реальные регионально-отраслевые пропорции⁸. В этих условиях попытки повсеместного – на всей территории страны, регулирования одной отдельно взятой и динамично развивающейся отрасли экономики⁹ представляются примером поспешного решения, не учитывающего региональной специфики. В целом ряде российских регионов, особенно приграничных с Украиной, а еще больше с Китаем, последствия постановления № 683 могут серьезно осложнить жизнь местному населению, привыкшему одеваться – обуваться (как минимум) на китайских, вьетнамских, украинских и прочих рынках. Здесь надо заметить, что попытки замены иностранцев на россиян на Дальнем Востоке и в Сибири уже были, и они заканчивались провально: рынки на время почти прекращали свою деятельность, но отечественных продавцов на них больше не становилось¹⁰.

Кроме того, проводимое «государственными руками» повышение конкурентоспособности местных товаров по сравнению с завозимыми мигрантами на рынки импортными товарами приведет к подъему цен и инфляции, особенно в приграничных городах и регионах. При этом сложно ожидать, что иностранные работники действительно полностью покинут этот сектор экономики. Скорее всего, произойдет очередной «уход в тень» со всеми выте-

⁸ Впрочем, региональные отраслевые пропорции не понятны не только в России, где рынок труда еще не очень эластичен. «Определение нехватки рабочих рук в каждой профессии на данный период времени или в каждом районе страны настолько затруднительно, что правительства неизбежно применяют упрощенные тесты рынка труда и предоставляют агентствам значительную свободу действий в практическом проведении политики миграции с учетом нужд рынка труда. В некоторых случаях правительство занимает позицию полного невмешательства». (Цит. по: За справедливый подход к трудящимся-мигрантам в глобальной экономике. Доклад VI. Международная конференция труда, 92-я сессия 2004 г. Международное бюро труда. Женева. С.118.

⁹ Причем одной отрасли – возможно, лишь пока. По крайней мере, соответствующее постановление (№ 683) позволяет вносить предложения по ограничению присутствия иностранных работников и в других отраслях хозяйства.

¹⁰ См., напр.: Дятлов В., Кузнецов Р. «Шанхай» в центре Иркутска. Экология китайского рынка / Байкальская Сибирь: из чего складывается стабильность / Редкол.: В.И. Дятлов, С.А. Панарин, М.Я. Рожанский. М.; Иркутск: Наталис, 2005. С. 166–187.

кающими отсюда последствиями (рост цены на товары, в которые будут включены «миграционные риски», усиление коррупции, увеличение штатов региональных государственных органов, связанных с обеспечением действия этого постановления).

Данные различных социологических обследований мигрантов выявляют, что в розничной торговле работают от 25 до 45% иностранных работников¹¹. Несложные расчеты демонстрируют следующее:

от 1 до 2 млн чел. потеряют свою работу и будут вынуждены перераспределяться в другие сектора экономики, уезжать в свои страны или переходить в категорию «нелегалов»;

поскольку до нынешнего момента иностранные работники в России, как и в других странах Восточной Европы, были сосредоточены фактически в двух отраслях – в торговле и строительстве, закрытие для мигрантов одной из них должно вызвать масштабные перераспределительные процессы на рынке труда;

даже если предположить, что на рынки действительно придет торговать местное население (во что само российское население не очень верит, о чем свидетельствуют данные ВЦИОМа¹²), то ему потребуется значительная армия грузчиков, подсобных рабочих, сортировщиков товара и т.п. неквалифицированных работников, набрать которых из местных кадров будет еще труднее, чем желающих непосредственно торговать.

Одним из главных позитивных новшеств следует считать законодательно установленную работодателям или заказчикам работ (услуг) возможность привлекать и использовать иностранных работников, прибывших из безвизовых стран, без получения разрешения на привлечение иностранных работников, в уведомительном порядке. Это означает, что безвизовые работники, по сути, становятся свободными агентами и смогут относительно свободно конкурировать за рабочие места с местным населением, что, в конечном итоге, должно препятствовать снижению цены на труд в некоторых сферах деятельности и повысить эффективность труда.

По-прежнему затруднять жизнь работодателям будет норма, изложенная в «Правилах определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в

¹¹ Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. М.: МОТ, 2004. С. 52.

Материалы коллективного исследования «Трансформация постсоветского пространства: отражение в миграциях» (2002–2005 гг.) (Грант Фонда Форда № 980-0789-3) Центра миграционных исследований, в котором автор принимал участие в качестве исполнителя.

¹² Почти половина россиян (47%) отмечает, что они либо сами готовы занять вакансии, которые появятся в результате ограничения прав иностранцев работать на рынках и в торговых палатках, либо знают тех, кто мог бы это сделать (36%). Однако 40% опрошенных отметили, что лично они не знают российских граждан, готовых занять такие вакансии. 7% не верят, что россияне смогут полноценно заменить иностранцев на рынках. Всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 25–26 ноября 2006 г. Опрошено 1600 человек в 153 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

Российской Федерации», согласно которым работодатель до 1 мая текущего года должен подать заявку в соответствующие региональные органы о потребности в иностранных работниках на следующий год. Точно такой же срок – до 1 мая текущего года – отведен работодателям для корректировки своих заявок.

Наконец, необходимо заметить, что огромное значение в 2007 г. – в первом с начала действия нового миграционного законодательства – будут играть не столько даже изменения в нем, сколько отсутствие четких и прозрачных процедур постановки на миграционный учет, получения разрешения на работу, действующих правил и норм.

Вторым магистральным направлением новой российской миграционной политики станет привлечение в Россию на постоянное место жительства соотечественников. Их главным донором должны стать страны СНГ, хотя принятые документы территориально не ограничиваются только ими. Принятая Программа добровольного переселения рассчитана на три года и предусматривает содействие переселению 300 семей в 12 выбранных пилотных регионах (Приморский, Хабаровский и Красноярский края, а также Амурская, Иркутская, Новосибирская, Тюменская, Калужская, Липецкая, Тамбовская, Тверская и Калининградская области). Регионы приема делятся на три категории: «а», «б» и «в» – в зависимости от социально-экономической и демографической ситуации в них – с разными условиями оказания помощи переселяющимся. На реализацию Программы выделяются немалые средства – 17 млрд руб. При этом единственная безусловная льгота – быстрое, без бюрократических препон, получение гражданства. Кроме того, государство возмещает расходы на переезд, уплату госпошлины за оформление документов, предоставляет компенсационный пакет участника Программы (услуги дошкольного, школьного и профессионального образования, социального обслуживания, здравоохранения и службы занятости), «подъемные» (для переселяющихся в регионы «а» и «б»¹³), ежемесячное пособие при отсутствии дохода на первые 6 месяцев жизни (в регионах «а»).

Как следует из принятых документов, переселяющимся на государственном уровне не гарантируются трудоустройство и обеспечение жильем. Эти вопросы могут (но не обязаны) решаться в рамках региональных программ. С одной стороны, такой подход предоставляет возможность мигрантам самим решать свои экономические проблемы, не сулит им «заоблачных», но невыполнимых обещаний и может стать одним из нецеленаправленных критериев отбора мигрантов: соотечественники из числа экономически и социально неактивных на таких условиях не поедут. Кроме того, подобные меры не должны вызывать нарекания у местного населения, ведь традиционный для России главный вопрос – жилищный – не решается для мигрантов приоритетным способом. С другой стороны, в условиях, когда контингент самого мобильного населения республик бывшего СССР уже выехал, другие приспособ-

¹³ Для переселяющихся в регионы категории «а» их сумма на семью из трех человек составит 100 тыс. руб., в регионы группы «б» – 70 тыс. руб.

собились к изменившимся политическим условиям в республиках, отсутствуют прямые вооруженные конфликты, развивается экономика, а темпы ее роста у большинства бывших союзных республик выше российских, предлагаемые в Программе меры могут оказаться недостаточными для принятия решения о переезде в Россию. Тогда задача, которую ставит перед собой Программа, может остаться нереализованной.

Глава ФМС МВД К. Ромодановский, чье ведомство занималось разработкой и продвижением Программы, обнародовал расчетные цифры по приему соотечественников в рамках Программы: до 50 тыс. чел. в 2007 г., до 100 тыс. – в 2008 г. и до 150 тыс. чел. – в 2009 г.¹⁴ Таким образом, ориентировочный приток составит за три года 300 тыс. чел.¹⁵ При этом исполнение Программы, сколь бы хорошо она ни была продумана, может столкнуться с двумя серьезными трудностями: нежеланием новых независимых государств, тоже испытывающих демографические проблемы (ныне или в ближайшем будущем), расставаться со своими жителями, которые хотят перебраться в Россию, и возрастающей мигранто- и этнофобией российского населения. Государственные институты сами пока не вполне ясно осознают и выстраивают политику по информационному обеспечению Программы по приему соотечественников, по выработке контраргументов антимигрантским настроениям в обществе, по преодолению собственных имперских настроений – когда кажется, что, стоит России захотеть, и в нее поедут миллионы бывших советских граждан.

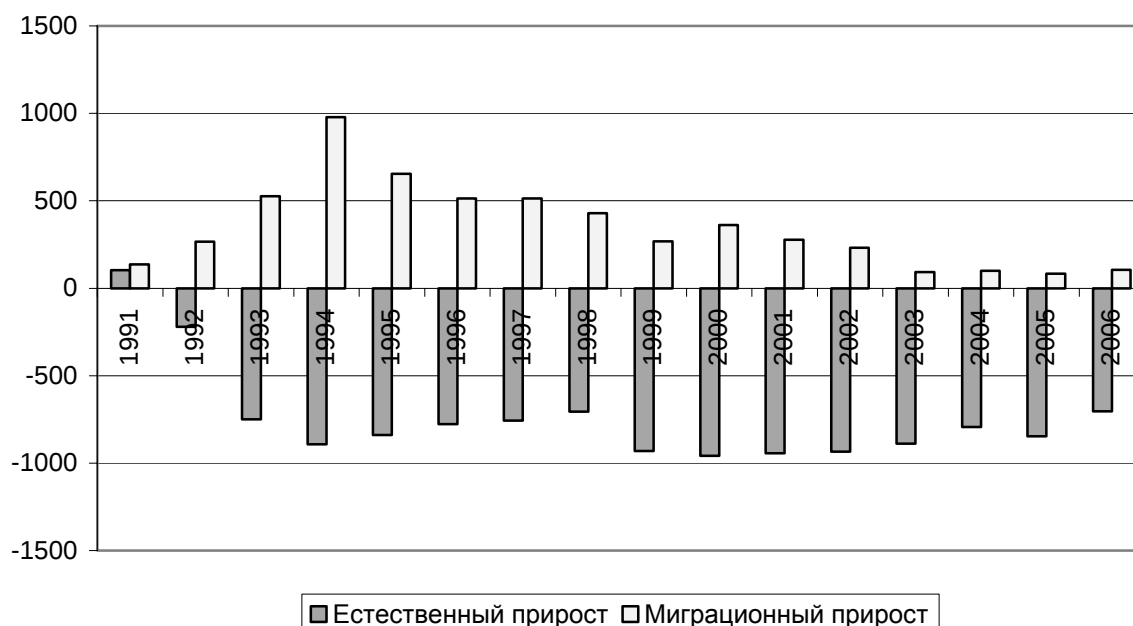
4.3.3. Динамика и структура миграционных потоков

Официальные данные, характеризующие миграционные процессы, далеки от объемов миграции, достаточных для замещения естественной убыли российского населения и тем более грядущего сокращения трудоспособного населения.

По данным Росстата, численность постоянного населения России на 1 ноября 2006 г. составила 142,3 млн чел., уменьшившись за 10 месяцев 2006 г. на 479,6 тыс. чел., или на 0,34% (на соответствующую дату предыдущего года – на 615,5 тыс. чел., или на 0,43%). Сокращение численности населения из-за естественной убыли в январе – октябре 2006 г. снизилось по сравнению с соответствующим периодом 2005 г. на 114,3 тыс. чел. Миграционный прирост компенсировал численные потери населения на 18,1%.

¹⁴ Вандышева О. Глава ФМС Константин Ромодановский уверен, что мигранты для России – благо // Комсомольская правда. 29 декабря 2006 г.

¹⁵ Для сравнения: естественная убыль населения России, согласно прогнозу Росстата на 2007–2009 гг., достигнет 2340,5 тыс. чел.



Примечание: 2006 г. – оценка автора с учетом данных за январь–октябрь 2006 г. и их корректировки с учетом ноября–декабря 2005 г.

Источник: Информация о социально-экономическом положении России в 2006 г. <http://www.gks.ru>

Рис. 1. Компоненты общего прироста численности населения России, 1989–2006 гг. (тыс. чел.)

Данные рис. 1 показывают, что с 1992 г., когда в стране началась естественная убыль населения, размеры миграционного прироста лишь в 1994 г. позволили заместить естественные депопуляционные процессы. 2006 год не стал исключением в череде последних лет, когда миграция лишь незначительно сглаживала негативные демографические процессы. Незначительный рост миграционной компоненты в замещении естественной убыли, отмечаемый в 2006 г., произошел не за счет увеличения прибытий в Россию на постоянное место жительства (рост на 4,7% по сравнению с 2005 год), а преимущественно из-за снижения документированного выезда из страны (уменьшение на 24,2%).

Иммиграция

В начале и середине 1990-х годов Россия принимала иммигрантов на уровне ведущих стран иммиграции. За прошедшее десятилетие ситуация серьезно изменилась. В 2006 г., по официальным данным, в Россию въехало не более 185 тыс. мигрантов, что в 3,5 раза меньше, чем 10 лет назад, и более чем в 6 раз меньше, чем в пиковом по иммиграции в Россию из СНГ и стран Балтии 1994 г. Снижение в 2000-е годы притока мигрантов в Россию имеет веские основания экономического, политического и административного характера: стабилизация политической обстановки и затухание активной фазы

конфликтов 1990-х годов в бывших союзных республиках, которые в начале 1990-х годов давали массовый приток в Россию вынужденных мигрантов; постепенное уменьшение «разницы экономических потенциалов» в странах исхода и России; снижение массы потенциально готовых к иммиграции в Россию людей; ужесточение и запутанность российского законодательства в части получения гражданства, вида на жительство, регистрационных процедур. Не последнее место в этом перечне должна занимать и постепенно происходящая переоценка доминантных форм миграции – переориентация с постоянной миграции на т.н. временную трудовую, по крайней мере, использование последней как предварительного (оценочного, вспомогательного и пр.) этапа перед постоянной миграцией.

Как и в предыдущие годы, подавляющая часть иммигрантов прибывает в Россию из стран СНГ (95,2%, вместе со странами Балтии – 96,1%). Лидерство в абсолютных размерах прибытия пока удерживает Казахстан. Однако при сохранении текущих миграционных тенденций уже в 2007 г. его впервые за 1990-е годы потеснит Узбекистан. В целом на первую тройку – а в нее, кроме названных стран, входит также Украина – приходится 59,1% прибытий в Россию.

За неяркой общей динамикой въезда в Россию из стран СНГ, выразившейся в росте прибытий в январе – октябре 2006 г. на 5% по сравнению с аналогичным периодом 2005 г., стоят несколько противоположных тенденций. В их числе:

- резкое падение размеров въезда из Белоруссии (на 21,1%) и особенно из динамично развивающегося Казахстана (на 28%);
- существенный рост прибытий из Армении (в 1,8 раза), из Азербайджана (в 1,7 раза), из Молдовы и Таджикистана (в 1,3 раза), который, вероятно, следует расценивать как статистический артефакт: введение в 2002 г. закона о российском гражданстве и связанное с ним ужесточение миграционного законодательства сделало и без того плохое качество миграционного учета и вовсе неудовлетворительным¹⁶. Скорее всего, увеличение размеров прибытия из этих стран действительно наблюдалось, однако, в более спокойной форме.

Одновременно миграционный обмен с Украиной и Казахстаном стал более паритетным – на 3 прибывших в Россию из этих стран приходится по 1 выбывшему в противоположном направлении. Миграционный обмен с Белоруссией по-прежнему отрицателен для России.

Треть прибытий из СНГ и Балтии приходится на Центральный федеральный округ, также привлекательны для въехавших Южный и Приволжский федеральные округа.

¹⁶ Подробнее об этом см. Чудиновских О.С. Причины и последствия кризиса российской миграционной статистики // Отечественные записки. 2004. № 4. С. 176–190; Мкртчян Н.В. Возможные причины снижения иммиграции в Россию в 2000–2001 годах // Вопросы статистики. 2003. № 5. С. 47–52.

Эмиграция

Все большее укоренение в России новых практик международного трудового обмена – работа по трудовым контрактам, учебные и научные зарубежные стажировки – наряду с повсеместным внедрением массовой коммуникационной культуры и информатизации привело к резкому – почти в 2 раза за 2006 г. (по сравнению с 2005 г.) – снижению выезда из России на постоянное место жительства в страны традиционного зарубежья. За прошедшие с начала рыночных реформ годы высокопрофессиональные кадры либо уже покинули страну, либо, наконец, адаптировались к новым экономическим реалиям¹⁷. «Утечка умов» на постоянное место жительства, подогреваемая российскими экономическими проблемами (низкие заработки, профессиональная невостребованность, неясные перспективы¹⁸) и внезапной либерализацией границ, в 1990-е годы заметно стихла и сменилась в 2000-е годы «трудовой маятниковой международной миграцией». Таким образом, в этой сфере (параллельно с таким же процессом, связанным с иммиграцией в Россию из бывших союзных республик) произошла частичная переориентация с постоянной формы миграции на временную. Как и в Европе, концепция «постоянного» населения в России постепенно теряет определенность¹⁹, а трудовая миграция исследователей становится надежным способом установления прочных международных контактов, универсализации науки и знаний и, в конечном итоге, проводником глобализации.

Изменился и состав выезжающих квалифицированных специалистов. Если в начале 1990-х годов главные опасения по поводу «утечки умов» были связаны с учеными с мировым именем, с лидерами научных школ и направлений, то в 2000-е годы актуальным стал выезд выпускников престижных российских вузов и невозвращение в Россию обучающихся за рубежом студентов и аспирантов. Если эти тенденции усилятся, это может способствовать, кроме прочего, «дополнительному» старению населения страны²⁰.

¹⁷ Согласно данным опроса «Российские студенты за рубежом: перспективы возвращения в Россию», еще в 2001 г. 60% респондентов-россиян, обучающихся за рубежом, заявляли, что возвращение в Россию с целью будущей профессиональной деятельности для них возможно при наличии в России определенных профессиональных условий. Оптимальная, с точки зрения большинства респондентов (61%), модель профессионально-миграционного поведения учебных мигрантов может быть обозначена как выраженная ориентация на проживание за рубежом с возможностью профессиональной деятельности в России посредством временной работы по трудовому контракту или же кратких профессиональных визитов. (Леденева Л. Не потеряет ли Россия своих Платонов и Невтонов? // Демоскоп Weekly. № 55–56).

¹⁸ Подробнее о причинах и факторах «утечки умов» в 1990-е годы см.: Ушкалов И. Интеллектуальная миграция и безопасность // Миграция и безопасность в России Ред. Г. Витковская, С. Панарин. Московский Центр Карнеги. М., 2000. С. 109–151.

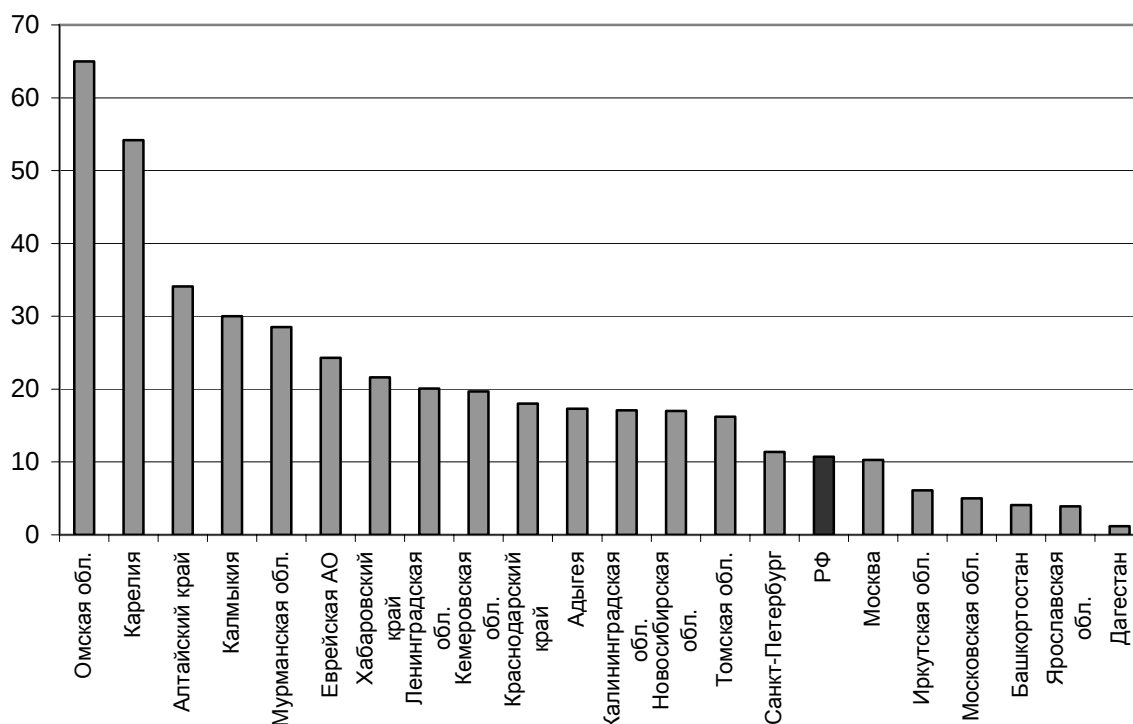
¹⁹ В большей части Европы постоянная оседлая миграция продолжается теперь как результат предшествующих временных миграций, через воссоединение семей и создание новых семей // Материалы Совета Европы: «К стратегии управления миграцией». CDMG (2000) 11 rev, Брюссель, 2000.

²⁰ Между тем возрастной состав нынешних иммигрантов с Украины, из Белоруссии, Молдавии, даже из Казахстана, не способствует омоложению возрастной структуры российского

Продолжилось падение интереса к этнической эмиграции. Произошедший летом 2006 г. новый виток политических проблем в Израиле – в одной из главных для России стран этнической эмиграции – лишь ярче выявил эту тенденцию, обозначившуюся много ранее. Однако главные изменения произошли не на израильском, а на немецком направлении: в январе – октябре 2006 г. выезд в Германию сократился по сравнению с аналогичным периодом 2005 г. в 2,8 раза.

Одновременно начали оформляться контрпотоки – на израильском направлении: на 100 выбывших из России – уже 75 прибывших в обратном направлении. Подобный процесс заметен и на немецком векторе (на 100 выбывших из России – 35 прибывших в Россию). Лишь на американском направлении ситуация пока традиционна (на 100 выбывших в США – 12 прибывших обратно).

В 2006 г. продолжилась начавшаяся несколько лет назад тенденция выезда за рубеж преимущественно из регионов. По интенсивности выезда столичные города, предоставляющие своим жителям широкие возможности для самореализации, занимают не более чем средние позиции (рис. 2).



Источник: Информация о социально-экономическом положении России в 2006 г. <http://www.gks.ru>

Рис. 2. Интенсивность выбытия в страны дальнего зарубежья, январь – октябрь 2006 г. (чел. на 100 тыс. чел.)

населения. (Меньше детей, больше пожилых людей // Демоскоп Weekly. 2005. № 185–186, 10–23 января). <http://demoscope.ru/weekly/2005/0185/barom02/p>

Незаконная иммиграция

Численность незаконных мигрантов в России считается высокой, однако, по определению, крайне сложной для количественных измерений и в связи с этим являющейся инструментом политического, административного и экономического манипулирования. Палитра оценок, озвученная в 2006 г., чрезвычайно широка:

- Всемирный банк – около 3–3,5 млн чел.²¹;
- исследовательские оценки – 3–4 млн чел.²²;
- руководитель Федеральной миграционной службы России К. Ромодановский – 10,2 млн чел. (ноябрь – декабрь 2006 г.²³), 5 млн чел. (январь 2007 г.).

Разброс данных свидетельствует о крайней сложности проблемы оценки численности незаконных мигрантов в России. И, если данные экспертного сообщества хоть сколько-нибудь коррелируют между собой, то оценки чиновников, видимо, возникают под влиянием текущего политического момента. Иначе откуда берется разница в 5 млн чел. за 3 месяца?

Проблема прямой численной оценки объемов незаконной миграции связана с анализом структуры потоков. Незаконная миграция включает несколько разных составляющих: одна часть представлена мигрантами, давно осевшими в России, находящимися здесь с семьями постоянно, но по каким-либо причинам не имеющими легального статуса; другая часть – трудовыми мигрантами, пребывающими на территории страны временно, часто без семей, с целью заработков; третья составляющая – сезонными мигрантами и челноками, курсирующими между Россией и своими странами.

Оценить «вклад» каждой из этих групп в общую численность незаконных мигрантов в России сложно, но без этого любые общие оценки теряют какой бы то ни было смысл (кроме политического манипулирования), а принятие эффективных решений становится невозможным. В Западной Европе количество временных трудовых нелегальных мигрантов оценивается в 10% легальных²⁴. Если применить эту формулу для России, то получится, что данная группа составляет 70 тыс. чел. (в первом полугодии 2006 г. ФМС МВД России официально зарегистрированы 706 тыс. чел.), что вряд ли соответствует действительности.

²¹ Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union / Ed.by Ali Mansoor and Bryce Quillin. The World Bank, Europe and Central Asia Region, 2006. P.3

²² Зайончковская Ж.А., Мкртчян Н.В. Миграция. Население России. 2003–2004. 11–12-й ежегодный демографический доклад / Отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: Наука, 2006. С.315; Мукомель В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М., 2005. С. 194.

²³ Время новостей. 12 декабря 2006 г.

²⁴ Молодикова И.Н. Основные этапы и методы регулирования трудовой миграции в западно-европейских странах // Трудовая мобильность в СНГ: социальные и экономические эффекты / Отв. ред. Ж.А. Зайончковская. М., 2003. С. 270–285.

Подавляющая часть потоков незаконной миграции (до 90%²⁵) идет в Россию из стран – соседей по бывшему СССР. Еще 10% – прибывшие из стран дальнего зарубежья, в первую очередь – из Юго-Восточной Азии.

Из трех составляющих незаконной миграции – нелегальный въезд, нелегальное пребывание, нелегальная занятость – превалирует нелегальная занятость²⁶. Данные опроса мигрантов, находящихся в России менее двух лет, показали, что 46% не оформлены на работе²⁷. Отсутствие у мигрантов разрешения на работу (30% опрошенных в ходе исследования «Незаконная миграция в/через Россию»²⁸), недокументированные трудовые отношения свидетельствуют о том, что в России в 2000-х годах сложилась ситуация, когда работодателям по экономическим соображениям (дешевизна труда, бесправность мигрантов, уход от налогов, гибкие трудовые схемы, возможность несоблюдения условий труда, ненормированный рабочий день и пр.) выгоден нелегальный статус мигрантов.

Сегрегирование трудовых ниш на «местные», «мигрантские» и «смешанные», использование нелегальных работников, процессы формирования этнически-трудовых сетей в 1990–2000-е годы были характерны и для других восточноевропейских стран.

Внутренняя миграция

В 2006 г. во внутрирегиональной миграции в России продолжились тенденции, начавшиеся ранее.

А. Стабилизация количества внутренних переселений.

Экстраполяция данных о количестве межрегиональных переселений за январь – октябрь 2006 г. на весь год демонстрирует почти точный повтор картины 2004–2005 гг. (рис. 3), когда во внутрирегиональную миграцию вовлечено 0,6% населения страны, еще 0,75% переезжает внутри своих регионов.

В. Сохранение направлений переселений, ареалов оттока и притяжения.

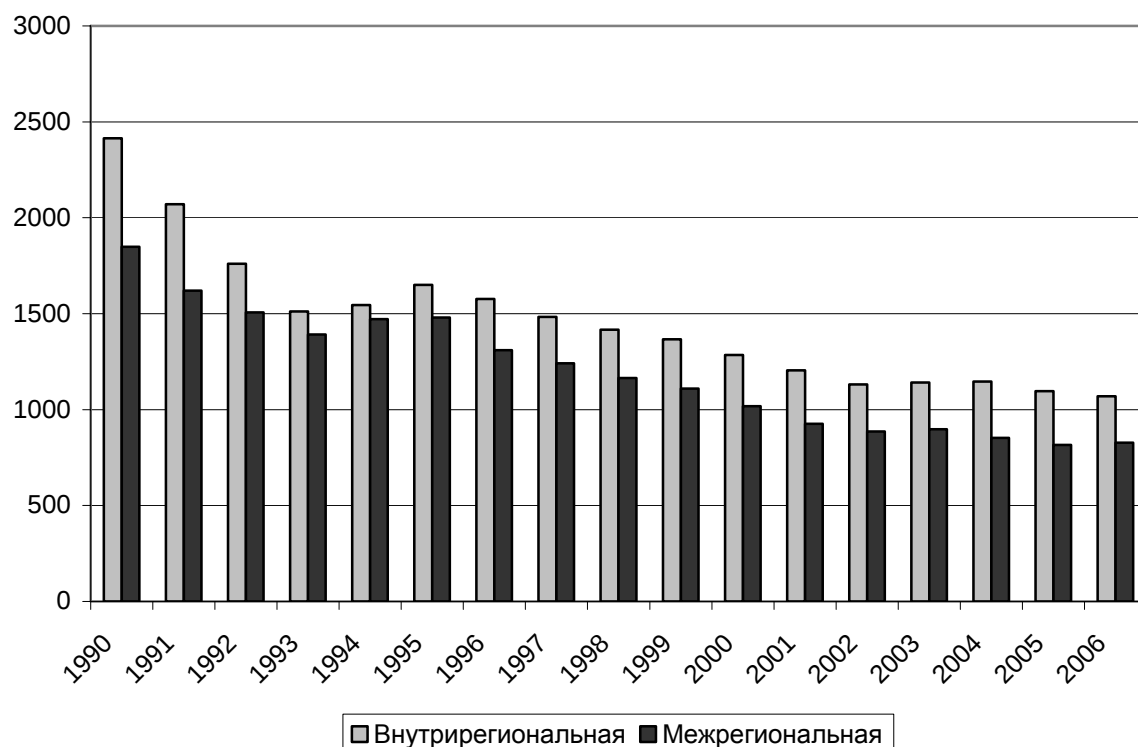
Генеральным вектором внутрироссийских переселений остается юго-западный. Только 2 федеральных округа – Центральный и Северо-Западный, в состав которых входят две российские столицы, имели положительный миграционный прирост. При этом интенсивность прироста от внутренней миграции Центрального округа почти в 4 раза выше, чем Северо-Западного. Главная причина различий между двумя округами- лидерами заключается в размере зоны, с которой активно привлекаются мигранты. Если Северо-Запад, как и раньше, рассчитывает только на север Европейской части страны, то Центр – почти на всю территорию страны.

²⁵ Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. М.: Гендальф, 2004. С. 496.

²⁶ Там же. С. 497.

²⁷ Данные исследования «Трансформация постсоветского пространства: отражение в миграциях» (2002–2005 гг.) (Грант Фонда Форда № 980-0789-3) Центра миграционных исследований.

²⁸ Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. М.: Гендальф, 2004.

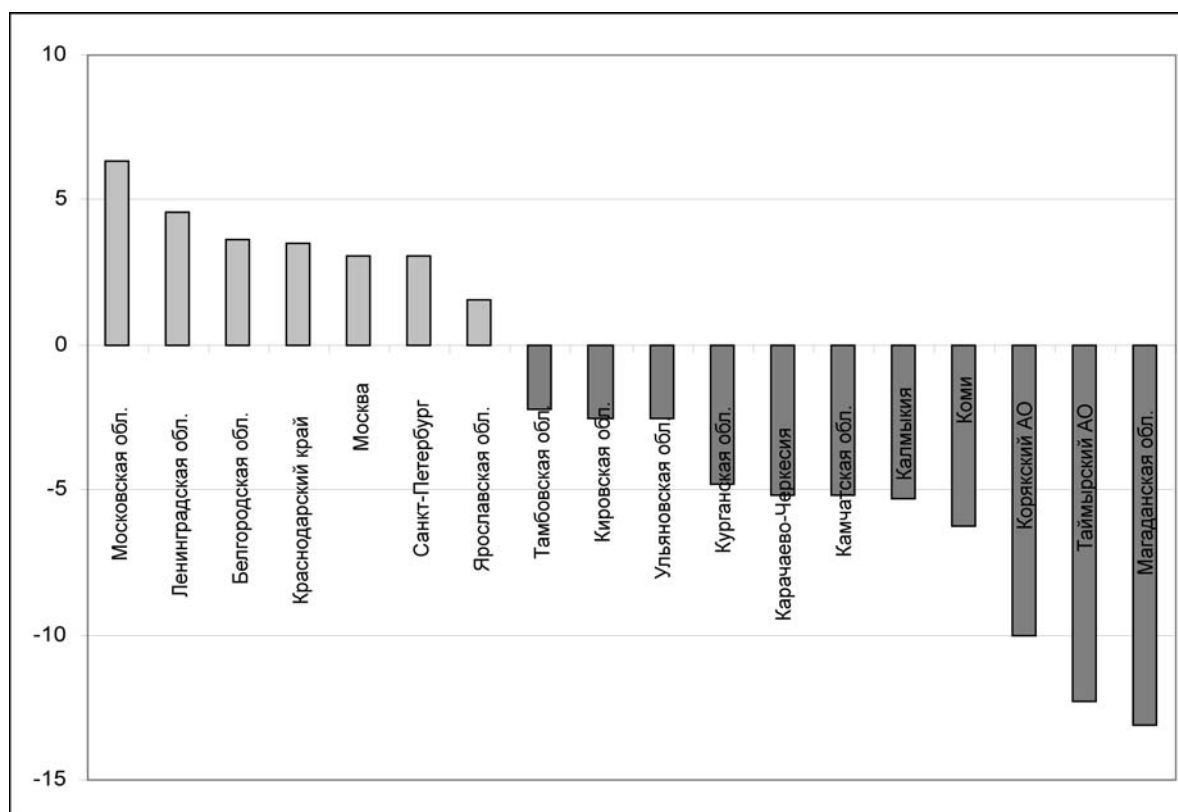


Источник: 1990–2005 гг. – данные Росстата, 2006 г. – оценка автора по данным Росстата за январь – октябрь 2006 г. <http://www.gks.ru>

Рис. 3. Внутренняя миграция в России в 1990–2006 гг. (тыс. чел.)

В противоположность Центру и Северо-Западу, уже давно – с начала 1990-х годов, Дальний Восток участвует в обмене населения со всеми округами. Не стал исключением и 2006 г., когда за 10 месяцев миграционная убыль регионов округа составила около 19 тыс. чел. Темпы ее снижаются из-за сокращения миграционного потенциала многих дальневосточных регионов, население которых убывает довольно существенно. Так, только за 5 лет – с 2001 по 2005 г. – округ потерял почти 130 тыс. чел., что, например, соответствует населению всей Магаданской области.

В 2006 г. только 20 российских регионов имели во внутрироссийских перемещениях миграционный прирост, остальные – миграционно убыточны. При этом 70% всего внутреннего миграционного прироста пришлось всего на 4 региона – на Москву и Санкт-Петербург с соответствующими областями. Таким образом, почти вся внутренняя нетто-миграция, связанная с перемещением постоянного места жительства, связывается со столичными агломерациями. Наибольшую интенсивность прироста демонстрирует Московская область (рис. 4) – сказываются преимущества масштабного и дифференцированного московского рынка труда в совокупности с более дешевым жильем и облегченными (по сравнению с Москвой) условиями регистрации. На противоположном полюсе – дальневосточные и сибирские регионы (особенно автономные округа), отдельные кризисные регионы Европейской части.



Источник: Информация о социально-экономическом положении России в 2006 г. <http://www.gks.ru>

Рис. 4. Интенсивность миграционного прироста во внутрироссийских миграциях. Январь – октябрь 2006 г. (чел. на 1000 чел.)

С. Фактическое отсутствие аттрактивных регионов на востоке страны.

Восточные регионы все менее привлекательны для внутренних мигрантов – лишь 4 региона (Республика Алтай, Агинский Бурятский автономный округ, Кемеровская и Томская области) имеют миграционный прирост, из них сколько-нибудь значим он лишь в Кемеровской области. Миграционным оттоком характеризуются и нефтедобывающие округа Западной Сибири, и регионы с некогда привлекательными городами-миллионерами (Новосибирская, Омская).

Д. Увеличение социально-экономической дифференциации между регионами, рост дифференциации в реальных доходах и покупательной способности населения становятся все более значимым фактором внутрироссийских миграционных перемещений. Одновременно с этим наличие большого и территориально компактного конгломерата хозяйственно и институционально похожих между собой «средних» по общему уровню социально-экономического развития регионов Европейской части страны снижает миграционную активность населения.

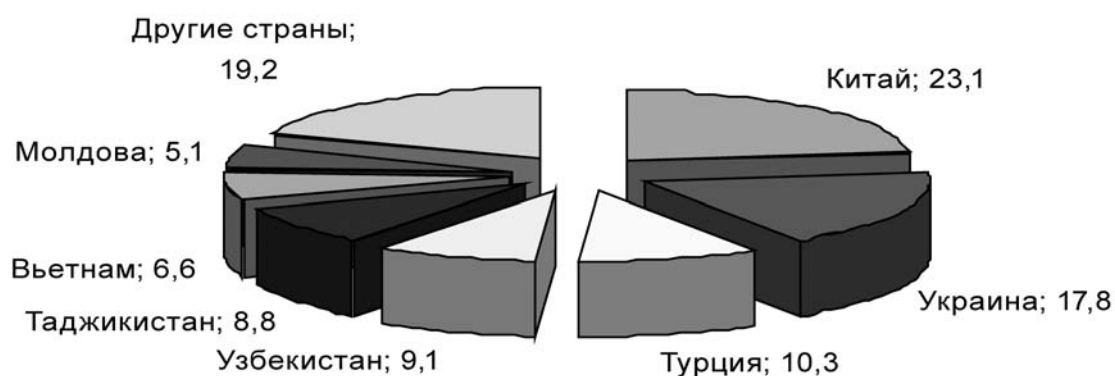
Временная трудовая миграция

В 1990-е годы развитие временной трудовой миграции, преимущественно в рамках пространства СНГ, носило взрывной характер. Этот вид миграционного движения выполнял ряд важных экономических и социальных функций и приобрел массовое распространение, как это и характерно для всего мира.

По данным ФМС МВД России, привлечение иностранных работников в экономику на законных основаниях возросло со 129 тыс. чел. в 1994 г. до 702,5 тыс. чел. в 2005 г., т.е. в 5,4 раза. В 1-м полугодии 2006 г. в страну было привлечено 706 тыс. иностранных работников. По сравнению с аналогичным периодом 2005 г. численность иностранных граждан, осуществляющих легальную трудовую деятельность на российской территории, увеличилась в 1,5 раза. Продолжающийся бурный рост масштабов потоков временных трудовых мигрантов в Россию свидетельствует о наличии соответствующих потребностей на российском рынке труда и о массово выраженной привлекательности временных форм миграции по сравнению с постоянными. Последнее выражается в отсутствии необходимости покупать дорогостоящее жилье в России, полностью менять привычный образ жизни, обустраивать на новом месте семью.

Формат временной трудовой миграции предоставляет возможности игнорировать эти требования, но при этом иметь работу и доход. В связи с такими особенностями эта миграция наиболее характерна для мужчин (доля мужчин – 83%), из которых подавляющее большинство (более 90%) – в возрасте 18–49 лет.

По официальным данным, в 1-м полугодии 2006 г. в России работали граждане из 137 стран мира. Несмотря на обширную географию, только 7 стран дают около 70% всех легально привлеченных иностранных работников (рис. 5).



Источник: Данные ФМС МВД России.

Рис. 5. Страны – поставщики иностранной рабочей силы в Россию, их доля (в %) в привлеченных иностранных работниках в 1-м полугодии 2006 г.

Круг стран – экспортеров временной рабочей силы в Россию сложился еще в начале 1990-х годов. С тех пор менялась лишь их доля в общем объеме привлекаемых работников. Основное изменение связано с постоянным снижением украинского сегмента (для сравнения: в 1994 г. доля Украины составляла 43%) и ростом роли среднеазиатских стран.

Как и в предыдущие годы, привлекаемые иностранные работники концентрировались в нескольких секторах экономики – это строительство (40%); оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств (28%); сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (5%); обрабатывающие производства (8%); транспорт и связь (4,5%) (данные ФМС МВД России). Как и в большинстве стран мира, важнейшая причина, генерирующая занятость иностранной рабочей силы, – ее нехватка в отдельных секторах экономики, профессиях и видах деятельности. Прежде всего, это те сферы занятости, которые характеризуются большим количеством непривлекательных рабочих мест. Поэтому даже при наличии в стране безработицы в России и ее отдельных регионах сохраняется потребность в рабочей силе определенной квалификации. Возникают неизбежные «ножницы». С одной стороны, Россия, как и всякая другая страна, позиционирующая себя как развитая, хочет принимать квалифицированную рабочую силу. С другой стороны, в условиях постиндустриализма, когда резко повышаются требования национальной рабочей силы к качеству рабочего места и когда в силу этого местная рабочая сила не готова занимать непрестижные рабочие места, увеличивающиеся потребности в дворниках, уборщиках, нянях, грузчиках, озеленителях и т.п. профессий, диктуют необходимость их импорта.

При всей неясности реальных масштабов присутствия на российском рынке труда иностранной рабочей силы, видимо, ее отраслевая структура в целом повторяет распределение официально привлеченной иностранной рабочей силы.

Невысокая в целом доля официально регистрируемой иностранной рабочей силы в численности занятых (около 1%) – существенно меньшая, чем в развитых странах мира²⁹ – оказывается значительной в отдельных регионах страны (в столичных городах, нефтегазодобывающих округах Сибири, в Приморском крае, Еврейской автономной области, Сахалинской области) и оказывает гораздо большее влияние на локальные рынки труда, нежели на национальный.

Несмотря на распространенное в обществе мнение о том, что мигранты занимают рабочие места местного населения и тем самым влияют на уровень зарплат и безработицы³⁰, четкой зависимости между объемами официально

²⁹ Доля иностранных работников составляет 24,6% среди рабочей силы Австралии, 18,1% – Швейцарии, 11,7% – США, 10,0% – Австрии, 8,8% – ФРГ, 5,8% – Франции (Migration Policy Issues. IOM. № 2. March. 2003. P. 2.

³⁰ Данные опроса Левада-Центра (июль 2005 г.) свидетельствуют, что 35% респондентов отрицательно относятся к притоку мигрантов, так как мигранты занимают рабочие места, на которых могли бы трудиться местные жители. (Мукомель В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М., 2005. С. 203.)

привлеченной иностранной рабочей силы и уровнем безработицы в России не выявляется. В частности, на фоне увеличения в 2005 г. численности иностранной рабочей силы в России общая численность безработных в стране снизилась. Впрочем, отсутствие влияния миграции на безработицу диагностируется и в ряде развитых стран мира³¹.

Таким образом, главным итогом прошедшего года в сфере миграции следует считать не реально произошедшие изменения в масштабах и структуре миграционных потоков, а активный процесс миграционного законодательства, порождающий неоднозначные ожидания грядущих перемен.

4.4. Отрасли социально-культурной сферы

4.4.1. Образование

Направления развития российской системы образования в 2006 г. определялись преимущественно следующими факторами:

- 1) демографической ситуацией;
- 2) ростом бюджетного финансирования;
- 3) внедрением в общем образовании нормативного подушевого принципа финансирования;
- 4) развертыванием приоритетного национального проекта «Образование»;
- 5) внедрением Единого государственного экзамена.

В прошлом году продолжались и начинались новые эксперименты в образовательной сфере. В частности, были продолжены эксперименты по введению Единого государственного экзамена (ЕГЭ), профильного обучения в старшей школе, по структуре и содержанию общего образования. В числе новых экспериментов можно выделить начало эксперимента по переходу на нормативное подушевое финансирование в начальном и среднем профессиональном образовании, создание многоуровневых образовательных учреждений на базе ведущих учреждений начального профессионального образования (НПО) и среднего профессионального образования (СПО), реализацию программ подготовки практико-ориентированных бакалавров на базе ведущих колледжей и др.

В 2006 г. в системе образования обозначился переход на отраслевую систему оплаты труда. Одна из новой (отраслевой) модели оплаты труда в общем образовании была фактически апробирована в Тюменской области. Летом 2006 г. к этому эксперименту подключилась Самарская область. Очевидно, в 2007 г. в ходе реализации комплексных региональных проектов в рамках национального проекта по образованию будет продолжено внедрение новых моделей отраслевой системы оплаты труда.

1. Демографическая ситуация в образовании в 2006 г. характеризовалась сокращением или прекращением роста контингента обучаемых. Она по-разному проявляла себя на разных уровнях образовательной системы. Наиболее остро до последнего времени демографический спад проявлялся в

³¹ Там же. С. 204.

школьном образовании. Напротив, системы профессионального образования – начального, среднего и высшего – вплоть до 2004–2005 гг. переживали рост контингента. В 2004 г. негативная демографическая волна докатилась до системы начального профессионального образования – общая численность обучающихся в НПО стала уменьшаться (за год на 2,7%), одновременно начали сокращаться приемы в учебные заведения среднего профессионального образования и в платный сектор государственного высшего образования, но общий рост контингента как в СПО, так и в высшем профессиональном образовании (ВПО) продолжался. В 2005 г. началось уже сокращение приема на бюджетной основе в государственные вузы, выраженной стала конкуренция за абитуриентов между вузами и учебными заведениями СПО. Впервые с 2000 г. в 2005/06 учебном году стал сокращаться прием в негосударственные вузы (табл. 6).

Таблица 6

Динамика приема в государственные и негосударственные вузы в 2000–2006 гг. (тыс. чел.)

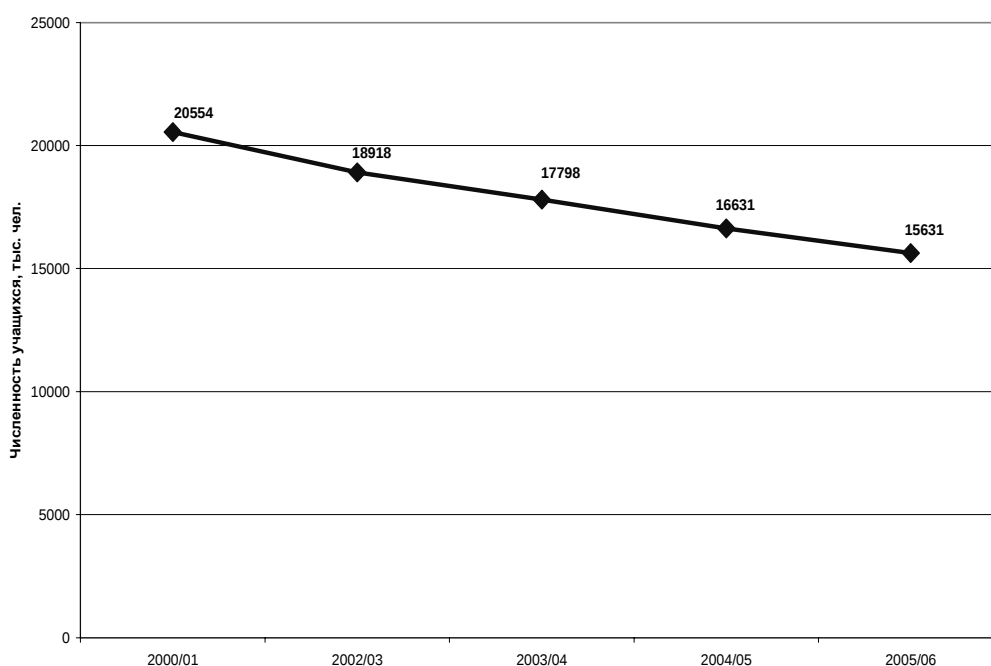
Годы	Государственные и муниципальные вузы			Негосударственные вузы
	Всего	Прием на бюджетной основе	Прием на платной основе	
2000/01	1140,3	586,8	553,5	152,2
2001/02	1263,5	587,9	675,6	198,2
2002/03	1299,9	608,0	691,9	204,0
2003/04	1411,7	622,6	789,1	231,7
2004/05	1384,5	628,6	755,9	274,5
2005/06	1362,7	609,7	753,0	268,0

Источник: Росстат.

В целом по системе высшего образования прием в вузы в 2005/06 учебном году сократился на 1,6%, при этом прием на бюджетные места снизился на 3,0%. Вместе с тем сокращение приема в государственные вузы на платные места составило всего 0,4%. Косвенным образом политика приема в вузы последних лет свидетельствует о том, что государство в условиях демографического спада взяло курс на относительное сокращение бюджетных мест, оставаясь, однако, в рамках законодательной нормы, согласно которой в государственных высших учебных заведениях на бюджетной основе должно обучаться не менее 170 чел. на 10 000 чел. населения. В 2005/06 учебном году число студентов в России составило 495 чел. на 10 000 чел. населения, при этом на бюджетной основе обучалось 210 чел. Вместе с тем доля приема на бюджетной основе в общей численности студентов, принятых на 1-й курс государственных вузов, все последние годы падает. В связи с уменьшением выпусков из школ сокращение бюджетного контингента государственных вузов может быть, в принципе, доведено до величины, обеспечивающей упомянутую выше законодательную норму, т.е. на бюджетной основе в государственных вузах России должно будет учиться 2,45–2,5 млн чел. В этом случае прием на бюджетные места должен составлять не более 500 тыс. чел. в год (с учетом отсева). Однако, поскольку снижение школьных выпусков продолжит-

ся до уровня 850–900 тыс. чел. в год (расчетная цифра на 2010 г.), доля тех, кого будут принимать в государственные вузы на платной основе, сократится по крайней мере до 40–45% (против современных 55%), но это произойдет только в том случае, если сохранится существующий все последние годы «навес», когда прием в вузы значительно (почти на 15–20%) превышает число выпускников школ. В противном случае, т.е. при исчезновении указанного «навеса», доля платных студентов в государственных вузах может еще больше сократиться. В этих условиях возникает вопрос о судьбе негосударственных вузов и филиалов государственных и негосударственных высших учебных заведений (в 2005/06 учебном году число негосударственных вузов достигло 413, а суммарное количество филиалов государственных и частных вузов приблизилось к 2000). Решающее значение в конкуренции за студента между государственным и негосударственным секторами высшего образования будет в ближайшем будущем играть соотношение платы за обучение в этих секторах.

В школьном образовании в 2006 г. продолжился спад контингента. В 2005/06 учебном году численность учащихся общеобразовательных школ сократилась по сравнению с предыдущим годом на 6,0% (рис. 6).



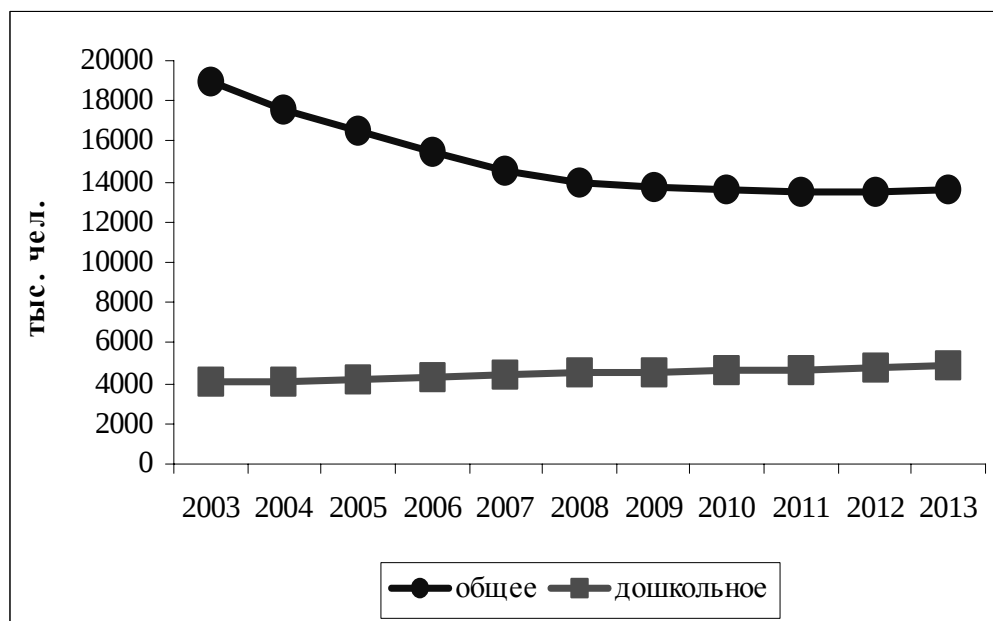
Источник: Росстат.

Рис. 6. Численность учащихся общеобразовательных учреждений в 2000/01–2005/06 учебных годах (тыс. чел.)

Всего же за период 2000–2006 гг. число учащихся в общеобразовательных школах уменьшилось почти на 1/4. Следствием этого процесса стало значительное сокращение сети школ и числа учителей. С 2000/01 по 2005/06 учебный год сеть школ стала меньше примерно на 1200–1300 школ в год, но в

2005/06 учебном году она уменьшилась значительно сильнее – более чем на 1700 школ. Вместе с тем следует отметить, что при сокращении контингента на 25% школ стало меньше всего на 8%, а учителей – на 10,1%. При этом в 2005/06 учебном году при снижении числа учащихся на 6% число учителей уменьшилось лишь на 2,4%. В результате все последние годы сокращалось число учащихся, приходящихся на 1 учителя: с 11,7 чел. в 2000/01 учебном году до 9,9 в 2005/06 учебном году. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что в негосударственных школах процесс был противоположным – численность учащихся росла (в 2005/06 учебном году по сравнению с предыдущим годом на 2,8%), а число учителей оставалось стабильным. В то же время в частных школах на 1 учителя приходится не более 4 учащихся. Эти цифры во многом свидетельствуют о неэффективной организации системы общего образования в Российской Федерации в целом. Правда, необходимо учитывать огромные российские расстояния, низкую плотность населения во многих регионах и плохую транспортную инфраструктуру. Таким образом, низкая эффективность самой системы образования в значительной мере определяется указанными внешними факторами.

Снижение школьного контингента по демографическим причинам продлится еще несколько лет (вплоть до 2010 г.), после чего начнется его стабилизация (рис. 7).



Источник: Росстат.

Рис. 7. Динамика числа обучающихся в дошкольных образовательных учреждениях и школах В дошкольном образовании в 2006 г. наблюдался рост числа воспитанников, хотя и небольшой (см. рис. 7). Он был обусловлен двумя причинами: с одной стороны, с конца 1990-х годов начался рост числа рождений (с 9,0 родившихся на 1000 чел. населения до 10,2), что привело к увеличению контингента дошкольных образовательных учреждений (ДОУ), а с

другой – возрос охват детей дошкольного возраста услугами дошкольных учреждений, так как экономический рост привел к тому, что матери стали стремиться отдать детей в детские сады и выйти на работу. На начало 2006 г. число детей, нуждавшихся в устройстве в ДООУ, превысило, по предварительным оценкам, 830 тыс. чел. Между тем охват детей 5–6 лет дошкольным образованием все еще остается низким – он не превышает в среднем по стране 60%, что привело в 2004 г. к постановке вопроса о введении в России предшколы, особенно для детей из малообеспеченных детей, с тем чтобы подготовить их к обучению в общеобразовательной школе. Эта мера позволила бы выравнять стартовые условия для учащихся из разных доходных групп населения, повысить качество образования в начальной школе. В 2006 г. работа по организации предшколы продолжалась, но внятного решения о том, когда она будет введена, принято не было.

2. Рост бюджетного финансирования. В 2000–2006 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и из частных источников. С 2000 по 2003 г. доля бюджетных расходов (из бюджетов всех уровней) на образование в ВВП существенно увеличилась, а затем она фактически стабилизировалась при росте абсолютных объемов. Аналогичным образом обстояло дело с расходами на образование федерального бюджета, в том числе на высшее профессиональное образование (ВПО) (табл. 7)³².

Таблица 7

Расходы федерального бюджета на образование

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Расходы федерального бюджета на образование (млрд руб.)	38,1	54,5	81,7	99,8	121,6	160,5	201,6	278,0
Расходы федерального бюджета на высшее образование (млрд руб.)	22,5	31,3	44,4	56,8	72,1	114,7	155,1	214,0
Доля расходов федерального бюджета на образование в ВВП (%)	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,9
Доля расходов федерального бюджета на высшее образование в ВВП (%)	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7
Доля расходов на образование в расходах федерального бюджета (%)	3,8	4,1	4,1	4,1	4,9	4,6	4,7	5,1
Доля расходов на высшее образование в расходах федерального бюджета (%)	2,3	2,4	2,2	2,3	2,8	3,2	3,6	3,9

Источник: Росстат, Минфин РФ.

Частные (негосударственные) расходы на образование в России в статистике фиксируются как «Объем платных услуг системы образования» с учетом

³² Поскольку принят федеральный бюджет на 2007 г., в данной таблице учтены и расходы на образование из федерального бюджета на 2007 г.

оценки скрытой и неформальной деятельности. Динамика объема платных услуг системы образования показывает их стабильный рост, темпы которого обгоняют темпы роста бюджетных расходов на образование (табл. 8).

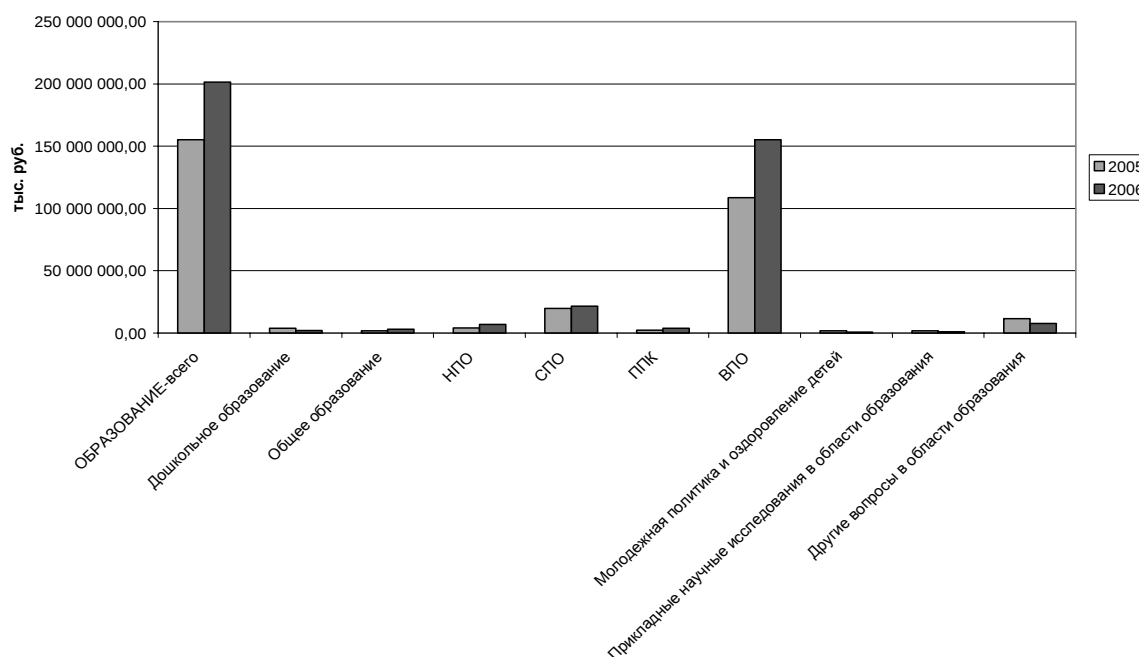
Таблица 8

Объем платных услуг системы образования в 2000–2006 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (оценка)
Объем платных услуг системы образования, млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147	183,8
В % к ВВП	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,75

Источник: Росстат, расходы населения в 2006 г. – по оценке автора.

В 2006 г. расходы федерального бюджета на образование резко увеличились по сравнению с 2005 г. Особенно заметным указанный рост был в высшем образовании, которое согласно разграничению полномочий между уровнями власти отнесено к федеральному ведению. В 2005 г. произошла передача практически всех учреждений НПО в ведение субъектов Российской Федерации (в федеральном ведении осталось только 250 учреждений НПО из более 3800) и части учреждений СПО. Соответственно большая часть федеральных расходов на образование оказалась сосредоточена на финансировании высшего образования. Если сравнить расходы федерального бюджета по уровням образования в 2005 и 2006 гг., то получится следующая картина (рис. 8).



Источник: Росстат, Минфин РФ.

Рис. 8. Расходы федерального бюджета на образование в 2005 и 2006 гг.

В 2005 г. доля расходов на высшее образование в федеральном бюджете составляла 70%, в 2006 г. она выросла почти до 77%. При общем росте

финансирования образования из федерального бюджета в 1,3 раза расходы на высшую школу выросли в 1,43 раза. Поскольку бюджетный контингент в 2006 г. остался практически тем же, то изменения в финансировании привели к тому, что резко выросли бюджетные расходы в расчете на 1 студента, обучающегося на бюджетной основе, в государственных вузах: в 2004 г. *средние бюджетные расходы* на обучение 1 такого студента-бюджетника составляли всего 18 тыс. руб., в 2005 г. – 25,6 тыс. руб., а в 2006 г. они достигли 37,5 тыс. руб., т.е. за 3 года они увеличились более чем в 2 раза в текущих ценах.

Следует также учитывать, что бюджетное финансирование обучения в высшей школе ведется по приведенному контингенту, когда «вес» студента очной формы обучения равняется 1, очно-заочной (вечерней) формы – 0,2, а заочной – 0,1. В 2005/06 учебном году на очной форме обучалось 65%, на вечерней – 5%, а на заочной – 30% студентов-бюджетников. Это означает, что в 2006 г. расходы на обучение 1 студента-бюджетника очной формы обучения составили 54,2 тыс. руб. В эту цифру входят только расходы на оказание собственно образовательной услуги³³ (рис. 9), при этом для обеспечения сопоставимости расходов федерального бюджета в расчете на 1 студента (т.е. платы государства вузу за подготовку 1 студента) и платы за обучение студентов, обучающихся на платной основе, расходы на стипендиальное обеспечение не учитывались (рис. 10).

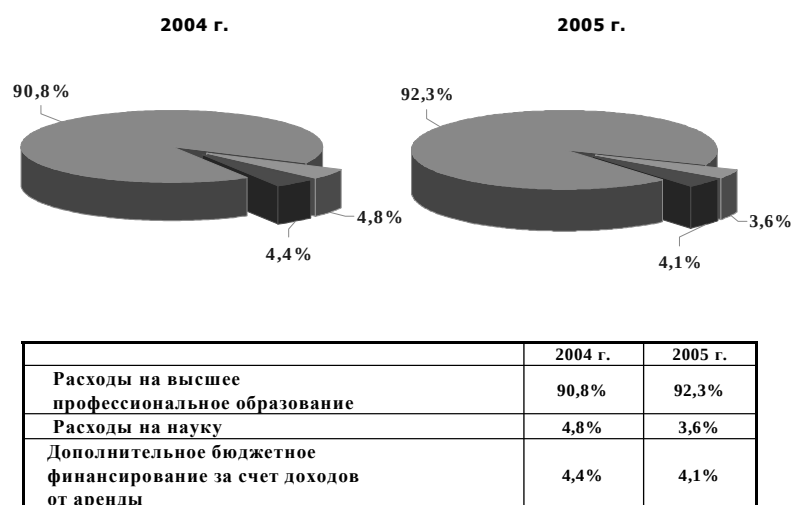
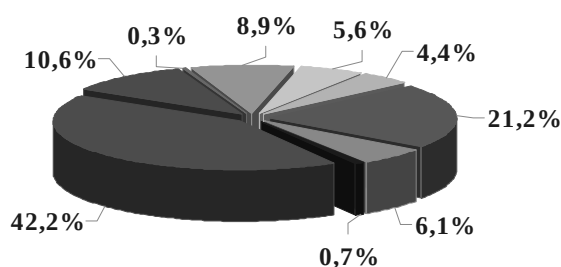


Рис. 9. Структура бюджетного финансирования вузов, подведомственных Рособразованию, 2004 и 2005 гг.

³³ Структура бюджетного финансирования вузов, подведомственных Рособразованию, приведена за 2004 и 2005 гг., поскольку данные за 2006 г. пока отсутствуют, но можно предположить что различия в структуре будут небольшими.



42,2%	Заработная плата
10,6%	Начисления на оплату труда
0,3%	Услуги связи
8,9%	Коммунальные услуги
5,6%	Услуги по содержанию имущества
4,4%	Прочие услуги
21,2%	Стипендия
6,1%	Увеличение стоимости основных средств
0,7%	Увеличение стоимости материальных запасов

Рис. 10. Структура фактических расходов вузов, подведомственных Рособразованию, за счет бюджетных средств в 2005 г.

В последние годы в общем объеме расходов населения на образование (по предварительной оценке, в 2006 г. это почти 184 млрд руб.) его расходы на высшее образование составляли примерно 50%.

Если соотнести расходы населения на высшее профессиональное образование с расходами федерального бюджета на эти цели, то доля первых постоянно уменьшалась: с 83,8% в 2003 г. до 59,3% в 2006 г.³⁴ от общего объема финансирования системы ВПО из федерального бюджета (*рис. 11*).

В последние годы усилился контроль налоговых органов за тем, чтобы бюджетные средства не использовались на обучение платных студентов. В силу того, что в 2005 г. и особенно в 2006 г. бюджетное финансирование высшего образования, как уже отмечалось выше, стало расти ускоренными темпами, стоимость платного обучения также вынуждена была увеличиваться достаточно быстро. Это подтверждается статистическими данными о росте стоимости платного обучения (*рис. 12, табл. 9 и 11*).

³⁴ В 2003 г. доля расходов населения на высшее образование по отношению к расходам федерального бюджета на эти цели достигла своего пика, составив почти 84%, в 2006 г. она сократилась до 59,3%. В 2007 г., по прогнозу авторов, она может уменьшиться до 58,4%.

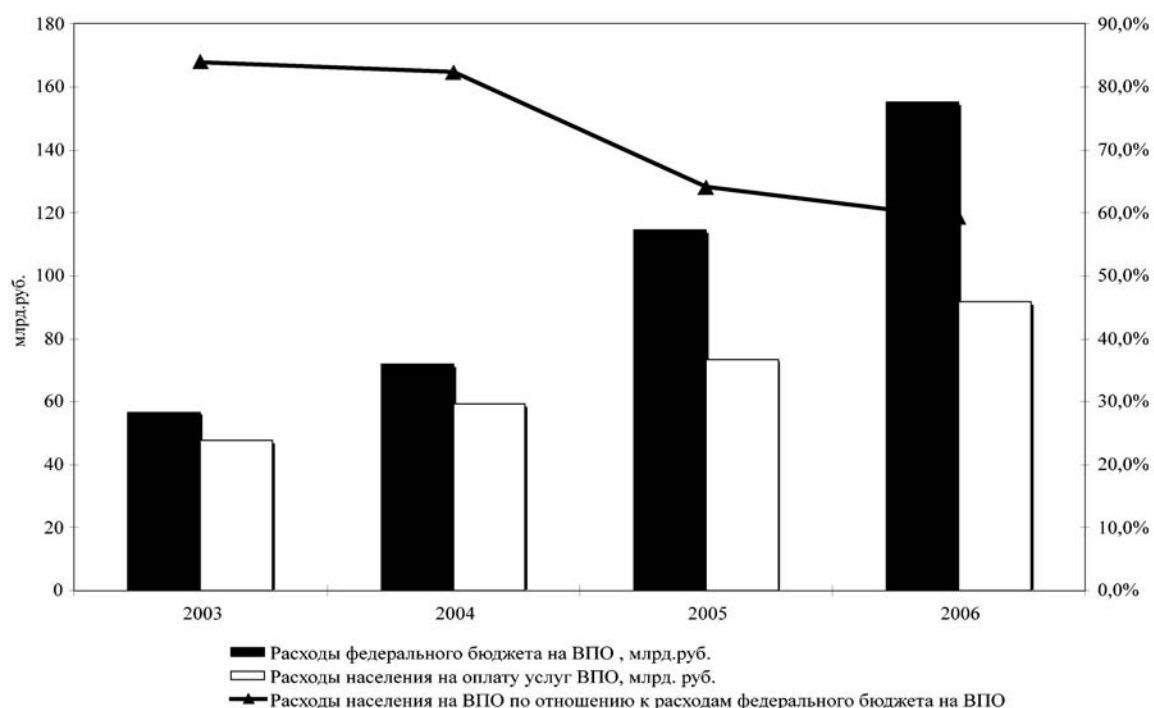


Рис. 11. Расходы на высшее образование федерального бюджета в 2003–2006 гг. и расходы населения на оплату обучения в государственных вузах

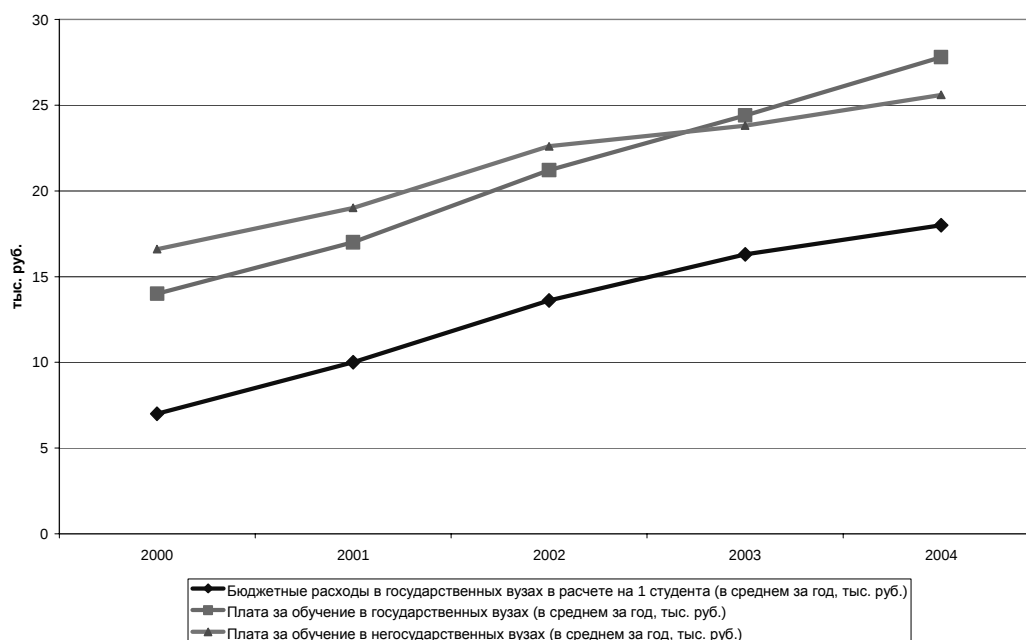


Рис. 12. Бюджетные расходы на 1 студента и плата за обучение в государственных и негосударственных вузах в 2000–2004 гг.

С 2003 г. плата за обучение в государственных вузах стала выше, чем в негосударственных вузах. Это можно было расценить как показатель того, что государственные вузы по качеству образования выиграли конкурентную борьбу у негосударственных высших учебных заведений, поэтому потребитель готов платить за обучение в государственных вузах больше, чем в негосударственных. Эта версия легко принималась, так как мнение о второсортности негосударственного образования достаточно широко (и прочно) распространено как в обществе, так и в вузовской среде. Представляется, однако, что причина указанного «выигрыша» коренится в другом – в росте бюджетных расходов в расчете на 1 студента-бюджетника и, как уже отмечалось, в позиции налоговых органов, когда плата за обучение в государственных вузах должна была быть не меньше аналогичных бюджетных расходов. В 2003 г. по требованию налоговых органов были подняты цены обучения в вузах, где они были ниже бюджетных расходов в расчете на 1 студента. Например, они выросли с 9–12 тыс. руб. (300–400 долл. по тем временам) до 16,5 тыс. руб. (550 долл.), т.е. на 37,5–85%, что было огромным увеличением стоимости платного обучения для населения многих дотационных регионов³⁵ (табл. 9).

Таблица 9

Рост бюджетных расходов в расчете на 1 бюджетного студента и платы за обучение для платных студентов в 2000–2004 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004
Бюджетные расходы в государственных вузах в расчете на 1 студента (в среднем за год, тыс. руб.)	7,0	10,0	13,6	16,3	18,0
Темп роста бюджетных расходов в расчете на 1 студента в государственных вузах (в % к предыдущему году)	100	142,9	136,0	119,9	110,4
Плата за обучение в государственных вузах (в среднем за год, тыс. руб.)	14,0	17,0	21,2	24,4	27,8
Темп роста платы за обучение в государственных вузах (в % к предыдущему году)	100	121,4	125,3	115,1	114,0
Плата за обучение в негосударственных вузах (в среднем за год, тыс. руб.)	16,6	19,0	22,6	23,8	25,6
Темп роста платы за обучение в негосударственных вузах (в % к предыдущему году)	100	114,4	118,9	105,3	107,6

В то же время рост доходов населения в 2003–2005 гг. был таков, что государственные вузы в этот период еще могли частично компенсировать нехватку бюджетных средств за счет платных студентов, поскольку темпы роста среднедушевых доходов обгоняли темпы роста платы за обучение (табл. 9 и 10).

³⁵ Следует отметить, что этот момент сыграл крайне отрицательную роль в эксперименте по введению государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). В 2003 г., на втором году эксперимента, плата за обучение резко повысилась, что было связано с требованием налоговых органов, но населением это было воспринято как непосредственное следствие введения ГИФО.

Таблица 10

**Динамика среднедушевых денежных доходов населения
в 2000–2005 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Среднедушевые денежные доходы населения (в месяц, руб.)	2281	3062	3947	5170	6410	8023
Темп роста среднедушевых денежных доходов населения (в % к предыдущему году)	100	134,2	128,9	130,9	124,0	125,1

Источник: Росстат.

С 2005 г. ситуация начинает принципиально меняться: бюджетные расходы на образовательную деятельность в расчете на 1 студента практически сравниваются со средней платой за обучение в государственных вузах. При этом население, в огромной степени втянутое в систему платного высшего образования, начинает исчерпывать возможности наращивания платы за обучение, поскольку темпы роста платы за обучение в государственных вузах начинают обгонять темпы роста среднедушевых доходов населения (табл. 10 и 11).

Таблица 11

**Рост бюджетного финансирования вузов и оценка роста платы
за обучение в государственных вузах в 2005–2007 гг.**

	2005	2006	2007
Бюджетные расходы в государственных вузах в расчете на 1 студента (в среднем за год, тыс. руб.)	25,6	37,5	54,2
Темп роста бюджетных расходов в расчете на 1 студента в государственных вузах (в % к предыдущему году)	100	146,1	138,5
Плата за обучение в государственных вузах (в среднем за год, тыс. руб.)	31,2	38,7 (оценка)	54,5 (прогноз)
Темп роста платы за обучение в государственных вузах (в % к предыдущему году)	100	124,0	137,0

То обстоятельство, что в 2007 г. плата за обучение в государственных вузах *должна* будет превысить в среднем 54,5 тыс. руб. в год, представляется крайне нагрузочным для населения, что может серьезно изменить ситуацию в высшем образовании.

Положение конечно же будет варьироваться по субъектам Российской Федерации. Однако следует учитывать, что большая часть расходов населения на образование в целом и на высшее образование особенно приходится на столичные города – Москву и Санкт-Петербург, а также на Московскую, Тюменскую и Свердловскую области. В остальных регионах «вынужденный» повышением бюджетного финансирования рост стоимости платного образования может привести к тому, что значительная часть населения начнет отсекается от его услуг. При этом данный процесс прежде всего затронет дотационные регионы, где среднедушевые доходы населения остаются низкими. По нашим расчетам, в 2004 и 2005 гг. в 32 регионах темпы роста среднедушевых

доходов были ниже, чем в среднем по стране³⁶. Таким образом, все эти регионы находятся в зоне риска, за исключением Москвы, где средний уровень доходов (по абсолютным значениям) пока позволяет выдерживать быстрое повышение платы за обучение, но на оплату образования (не только вузовского) тратится все большая часть семейного дохода. Кроме указанных регионов, в зону риска войдут субъекты Федерации, в которых темп роста среднедушевых денежных доходов в последние годы обгонял среднероссийский уровень, но абсолютная величина среднедушевых доходов оставалась низкой. Это еще 6 регионов. Таким образом, уже в 2005 г. 37 регионов вошли в зону риска по оплате населением услуг высшего образования³⁷.

В 2006 г. прирост среднедушевых доходов населения составил 23,5%, а прирост бюджетных расходов на образование в расчете на 1 студента – более 46%. Если предположить, что темпы роста среднедушевых доходов по субъектам Федерации существенно не изменятся в среднегодовом исчислении (а, судя по полугодовым данным, это так), то в зону риска по доступности платных услуг высшего образования уже начали входить большинство российских регионов. Согласно бюджету 2007 г. прирост бюджетных расходов на образование в расчете на 1 студента составит, как уже отмечалось, 38,4%, что делает данную тенденцию еще более выраженной.

Соответственно в ближайшее время должна быть сформирована определенная политика в сфере высшего образования относительно платного обучения студентов в государственных вузах. На фоне сокращения контингентов обучаемых в высшей школе и начавшегося сокращения бюджетного приема ставка вроде бы была сделана на сохранение достаточно большого контингента платных студентов. Вместе с тем рост бюджетного финансирования, как уже было отмечено, может начать ограничивать доступ населения многих российских регионов к платному образованию. В совокупности эти 2 фактора – некоторое сокращение бюджетных мест и «вынужденное» увеличение стоимости платного обучения – могут привести к росту социальной напряженности в отдельных субъектах Федерации, а также поставить под удар финансовое положение многих региональных вузов.

В этом контексте может возникнуть осмысленная постановка вопроса о развитии образовательного кредитования, которая до сих пор озвучивается в весьма общем виде (хотя уже анонсирован эксперимент по его развитию).

При рассмотрении вопроса о развитии образовательного кредита следует учитывать, что в настоящее время во многих дотационных регионах вузы

³⁶ За 2006 г. Росстат дает пока данные по среднедушевым доходам населения по субъектам РФ только за сентябрь.

³⁷ Вместе с тем отметим, что средняя плата за обучение в московских государственных вузах в 2003 г. (в последнем году, по которому есть официальные данные) составляла 42,4 тыс. руб. в год при средней по России стоимости платного обучения 24,2 тыс. руб. (превышение в 1,7 раза) и при бюджетных расходах в расчете на 1 студента 16,3 тыс. руб. (превышение в 2,6 раза). Вряд ли при быстром росте бюджетных расходов даже Москва сможет сохранить это соотношение, скорее всего, в ней «стоимость» бюджетного и «стоимость» платного обучения начнут постепенно сближаться.

играют роль социальных сейфов для молодежи. Это связано с высоким уровнем безработицы населения, и сокращение доступа к высшему образованию на указанных территориях может породить серьезные социальные проблемы (застойная молодежная безработица, сопровождаемая ростом вовлеченности молодежи в криминальные и экстремистские группировки, повышение уровня наркомании и алкоголизма и т.п.). В силу этого в таких регионах необходимо крайне взвешенно решать проблему доступности высшего образования для молодежи и сохранения сети вузов.

Этот момент должен учитываться при выборе возможных схем развития образовательного кредитования и участия в них государства. Среди возможных схем можно выделить следующие:

- 1) льготный образовательный кредит под гарантии государства выдается платным студентам (абитуриентам) тех регионов, где собственный потенциал населения по оплате услуг высшего образования близок к исчерпанию;
- 2) в наиболее проблемных регионах расширяется бюджетный прием, в остальных регионах облегчается доступ населения к образовательному кредиту;
- 3) расширяется бюджетный прием в ведущие вузы страны (в вузовских центрах), а молодежь проблемных регионов получает облегченный доступ к студенческим кредитам (т.е. к кредитам на сопутствующие образованию расходы на льготных условиях);
- 4) возможна комбинация перечисленных выше подходов.

Каждая из предложенных схем имеет свои положительные и отрицательные стороны, соответственно социальные, экономические, правовые и образовательные последствия их реализации должны быть специально изучены.

3. Внедрение нормативно-подушевого финансирования в общем образовании. Идея нормативно-подушевого финансирования общего образования была выдвинута еще в советское время (в 1988 г.) при разработке нового хозяйственного механизма деятельности школы.

В ст. 41 Закона «Об образовании» 1992 г. было задекларировано, что финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе нормативов финансирования, определяемых в расчете на 1 обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения. Но этот закон не дал необходимых ответов на вопросы, без решения которых введение нормативно-подушевого финансирования было крайне затруднено. В частности, без ответа остались следующие вопросы:

- Подушевой норматив определяется потребностью в средствах или возможностями бюджета? Другими словами, норматив финансирования покрывает полностью потребность образовательного учреждения в средствах или он обеспечивает столько средств, сколько в данный момент способен выделить на образовательный процесс бюджет?

- Норматив фиксирует минимально необходимую потребность в средствах в расчете на 1 учащегося или «нормальную» потребность, т.е. сложившуюся норму?
- Подушевой норматив обеспечивает наиболее эффективное использование имеющихся бюджетных средств образовательным учреждением или это экономический механизм, нацеленный на наиболее эффективное распределение наличных ресурсов между образовательными учреждениями?
- Подушевой норматив должен быть единым для всех школ или дифференцированным (если отвлечься от объективной региональной дифференциации)?

В результате более 10 лет данная статья закона была неработающей, поскольку при отсутствии четкого ответа финансовые органы трактовали норматив исключительно как «норматив потребностей», а именно как объем финансирования, который должен полностью обеспечить нужды школы в расчете на 1 учащегося. Поскольку таких средств не имелось, то продолжалось финансирование функционирования образовательных учреждений по действующей практике.

По решению Государственного совета Российской Федерации от 29 августа 2001 г. обязанности несения расходов на общее образование были распределены между субъектами Федерации и муниципалитетами: первые должны были обеспечивать финансирование образовательного процесса (прежде всего заработной платы учителей), вторые – содержание зданий и сооружений общеобразовательных учреждений. Непосредственным поводом к принятию такого решения были постоянные и растущие задолженности по заработной плате учителей и обусловленные ими учительские забастовки. Это решение было оформлено Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений», и с 2004 г. некоторые региональные бюджеты стали выделять субвенции местным бюджетам на оплату расходов на осуществление образовательного процесса в экспериментальном порядке³⁸. А в 2005 г. начался переход на указанную систему большинства субъектов Федерации. Вследствие этого финансовая ситуация в отрасли в целом улучшилась, хотя до сих пор феномен задолженности по заработной плате в рассматриваемой сфере не преодолен. В 2006 г. этот процесс продолжился.

В то же время выделение субвенций из региональных бюджетов местным бюджетам на образование привело к постановке вопроса о принципах распределения выделяемых средств и фактически стимулировало переход на нормативно-подушевой принцип финансирования общего образования. Суб-

³⁸ В дополнении к трем субъектам Российской Федерации, которые ранее вошли в эксперимент по нормативному подушевому финансированию (Самарская и Воронежская области и Чувашская Республика). Самостоятельно (вне эксперимента) на нормативное подушевое финансирование практически одновременно с Самарской областью и Чувашской Республикой перешла Ярославская область.

венции местным бюджетам на осуществление образовательного процесса стали рассчитываться исходя из численности учащихся в том или ином муниципалитете, т.е. по подушевому принципу. Однако одновременно выявилась и проблема – регионы выделяют субвенции муниципалитетам по подушевому принципу, а местные власти при распределении средств между школами, как правило, решают другие задачи. Это, по большей части, сохранение сети и кадрового состава школ. При том, что сокращение численности учащихся в силу демографических причин ежегодно приводит к сокращению числа школ и учителей примерно на 1–2%, этот процесс был бы значительно более интенсивным, если бы финансирование школ осуществлялось строго по нормативам.

Таким образом, можно сделать вывод: региональный уровень управления системой образования уже начал исходить в своих действиях из принципов оптимизации сети, а муниципальный уровень решает скорее задачи социальной стабильности, а не повышения экономической эффективности использования ресурсов в системе общего образования.

В 2006 г. начался эксперимент по апробации механизма нормативного финансирования учреждений СПО, рассчитанный на 3 года (2006–2008 гг.). В 2006 г. была разработана только правовая основа проведения данного эксперимента. Но уже по Положению об условиях проведения данного эксперимента понятно, что его результаты будут крайне ограниченными, поскольку отрабатывается только и исключительно одна схема бюджетного финансирования учреждений среднего профессионального образования.

4. Национальный проект «Образование». Для российской системы образования 2006 г. следует охарактеризовать как период активной деятельности по реализации приоритетного национального проекта «Образование». Рассмотрим основные результаты его выполнения по отдельным направлениям развития и поддержки образовательной сферы, утвержденным президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов (протокол № 2 от 21 декабря 2005 г.).

По направлению «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования» основными блоками мероприятий предусматривалось обеспечить стимулирование вузов и общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы; оказать государственную поддержку талантливой молодежи; поощрить лучших учителей.

Согласно постановлению Правительства РФ от 14 февраля 2006 г. № 89 в 2006 г. должна была быть оказана государственная поддержка 10 вузам и 3 тыс. школ на общую сумму 8 млрд руб. В 2007 г. государственную поддержку получают вузы, которые победили в 2006 г., и еще 20 вузов, а также 3 тыс. школ на общую сумму 18 млрд руб.

19 мая 2006 г. были подведены итоги конкурса на поддержку инновационных вузов. Было отобрано 17 вузов-победителей, которым из федерального бюджета было выделено 5 млрд руб. Критерии отбора вузов предусматривали следующее:

во-первых, высокое качество и результативность представленной инновационной образовательной программы;

во-вторых, реализация инновационной программы вуза должна вести к качественному изменению уровня образования, научных разработок и эффективности их внедрения;

в-третьих, ресурсы, привлекаемые к реализации такой программы, должны соответствовать масштабу заявленных ею задач;

в-четвертых, предполагаемые результаты реализации программы должны быть обоснованными и устойчивыми.

Кроме того, учитывались эффективность организационной и финансовой поддержки программы внешними партнерами вуза и ожидаемые эффекты в экономической, социальной и научной сферах. Средства, полученные вузами – победителями по итогам конкурса, предназначались для целевого использования на реализацию инновационных образовательных программ: переподготовку и повышение квалификации преподавателей, приобретение лабораторного оборудования, программного обеспечения и модернизацию учебных классов³⁹.

В 2006 г. помощь от государства на конкурсной основе получили 3 тыс. общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы. Следует отметить, что среди победителей конкурса представлены не только общеобразовательные учреждения повышенного статуса (лицеи и гимназии), но и обычные школы (около 50%). Средства для поощрения школ были направлены из федерального в региональные бюджеты в форме субсидий. Всего в 2006 г. из федерального бюджета на эти цели выделено 3 млрд руб. Финансовая поддержка имела целевой характер и была предназначена для приобретения лабораторного оборудования, программного и методического обеспечения, модернизации материально-технической и учебной базы, повышения квалификации и переподготовки работников общеобразовательных учреждений.

Для лучших учителей общеобразовательных учреждений за высокое педагогическое мастерство и значительный вклад в образование предусмотрено ежегодно 10 тыс. денежных поощрений в размере 100 тыс. руб. каждое. По итогам конкурса Приказом Минобрнауки России от 4 сентября 2006 г. № 219 был утвержден список победителей на получение денежного поощрения лучших учителей. В 2006 г. на эти цели ассигнован 1 млрд руб.

В 2006 г. по итогам международных и всероссийских олимпиад и конкурсов 1250 молодых людей в возрасте от 14 до 25 лет включительно – победители и призеры этих мероприятий – получили индивидуальные премии по 60 тыс. руб. Еще 4100 человек были поощрены премиями в размере 30 тыс. руб. Все они – призеры всероссийских олимпиад и конкурсов, а также победители региональных и межрегиональных олимпиад.

³⁹ Формирование сети инновационных образовательных программ подробнее обсуждается в разделе 4.5.

По направлению «Внедрение современных образовательных технологий» до конца 2006 г. в рамках национального проекта планировалось подключить к глобальной сети Интернет не менее 18 000 образовательных учреждений, и уже к началу декабря этот показатель был достигнут. По состоянию на 14 декабря уже было организовано 2980 каналов связи до образовательных учреждений, которые будут подключаться к Интернету по планам 2007 г. До конца 2007 г. предполагается подключение еще 34,94 тыс. российских образовательных учреждений к сети Интернет и обеспечение неограниченного доступа к ресурсам Всемирной сети. Конечная задача данного направления проекта – подключение к Интернету всех школ, не имеющих доступа к нему. При этом предстоит обеспечить нормальный двусторонний доступ к образовательным ресурсам, включая Федеральный центр информационных образовательных ресурсов.

В 2006 г. для российских школ поставлены комплекты учебного оборудования на общую сумму 2,3 млрд руб. С учетом софинансирования регионов такие комплекты получают не менее 8 тыс. общеобразовательных учреждений. Распределение средств будет осуществляться пропорционально количеству городских и сельских школьников, проживающих в регионе, с удвоенной квотой для сельских школ. Кроме того, возможно предоставление оборудования в первую очередь школам, участвовавшим в конкурсе инновационных школ, а также школам, не победившим в конкурсе, но удовлетворяющим критериям участия в нем.

По направлению «Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня» основным мероприятием является создание к 2008 г. в России двух университетских центров, а также двух бизнес-школ.

В соответствии с Распоряжениями Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 1518-р и от 23 ноября 2006 г. № 1616-р для обеспечения подготовки высококвалифицированных специалистов и повышения конкурентоспособности ведущих отраслей экономики Сибирского и Южного федеральных округов приняты решения о создании *двух новых федеральных государственных общеобразовательных учреждений (ФГОУ): ВПО «Сибирский федеральный университет» и Южный федеральный университет.* «Сибирский федеральный университет» создается на базе присоединения к Красноярскому государственному университету трех вузов: Красноярской государственной архитектурно-строительной академии, Красноярского государственного технического университета и Государственного университета цветных металлов и золота. Южный федеральный университет создается на базе присоединения к Ростовскому государственному университету Ростовской государственной академии архитектуры и искусства, Ростовского государственного педагогического университета и Таганрогского государственного радиотехнического университета.

Новые университеты, охватывающие около 30 тыс. студентов и более 8 тыс. преподавателей и профессоров, в первую очередь займутся подготовкой кадров для крупных инновационных проектов, подготовкой ученых, спо-

собных развивать современные технологии, на базе предусмотренных в составе университетов научно-исследовательских центров. Это позволит учащимся овладевать практическими навыками, эффективно сочетать обучение с научно-исследовательской деятельностью.

В начале 2007 г. в правительство РФ должны быть представлены предложения по перспективному развитию Сибирского и Южного федеральных университетов, включая модернизацию образовательного и научно-исследовательского процессов, укрепление материально-технической базы, капитальное строительство и совершенствование системы оплаты труда работников, а также предложения по их интеграции с деятельностью научных организаций РАН, находящихся на территории соответствующих федеральных округов⁴⁰.

По инициативе Минэкономразвития России и ФГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет» правительством РФ было принято решение о создании на базе факультета менеджмента университета структурного подразделения – бизнес-школы – Высшей школы менеджмента (Распоряжение Правительства Российской Федерации № 576-р). В 2006 г. по этому направлению выделено 350 млн руб.

По направлению «Повышение уровня воспитательной работы в школах» осуществлялось дополнительное ежемесячное вознаграждение. С января 2006 г. дополнительное ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство уже получают не менее 900 тыс. российских учителей из расчета 1000 руб. за полнокомплектный класс пропорционально численности в случае меньшего числа учеников. При этом базовый норматив наполняемости для сельских и городских школ будет разным (25 учеников – для городских школ и 14 – для сельских). На эти цели в федеральном бюджете на 2006 г. предусмотрено 7,7 млрд руб.

По направлению «Развитие системы профессиональной подготовки в армии» в соответствии с предложениям Министерства обороны России и Министерства образования и науки России принято решение о проведении в 2006–2007 гг. эксперимента по расширению возможностей получения начального профессионального образования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву. Эксперимент проводится с 1 января 2006 г. на базе специально отобранных учебных воинских частей Вооруженных Сил РФ. Финансирование расходов, связанных с проведением эксперимента, будет осуществляться за счет средств, предусмотренных Министерством обороны России в федеральном бюджете на 2006 г. по подразделу «Начальное профессиональное образование» раздела «Образование».

В 2006 г. были открыты первые 25 образовательных центров для военнослужащих, еще 75 будут открыты во втором полугодии 2007 г. В этих центрах на добровольной основе можно будет получить диплом государственного образца о начальном профессиональном образовании по специальностям, спи-

⁴⁰ Об инновационных вузах, создаваемых в рамках Национального проекта «Образование», см. подробнее в разделе 4.5.

сок которых будет определен Министерством обороны России с учетом реальных возможностей воинских частей, сроков освоения образовательных программ и кадровых возможностей конкретных территорий.

Следует отметить, что в 2006 г. были разработаны предложения по развитию данного направления национального проекта, что нашло отражение в Федеральном законе от 6 января 2007 г. № 1-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения доступности среднего профессионального образования и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту». Изменения, внесенные в Федеральные законы «Об образовании» (от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ) и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ), предусматривают, что «военнослужащие (за исключением офицеров), проходящие военную службу по контракту, непрерывная продолжительность военной службы по контракту которых составляет не менее трех лет, при условии успешного прохождения вступительных испытаний пользуются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, правом поступления вне конкурса в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального образования и высшего профессионального образования, а также на подготовительные отделения федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования. Обучение этих категорий осуществляется за счет средств федерального бюджета по очно-заочной (вечерней) или заочной форме обучения».

Кроме того, граждане, проходившие в течение не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, также обладают правом внеконкурсного поступления в учреждения ВПО при условии успешного прохождения вступительных испытаний. В случае если они обучаются на подготовительных отделениях вузов впервые после окончания военной службы по контракту, их обучение осуществляется за счет средств федерального бюджета. В последующем эти студенты получают стипендии, на 50% превышающие размер стипендий, установленный для остальных студентов федеральных государственных высших учебных заведений, обучающихся по очной форме обучения.

В рамках реализации проекта «Сельский школьный автобус» на закупку школьных автобусов в 2006 г. из федерального бюджета выделен 1 млрд руб. Предполагается, что финансирование на закупку автобусов будет распределяться пропорционально числу сельских школьников с удвоенной квотой для дотационных регионов.

Таблица 12

**Расходы федерального бюджета на реализацию приоритетного
национального проекта «Образование», млн руб.**

№ п/п	Направление национального проекта и виды расходов	Запланировано на 2006 г.	Фактически перечислено в 2006 г.	% выполнения
1.	Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования			
1.1.	Стимулирование вузов, активно внедряющих инновационные образовательные программы, в том числе (по 17 вузам):	5000	5000	100
1.2.	Стимулирование школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы	3000,0	3000,0	100
1.3.	Поддержка талантливой молодежи, в том числе (по регионам):	200,0	197,67	98,84
1.4.	Поощрение лучших учителей	1000,0	1000,0	100
2.	Внедрение современных образовательных технологий			
2.1.	Подключение школ к сети Интернет	1500,0	1000,0	66,7
2.2.	Оснащение школ учебно-наглядными посо- биями и оборудованием	2300,0	1321,8 ⁴¹	57,5
3.	Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня	3000,0	350,0	11,6
3.1.	Создание в России двух университетских цен- тров мирового уровня	2000,0		
3.2.	Создание в России двух бизнес-школ	1000,0	350,0	35
4.	Повышение уровня воспитательной работы в школах			
4.1.	Выплата дополнительного ежемесячного де- нежного вознаграждения классным руководи- телям	7685,7 ⁴²	11680,0	152,0
5.	Проект «Сельский школьный автобус»	1000,0	—	
	Расходы по информационной поддержке и управлению проектом	280,0	257,0	91,8
	Всего расходы по проекту	24965,9	24548,5	98,3

Источник: по данным Рособразования.

Мероприятия, включенные в состав национального проекта «Образование», можно разделить на три типа с точки зрения порождения ими дополнительных бюджетных обязательств.

1. Мероприятия, направленные на решение конкретных проблем посредством единовременных расходов. Это затраты на создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня и на приобретение имущества, необходимого для развития образовательной деятельности (школьные автобусы, компьютеры, учебно-наглядные пособия и др.). Эти мероприятия порождают дополнительные бюджетные обязательства в будущем, но не носящие постоянного характера. По окончании срока действия приобретенного имущества потребуются дополнительные расходы либо федерального, либо региональных или муниципальных бюджетов на его обновление.

⁴¹ Авансы по заключенным контрактам.

⁴² Субсидии, предусмотренные Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год». Расхождение с графой «Перечислено получателю» объясняется дополнительным выделением средств федерального бюджета 28 субъектам Российской Федерации с учетом выплаты отпусков сумм.

2. Мероприятия, обеспечивающие решение определенных проблем только в случае непрерывного финансирования соответствующих действий. Именно этот тип мероприятий порождает дополнительные постоянные обязательства федерального бюджета. В национальном проекте к ним относится выплата дополнительного ежемесячного денежного вознаграждения школьных учителей за классное руководство. Затраты на эти выплаты составили по итогам 2006 г. 11679,99 млн.руб. или 47% всех расходов на национальный проект.

3. Мероприятия, не направленные на решение конкретных проблем системы образования, а призванные продемонстрировать возросшее внимание государства к сфере образования. Это грантовые программы для вузов, школ, лучших учителей, талантливой молодежи. Расходы на них составляют 37% всех запланированных расходов на проект «Образование в 2006 г. Включение указанных программ в национальный проект не предопределяет необходимости их последующего продолжения, они не порождают каких-либо постоянных дополнительных бюджетных обязательств.

Таким образом, реализация национального проекта «Образование» привела к увеличению постоянных бюджетных обязательств государств в размере более, чем 11,6 млрд.руб. в год (в ценах 2006 года).

Со следующего года в национальном проекте появятся два новых направления:

- государственная поддержка подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств (в 2007 г. господдержка будет оказана не менее 60 учреждениям начального и среднего профессионального образования в общем объеме 1,8 млрд руб.);
- государственная поддержка субъектов РФ, внедряющих комплексные проекты модернизации образования, включающие изменение системы оплаты труда и повышение доходов учителей (в общей сложности за 3 года будут поддержаны около 40 регионов с объемом финансирования 16,3 млрд руб.).

Таким образом, опыт реализации национального проекта «Образование» в 2006 г. показал, что он стал катализатором деятельности государственных структур по решению наиболее острых проблем развития образования, выделению дополнительных финансовых ресурсов. Однако остается открытым вопрос о том, насколько направления и конкретные мероприятия проекта создают логично выстроенную систему, позволяющую поднять российское образование на качественно новый уровень, а не решают в оперативном порядке отдельные давно назревшие задачи, вполне вписывающиеся в традиционные формы управления, например, в федеральную программу развития образования.

5. *Итоги реализации Единого государственного экзамена в 2006 г.* По итогам 2006 г. выпускные школьные экзамены по системе ЕГЭ прошли в 79 регионах страны, их сдавали более 830 тыс. выпускников (72% общего количества), что на 10% больше, чем в 2005 г. Почти все «старые» регионы рас-

ширили свое участие в эксперименте: 46 регионов (58%) проводили ЕГЭ практически по всем общеобразовательным предметам, 22 региона (28%) – по 3–7 предметам и 11 регионов (14%) – по 1–2 предметам. Не принимали участие в эксперименте 9 субъектов Российской Федерации: Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Приморский, Ставропольский края, Кемеровская, Нижегородская, Орловская области, Корякский, Эвенкийский автономные округа.

Следует отметить, что по сравнению с 2005 г. значительно увеличилось число регионов, в которых экзамен по математике и русскому языку сдавали более 90% выпускников общеобразовательных учреждений 2006 г. (по математике – с 22 до 29 регионов; по русскому языку – с 12 до 24 регионов). Результаты, полученные в этих регионах, уже можно сравнивать между собой для оценки качества образования по основным обязательным предметам, можно проводить сравнительный анализ между общеобразовательными учреждениями по качеству подготовки выпускников.

В целом были получены результаты, близкие к результатам прошлого года, и они коррелируют с результатами мониторинговых исследований разных лет. По некоторым общеобразовательным предметам отмечается тенденция небольшого улучшения результатов по отдельным знаниям и умениям. По сравнению с прошлым годом по всем предметам (кроме литературы) увеличилось число выпускников, получивших максимальное количество баллов (100 из 100 возможных). Вместе с тем по математике и литературе выпускники 2006 г. показали результаты хуже, чем в предыдущем году.

В соответствии с приказом Рособразования от 20 января 2006 г. № 14 «Об участии государственных образовательных учреждений среднего профессионального и высшего профессионального образования, находящихся в ведении Рособразования, в эксперименте по введению Единого государственного экзамена в 2006 году» прием и зачисление в вузы/ссузы проводились по результатам ЕГЭ на 100% направлений подготовки (специальностей) – ссузами и ранее принимавшими участие в эксперименте вузами, на 50% направлений подготовки (специальностей) – впервые участвующими в эксперименте вузами. Исключение составили вузы/ссузы г. Москвы, которые, как и прежде, самостоятельно принимали решение об учете результатов ЕГЭ при приеме.

Из 23 федеральных министерств и ведомств, имеющих подведомственные им образовательные учреждения, 19 согласовали участие подведомственных им вузов в эксперименте по введению ЕГЭ по следующим схемам:

- в формате, установленном приказом Рособразования от 20 января 2006 г. № 14, – вузы, учредителями которых являются Минфин России, Минэкономразвития России, Росатом, Роспечать, Росморречфлот, Росспорт, Роскультура, Рослесхоз, Росрыболовство, ФНС России;
- участие по 50% направлений подготовки (специальностей) – вузы, подведомственные Росавиации, Россвязи, Росздраву, Росжелдору, Россельхозу;

- только учет результатов ЕГЭ – вузы, учредителями которых выступают Верховный Суд Российской Федерации, МИД России, Минобороны России, МВД России, МЧС России;
- отказались от проведения эксперимента и засчитывания результатов ЕГЭ в вузах ФСБ России (1 вуз), Минюст России (6 вузов), ФТС России (1 вуз).

Таблица 13

Основные показатели распространения ЕГЭ в образовательной сфере РФ

Год	Кол-во субъектов РФ – участников эксперимента	Кол-во предметов, по которым проводится ЕГЭ	Кол-во выпускников, сдававших ЕГЭ	% выпускников, сдававших ЕГЭ, от их общего числа	Кол-во вузов и филиалов	Кол-во ссузов	Кол-во министерств и ведомств
2001	5	8	30 000	2,3	16	–	3
2002	16	9	298 921	22,8	123	79	10
2003	47	12	654 115	49,5	464	928	20
2004	64	13	820 338	60,3	946	1 525	29
2005	78	13	853 495	61,6	1 543	1 765	15*
2006	79**	13	830 415	63,5	1 650	1 889	19
2007 план	83***	13	840 000	70,0	1 800	2 000	23

* С учетом уменьшения количества федеральных министерств и ведомств правительства РФ в ходе проводимой административной реформы.

** С учетом объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край.

*** С учетом вхождения в состав Красноярского края Таймырского и Эвенкийского автономных округов с 1 января 2007 г.

Источник: по данным Рособрнадзора.

По результатам ЕГЭ в 2006 г. первокурсниками стали более 500 тыс. абитуриентов, из них 35% – иногородние, а 25,5% – из сельской местности. Впервые был проведен госэкзамен для детей с ограниченными возможностями (с проблемами слуха, зрения, опорно-двигательного аппарата).

Вместе с тем, по мнению руководителя Рособрнадзора В. Болотова, отдельные вузы, принимавшие в 2006 г. сертификаты ЕГЭ, впадали в две крайности – либо назначали очень высокий порог для «пятерки» (95 баллов и выше), либо, наоборот, принимали абитуриентов с очень низкими баллами (15–24) – т.е. фактически с «двойками». В первом случае учебные заведения потеряли часть перспективных ребят (они ушли туда, где требования были ниже), а во втором – приняли не самых лучших студентов. При этом следует отметить, что по шкале перевода баллов ЕГЭ в школьные отметки по многим общеобразовательным предметам 30 баллов – это неудовлетворительный результат. В 2009 г., когда ЕГЭ планируется сделать обязательным для всех выпускников, с такими низкими баллами абитуриентов не будет брать уже ни один российский вуз даже на платной основе.

В 2007 г. в эксперименте примут участие уже 83 субъекта Федерации (кроме Чеченской Республики, Приморского края и Нижегородской области),

и сдавать ЕГЭ будут более 840 тыс. выпускников 11-х классов (75%). Экзамен пройдет по всем 13 школьным предметам, но в каждом регионе их количество будет различным. В Москве, к примеру, в 2007 г. обязательным экзаменом в форме ЕГЭ будет только русский язык. Еще 9 предметов (математика, физика, химия, литература, биология, география, история России, обществознание, английский язык) ученики по собственному выбору смогут сдать либо как тесты, либо в традиционной форме. Зато все вузы и ссузы Москвы и Московской области (кроме МГУ) будут засчитывать ЕГЭ-баллы в качестве вступительных экзаменов.

Результаты статистических данных ЕГЭ, анализ опросов выпускников/абитуриентов и их родителей, а также представителей вузов/ссузов свидетельствуют о повышении объективности полученных результатов по системе ЕГЭ. По данным ВЦИОМа (на июнь 2006 г.), 43% опрошенных граждан Российской Федерации положительно оценивают возможность поступить в вузы/ссузы без дополнительного экзамена (среди молодежи 18–24 лет большинство – 59%). В качестве позитивных сторон ЕГЭ выделяются: возможность поступить в вузы и ссузы без дополнительных испытаний, обеспечение равных возможностей для выпускников разных школ и упрощение процедуры поступления в институты.

Среди положительных моментов, связанных с дальнейшим развитием системы в ЕГЭ в 2006 г., следует отметить следующие.

Для повышения доступности профессионального образования для молодежи из отдаленных от вузовских центров мест проживания была апробирована технология организации и проведения ЕГЭ в отдаленных территориях России (районы Республики Коми и Республики Саха (Якутия), Хабаровского края, Иркутской, Камчатской и Томской областей, а также Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Чукотского автономного округа); для молодежи из малообеспеченных семей продолжена апробация единой системы конкурсного приема и зачисления в вузы/ссузы, позволяющая абитуриентам заочно участвовать в конкурсе (т.е. без выезда к месту расположения вуза/ссуза), что значительно уменьшает финансовые расходы семейного бюджета. В апробации этого года участвовали 66 вузов из 5 регионов, а именно 40 336 чел. Численность зачисленных абитуриентов по данной системе составила 19 785 чел. (в 2005 г. – 12 182 чел.).

Следует отметить, что проведение эксперимента привело к расширению использования информационных технологий как в образовательном процессе, так и при создании технологии аттестации общеобразовательных учреждений, а использование результатов ЕГЭ при доработке стандартов общего образования и образовательных программ – к созданию нового поколения учебной литературы.

Вместе с тем о недостаточной информационной защите контрольно-измерительных материалов ЕГЭ свидетельствует тот факт, что в 2006 г. были аннулированы результаты экзаменов в 19 пунктах их проведения, поскольку

эти результаты оказались существенно лучше, чем в среднем по региону. В связи с этим в 2007 г. перепроверять станут все работы, набравшие 95 баллов и выше. Кроме того, в ряде регионов слишком поздно выдавались ЕГЭ-свидетельства, и выпускники не успевали разослать их в выбранные вузы.

При обсуждении итогов эксперимента по введению ЕГЭ в 2006 г. многие регионы и советы ректоров ставят вопрос о необходимости организации и проведения ЕГЭ «в одну волну» (сейчас он проходит в 2 этапа: школьный (май – июнь) и вузовский (июль)). С одной стороны, это позволит сэкономить определенную часть финансовых и человеческих ресурсов; с другой – имеются группы абитуриентов, которые по объективным причинам не попадают на ЕГЭ в июне (демобилизированные срочной службы из рядов Вооруженных Сил РФ – 0,9% общего количества участников ЕГЭ на этапе вступительных испытаний в вузы/ссузы; граждане СНГ – 1,3% общего количества участников ЕГЭ; дети граждан РФ, проживающие за пределами страны, – 0,01% общего количества участников ЕГЭ; иностранные граждане – 0,02% общего количества участников ЕГЭ). При этом следует отметить, что в 2006 г. доля выпускников, сдававших ЕГЭ «во второй волне», составила 68,5% общего количества участников. Представляется, что в 2007 г. целесообразно отработать нормативные правовые модели проведения ЕГЭ «в одну волну», создав специальные технологии для абитуриентов, по объективным причинам не попадающих на ЕГЭ в мае – июне.

Кроме того, учитывая важность текущего мониторинга качества образования на протяжении всего периода обучения в школе, планируется продолжить эксперимент по проведению независимой оценки (тестирования) для девятиклассников (так называемый «малый ЕГЭ»), для начальной школы (в конце 4-го класса), а также в профучилищах и колледжах и на 2–3-х курсах вузов.

Вместе с тем о неоднозначном отношении к всеобщему обязательному переходу на систему ЕГЭ свидетельствуют достаточно жаркие дискуссии по внесенному правительством РФ проекту Федерального закона «О внесении изменений в Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части введения Единого государственного экзамена», который прошел осенью 2006 г. первое чтение в Государственной Думе.

Наиболее спорными на данном этапе введения ЕГЭ являются 3 вопроса: набор обязательных предметов для сдачи ЕГЭ; критерии отбора вузов, для поступления в которые необходимо будет пройти дополнительное испытание; вопрос о расширении круга олимпиад, победа в которых дает право на поступление в высшие учебные заведения. Очевидно, что изменения, связанные с законодательным введением ЕГЭ, столь существенны, что требуется самая детальная проработка всех критических замечаний и предложений по данному законопроекту, чтобы в окончательном виде он положительно восприни-

мался в обществе, и его реализация содержала минимальные риски для системы образования.

Многолетняя работа над новой формой организации общественного сектора завершилась принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и соответствующих поправок в законы о некоммерческих организациях, образовании, культуре.

Подготовка этого законопроекта вызвала серьезные опасения профессиональных сообществ в сферах образования и культуры, усматривавших в нем опасность роста коммерциализации социально-культурной сферы и приватизации ее имущественного комплекса. В результате сложного и многоэтапного процесса согласования позиций и интересов различных ведомств, профессиональных и общественных организаций был достигнут компромисс между разными подходами к определению прав и ответственности новой формы учреждений и их учредителей.

30 декабря 2006 г. был принят Федеральный закон от № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», который может существенным образом отразиться на развитии негосударственного некоммерческого сектора, в том числе в сфере образования⁴³.

В конце 2006 г. вышло постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 671 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов образования». Типовое соглашение включает обязательства концессионера по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения; обязательства концессионера по осуществлению деятельности, предусмотренной соглашением; порядок предоставления концессионеру земельных участков; срок действия концессионного соглашения и др. Особо подчеркивается, что концессионное соглашение в отношении конкретных объектов образования должно строго соответствовать типовому соглашению, но может содержать не противоречащие законодательству Российской Федерации положения, не урегулированные этим типовым соглашением.

Очевидно, что данное постановление направлено на обеспечение реализации концессионной деятельности в сфере образования с целью привлечения дополнительных инвестиций, на обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на повышение качества услуг, предоставляемых потребителям в образовательной сфере. Вместе с тем остается открытым вопрос о том, какие же конкретные экономические выгоды получают от концессии предпринимательское сообщество, государственные и муниципальные органы власти. Поскольку принятое постановление Правительства РФ лишь выполняет указание нормы ст. 10 Федерального закона о концессионных соглашениях и

⁴³ Более подробно обзор законов «Об автономных учреждениях» и «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» см. в Приложении 1.

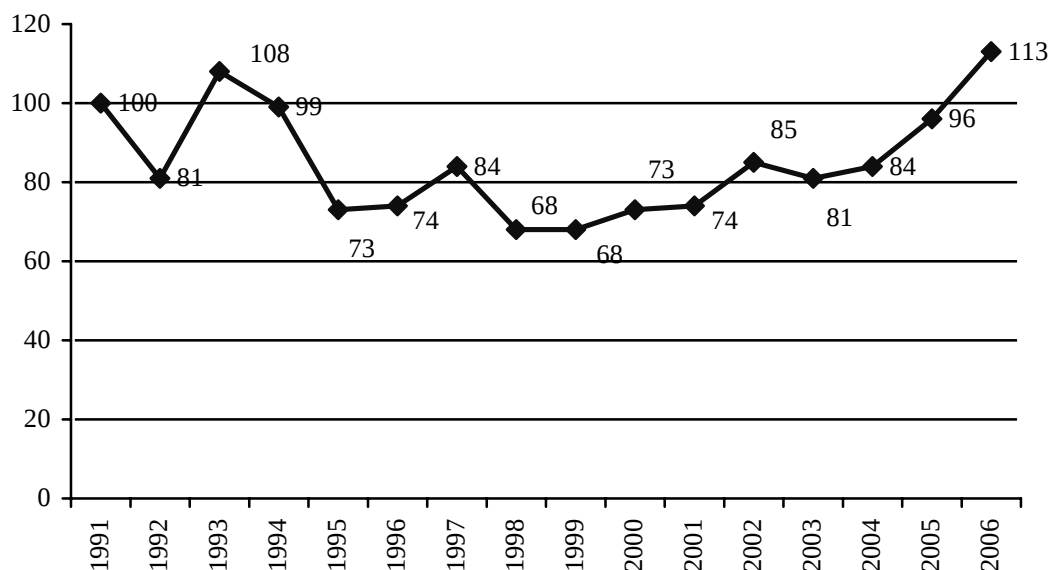
вводит в правовое поле типовое концессионное соглашение в отношении объектов образования. При этом основные условия концессионного соглашения независимо от предмета содержатся в норме самой ст. 10 Федерального закона о концессионных соглашениях. Таким образом, эффективность, в том числе экономическая выгода, не всегда очевидно следует из анализа правовой формы соглашения. Таким образом, этот вопрос остается открытым для обсуждения.

Как с экономической, так и с юридической точки зрения концессионное соглашение представляет собой видоизмененный и узконаправленный вариант договора аренды с чрезмерным императивным уклоном в защиту государственных интересов, жестко фиксирующий все риски на стороне концессионера. Следует признать, что в нынешнем виде концессия не предоставляет потенциальным инвесторам каких-либо дополнительных коммерческих или юридических прав или какой-либо дополнительной защиты своих интересов по сравнению с другими институтами гражданского права. Существует экспертное мнение, что по некоторым вопросам интересы инвестора могут быть защищены договором аренды значительно лучше, чем договором концессии. Этот вывод вытекает и из комплексного анализа Федерального закона о концессионных соглашениях, в том числе с учетом детализации условий в Типовом соглашении, утвержденном постановлением Правительства РФ. Поэтому весьма вероятно, что концессионное соглашение в его нынешнем виде будет продолжать оставаться недостаточно привлекательным для частных инвесторов.

Таким образом, развитие концессий в образовательной сфере потребует дальнейшего развития и уточнения законодательной базы, позволяющей бизнесу эффективно реализовывать коммерческие интересы в части, не противоречащей интересам граждан и государства.

4.4.2. Здравоохранение

Истекший год отмечен целым рядом знаковых явлений в сфере здравоохранения. Прежде всего необходимо отметить, что в 2006 г. объем государственного финансирования здравоохранения (бюджетные ассигнования и средства социального налога, направляемые на обязательное медицинское страхование работающих) в реальном выражении увеличился на 18% и превысил уровень бюджетных расходов на здравоохранение в 1991 г. (рис. 13). Это, бесспорно, важный рубеж, прохождение которого снимает остроту проблемы недофинансирования здравоохранения, порожденную политико-экономическим кризисом 1990-х годов, и выдвигает на первый план проблемы справедливого и эффективного использования имеющихся средств для оказания медицинской помощи гражданам.



Источник: расчет по данным Росстата с использованием индексов-дефляторов ВВП.

Рис. 13. Расходы государства на здравоохранение
в реальном выражении (1991 г. = 100%)

Для государства важнейшим приоритетом политики в этой сфере в прошедшем году стала реализация национального проекта.

Приоритетный национальный проект в сфере здравоохранения

Институциональные ловушки, в которые попала сфера здравоохранения⁴⁴, и нежелание властной элиты предпринимать действия, сопряженные даже с небольшим социально-политическим риском, оставили лишь единственную возможность для некоторого смягчения проблем, накопившихся в этой сфере, – селективное финансирование отдельных проблемных зон в оказании медицинской помощи для ослабления их остроты. Эта стратегия воплощена в приоритетном национальном проекте. Он был задуман как вброс дополнительных средств в здравоохранение в качестве альтернативы назревшей реформе. Но результативность проекта изначально ограничивается тем обстоятельством, что средства на его реализацию, предусмотренные в федеральном бюджете и бюджетах Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования РФ в 2006 г. (97,3 млрд. руб.), составили примерно лишь 10% совокупных расходов государства на здравоохранение.

⁴⁴ Российская экономика в 2005 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2006. С. 347.

Таблица 14

**Расходы на реализацию приоритетного национального проекта
в сфере здравоохранения, млрд руб.**

Направление национального проекта и виды расходов	Запланиро- вано на 2006 г.	Фактически перечисле- но в 2006 г.	% вы- полне- ния
Средства федерального бюджета РФ			
<i>Приоритет «Развитие первичной медицинской помощи»</i>			
Подготовка и переподготовка врачей общей (семейной) практики, вра- чей-терапевтов участковых и врачей-педиатров участковых	0,2	0,15	75
Осуществление денежных выплат врачам общей (семейной) практики, врачам-терапевтам участковым, врачам-педиатрам участковым и ра- ботающим с ними медицинским сестрам	15,4	14,6	95
Осуществление денежных выплат медицинскому персоналу фельд- шерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи	5,2	4,1	79
Оснащение диагностическим оборудованием амбулаторно- поликлинических учреждений муниципальных образований	14,3	14,3	100
Оснащение автомобилями скорой медицинской помощи отделений и учреждений скорой медицинской помощи	3,6	3,6	100
Иммунизация населения	4,5	4,5	100
Профилактика ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С, выявление и лечение больных ВИЧ	2,8	2,8	100
Обследование новорожденных детей на галактоземию, адреногенитальный синдром, муковисцидоз	0,4	0,4	100
<i>Приоритет «Обеспечение населения высокотехнологичной медицин- ской помощью»</i>			
Строительство центров высоких медицинских технологий	12,6	3,6	29
Оказание высокотехнологичной медицинской помощи	9,9	9,8	99
Реализация информационной поддержки и управления проектом	0,6	0,6	100
Итого из федерального бюджета	69,5	58,5	84
Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования			
Проведение дополнительной диспансеризации работников бюджетной сферы в возрасте 35–55 лет	2,0	1,6	80
Дополнительная оплата первичной медико-санитарной помощи, ока- зываемой неработающим пенсионерам (увеличение тарифов в рамках территориальных программ обязательного медицинского страхования на 25%)	6,4	4,4	69
Итого по ФФОМС	8,4	6,0	71
Средства Фонда социального страхования Российской Федерации			
Оплата медицинской помощи женщинам в государственных и муни- ципальных учреждениях здравоохранения на период беременности и родов («родовой сертификат»)	10,5	9,0	86
Оплата услуг по дополнительной диспансеризации работающих граж- дан и оказанной им первичной медико-санитарной помощи	7,0	3,9	56
Дополнительные медицинские осмотры работающих в отраслях с вредными и (или) опасными производственными факторами	1,9	1,9	100
Итого по ФСС РФ	19,4	14,8	76
Всего	97,3	79,3	82

Источник: Минздравсоцразвития РФ; <http://www.mzsrrf.ru/main/>.

В качестве приоритетов проекта выделены развитие первичной меди-
цинской помощи и обеспечение населения высокотехнологичной медицин-
ской помощью. Развитие первичной медицинской помощи является ключевым
направлением повышения доступности, качества и эффективности услуг систе-
мы здравоохранения. Общий уровень доступности и качества медицинской по-
мощи в значительной мере определяется на амбулаторном этапе. Функциони-

рование системы оказания первичной медицинской помощи напрямую влияет на показатели состояния здоровья населения и эффективность работы системы здравоохранения в целом (показатели заболеваемости, госпитализации, вызовов «скорой помощи», средней длительности ожидания в очереди на прием и т.п.). Между тем в сфере оказания первичной медицинской помощи сформировались проблемы, отсрочка решения которых оказывала разрушительное влияние на доступность этого вида помощи для населения. Низкий уровень оплаты труда привел к снижению привлекательности этой профессии для молодых врачей. Средний возраст участковых врачей постоянно увеличивался, значительная их часть была в предпенсионном и пенсионном возрасте. Как следствие, наблюдались нехватка кадров и низкий уровень профессионализма врачей участковой службы. Зачастую возникали проблемы даже уже не с качеством медицинской помощи, а с самой возможностью обеспечить прием пациентов участковыми врачами.

Национальный проект предусматривает осуществление дополнительных денежных выплат врачам первичного звена (участковым терапевтам, педиатрам, врачам общей практики) и работающим с ними медсестрам в размере 10 тыс. и 5 тыс. руб. в месяц соответственно. Рост заработной платы указанных категорий врачей составил 2,2–2,8 раза. Общая сумма расходов на эти выплаты достигла 14,6 млрд руб. Кроме того, 4,1 млрд руб. было направлено на осуществление денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи: 5 тыс. руб. в месяц – врачам, 3,5 тыс. руб. в месяц – фельдшерам (акушеркам) и 2,5 тыс. руб. в месяц – медицинским сестрам.

Дополнительные денежные выплаты работникам первичного звена оказались результативными в решении проблемы нехватки этих категорий медицинских работников. Численность врачей, занятых оказанием первичной медицинской помощи, увеличилась за год на 9,7% (с 66,9 до 73,4 тыс. чел.), а численность медицинских сестер – на 9,3% (с 74,9 до 81,9 тыс. чел.). Таким образом, произошло сокращение незаполненных вакансий этих должностей, коэффициент совместительства в первичном звене снизился с 1,6 до 1,3. Эти изменения позитивно влияют на доступность первичной медицинской помощи.

При разработке проекта – осенью 2005 г. – предполагалось осуществить переход на новые формы оплаты труда врачей и медсестер первичного звена не путем автоматического увеличения их заработной платы, а посредством внедрения системы материального стимулирования, соотносящей размеры оплаты с результатами их работы. Но этого сделано не было. Дополнительные выплаты работникам первичного звена были увязаны с увеличением объемов выполняемой ими работы. Денежные выплаты осуществляются на основе дополнительных соглашений к трудовым договорам, которые включают перечень видов и объемы выполняемых дополнительно работ (проведение диспансеризации, осуществление назначения и выписки лекарственных препаратов льготникам, проведение иммунизации прикрепленного населения и

т.п.). Однако на практике заключение дополнительных соглашений происходило формально. Соглашения повышения оплаты труда с результатами работы не получилось. Работники первичного звена воспринимают повышение зарплаты как должное, как справедливую компенсацию за обычную их работу, а не как стимул к его улучшению. Судя по отдельным свидетельствам, предусмотренные проектом меры не повлекли заметных изменений в качестве их работы.

Повышение заработной платы работников первичного звена не сопровождалось аналогичным единовременным повышением заработной платы врачей-специалистов. Это породило социальное напряжение в медицинских учреждениях. Правда, в последующем часть врачей-специалистов получили дополнительную оплату за участие в проведении диспансеризации работников бюджетной сферы и дополнительных медицинских осмотров работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами. Но этот рост был несопоставим с увеличением оплаты труда работников первичного звена, и социальное напряжение внутри поликлиник сохраняется.

Согласно проекту, по дополнительным программам диспансеризации обследованию подлежали 4 млн чел. в 2006 г. и 8 млн чел. в 2007 г. Фактически диспансеризацию начали проводить лишь с лета 2006 г., и ее прошли всего 2,9 млн чел. Дополнительные медицинские осмотры прошли 3,8 млн работников.

В рамках проекта было закуплено 6,8 тыс. автомобилей «скорой помощи», что позволило обновить 1/3 парка таких машин. По оценкам Минздравсоцразвития, в результате этого среднее время ожидания больными бригад «скорой помощи» уменьшилось с 35 до 25 мин. В амбулаторно-поликлинические учреждения было поставлено 22,7 тыс. ед. диагностического оборудования на общую сумму 14,3 млрд руб. Массовое оснащение первичного звена электрокардиографами (8,8 тыс. ед.), ультразвуковым (4,1 тыс. ед.), эндоскопическим (3,6 тыс. ед.), рентгенологическим (3,3 тыс. ед.) и лабораторным оборудованием (2,9 тыс. ед.) создает условия для повышения доступности медицинской помощи для населения. Однако на местах могут возникать проблемы с наличием необходимого числа специалистов для работы на этом оборудовании, а также с восполнением расходных материалов и быстроизнашивающихся частей и др.

В части проекта, посвященной этому вопросу, реализуется традиционная идеология расходования средств с целью улучшения ситуации в определенных проблемных зонах оказания медицинской помощи. Суть этой идеологии состоит в следующем: для решения конкретной проблемы нужно создать/оснастить оборудованием определенные виды медицинских учреждений в определенном количестве. При этом, как правило, не устанавливаются измеримые результаты, которые будут обеспечены с помощью нового оборудования.

Между тем связь между количеством и качеством закупаемого оборудования и качеством и доступностью соответствующих видов медицинских услуг для населения не является прямой. Очевидно, что без обоснования комплекса ресурсов/мер, которые необходимы для смягчения проблем с доступностью и качеством конкретных видов медицинской помощи, и без фиксации в проекте результатов показателей, ради которых расходуются средства, ощутимых конечных эффектов можно и не получить.

Национальный проект как раз и не предусматривает мониторинга и анализа эффективности использования поставляемого оборудования. Контроль за использованием оборудования возложен на Росздравнадзор и субъекты РФ, но при этом не предусмотрены ни разработка методик такого контроля, ни выделение средств на проведение эффективного мониторинга использования оборудования.

Вызывает сомнения оправданность включения в проект отдельных компонентов с точки зрения их клинико-экономической эффективности. В частности, на обследования новорожденных детей на галактоземию, адреногенитальный синдром, муковисцидоз было истрачено 0,4 млрд. руб., и выявлено 120 случаев этих заболеваний, то есть затраты в расчете на один выявленный случай составили более 3 млн руб.

Проект делает ставку на усиление централизованного административного контроля за реализацией его мероприятий, но для большей части задач не предусматривает изменений в технологии контроля. Мониторинг реализации проекта осуществляется стандартными административными методами контроля со стороны органов управления за выполнением намеченных мероприятий; расширился лишь перечень показателей, по которым запрашивается информация с мест. Существует риск, что традиционные формы контроля, с одной стороны, не обеспечат получения данных, создающих адекватное представление о результативности проводимых мероприятий, а с другой – не станут серьезным препятствием для неэффективного использования выделенных на проект средств.

В национальный проект были включены расходы на реализацию государственного задания по бесплатному оказанию дорогостоящей (высокотехнологичной) медицинской помощи в размере 9,9 млрд руб. (в 2005 г. на эти цели было истрачено 6,3 млрд руб.), число пролеченных за эти средства больных составило 128 тыс. чел. Главной инвестиционной составляющей проекта является строительство в течение двух лет 15 центров высокотехнологичной медицинской помощи. В 2006 г. были запланированы затраты в размере 12,6 млрд руб., но фактически истрачено лишь 3,6 млрд руб. Начато строительство 7 таких центров в Астрахани, Пензе, Краснодаре, Чебоксарах, Красноярске, Тюмени, Хабаровске. Однако есть риск, что, несмотря на увеличение числа центров и объемов помощи, и в старых, и в новых центрах будет воспроизведена практика неформальных платежей за лечение. Соответственно, эффект роста объемов финансируемой государством

высокотехнологичной помощи будет незаметен из-за сохраняющейся для пациентов необходимости неформально доплачивать персоналу клиник.

К интересным выводам приводит сравнение данных о планируемых и фактических расходах по направлениям национального проекта (табл. 14). В полном объеме были освоены средства по тем направлениям проекта, которые связаны с закупками оборудования, вакцин, текст-систем и т.п. (оснащение амбулаторно-поликлинических учреждений диагностическим оборудованием, станций скорой помощи автомобилями, иммунизация населения, обследование населения с целью выявления инфицированных вирусом гепатита В и С, ВИЧ и их лечение, неонатальный скрининг). Кроме того, в запланированных размерах произведены расходы на дополнительные медицинские осмотры работающих в отраслях с вредными и (или) опасными производственными факторами и на реализацию информационной поддержки и управления проектом. Почти полностью выполнен план по расходам на оплату оказания высокотехнологичной медицинской помощи в федеральных медицинских учреждениях и осуществление дополнительных денежных выплат врачам и медицинским сестрам первичного звена. Среди же направлений проекта, которые оказались выполненными лишь частично, преобладают те, реализация которых требовала гораздо больших организационных усилий, и прежде всего по обеспечению скоординированной деятельности органов власти разных уровней (подготовка и переподготовка врачей общей (семейной) практики, проведение дополнительной диспансеризации работников бюджетной сферы, оплата медицинской помощи женщинам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения на период беременности и родов («родовой сертификат»), строительство центров высоких медицинских технологий). Очевидно, что для обеспечения результативности подобного проекта необходимы изменения в самих сложившихся механизмах административного управления.

Реализация национального проекта стала своеобразным тестированием и тренировкой способности государства к целенаправленным организационным действиям в сфере здравоохранения в масштабах всей страны. Первые результаты свидетельствуют, что соответствующий административный потенциал невелик.

Мероприятия, включенные в состав национального проекта «Здоровье», можно разделить на три типа с точки зрения порождения ими дополнительных бюджетных обязательств.

1. Мероприятия, направленные на решение конкретных проблем посредством единовременных расходов. Это затраты на строительство центров высоких технологий, на оснащение медицинских учреждений диагностическим оборудованием и автомобилями скорой помощи. Они были запланированы в 2006 г. в размере 30,5 млрд руб. Эти мероприятия порождают дополнительные бюджетные обязательства в будущем, но не носящие постоянного характера. По окончании срока действия приобретенного имущества потре-

буются дополнительные расходы либо федерального, либо региональных или муниципальных бюджетов на его обновление.

2. Мероприятия, обуславливающие дополнительные определенные постоянные обязательства бюджета и внебюджетных фондов. Это денежные выплаты врачам, медицинским сестрам, фельдшерам первичного звена и скорой помощи и затраты на родовые сертификаты. Размеры выплат медицинским работникам составили по итогам 2006 г. 18,7 млрд руб. (средства федерального бюджета), а расходы на родовые сертификаты – 9 млрд руб. (средства Фонда социального страхования РФ).

3. Мероприятия, обеспечивающие решение определенных проблем только в случае непрерывного финансирования соответствующих действий, но не обуславливающие определенных постоянных бюджетных обязательств. К ним относятся подготовка и переподготовка врачей общей практики, иммунизация населения, профилактика, выявление и лечение больных гепатитом и ВИЧ, неонатальный скрининг, оказание высокотехнологической помощи, проведение дополнительной диспансеризации работников бюджетной сферы, дополнительная оплата первичной медико-санитарной помощи, оказываемой неработающим пенсионерам, дополнительная диспансеризация и дополнительные осмотры работающих граждан. Расходы на эти цели составили в 2006 г. 29,5 млрд руб., в том числе 17,7 млрд руб. – из федерального бюджета, и 11,8 млрд руб. – из средств государственных внебюджетных фондов.

Рассматривая содержание национального проекта через призму государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи, можно констатировать, что он не предусматривает каких-либо изменений этих гарантий для всего населения. Но проект обеспечивает большее ресурсное наполнение определенных сегментов этих гарантий (в части оказания первичной, скорой и высокотехнологичной помощи), благодаря чему делает обеспечение этих гарантий менее ситуативным и более универсальным для граждан страны.

Вместе с тем проект предусматривает бесплатное предоставление ряду целевых категорий населения дополнительных медицинских услуг: обследование новорожденных детей на галактоземию, муковисцидоз и адреногенитальный синдром (расширение неонатального скрининга), а также проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан, дополнительных медицинских осмотров работников, занятых на производствах с вредными и (или) опасными производственными факторами. Фактически это означает расширение гарантий для перечисленных категорий населения, причем оно формулируется в терминах оказания конкретных видов медицинских услуг. Но подчеркнем, что формально такое расширение гарантий ограничено только временными рамками самого национального проекта.

Стратегия селективного финансирования проблемных зон в обеспечении государственных гарантий медицинской помощи населению фокусируется на росте объемов предложения медицинской помощи, на расшировке ре-

сурсных ограничений по реализации гарантий в отношении отдельных компонент медицинского обслуживания. Но данная стратегия сохраняет ситуацию разрыва между гарантиями и их финансовым обеспечением в других зонах и в очень малой степени адресуется институтам, обеспечивающим реализацию гарантий.

Реализация проекта в 2006–2007 гг., очевидно, призвана продемонстрировать населению улучшение дел в наиболее проблемных сегментах системы здравоохранения – это первичная и высокоспециализированная медицинская помощь. Вместе с тем результативность мероприятий проекта может оказаться не слишком впечатляющей по сравнению с объемами бюджетных расходов на его реализацию. Проект, построенный по схеме вброса денег в проблемные зоны без институциональных изменений, сопряжен с риском не получить ожидаемых результатов.

Лекарственное обеспечение льготников

В то время как результаты национального проекта в 2006 г. имели преимущественно виртуальный характер, функционирование внедренной в 2005 г. системы дополнительного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан, получающих государственную социальную помощь из федерального бюджета (льготников), оказалось сопряжено с весьма заметными событиями.

Напомним, что Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 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» предоставил следующим категориям населения⁴⁵ право на бесплатное лекарственное обеспечение:

- инвалиды войны и приравненные к ним категории;
- участники Великой Отечественной войны и приравненные к ним категории;
- ветераны боевых действий;
- инвалиды и дети-инвалиды;
- лица, подвергшиеся воздействию радиации.

В федеральном бюджете 2005 г. сумма расходов на оплату лекарственных средств льготникам была установлена в размере 48,3 млрд руб., при этом стоимость лекарств, которые были отпущены льготникам, составила 44,0 млрд руб. Льготники имели возможность выбрать: будут они получать в

⁴⁵ Указаны в ст. 6.1 и 6.7 Закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ и в Приложении № 1 к Порядку предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденному Приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2004 г. № 328.

2006 г. набор социальных услуг, в который входит лекарственное обеспечение, или денежную компенсацию, равную стоимости набора. В итоге число получателей набора социальных услуг сократилось до 51,4% числа граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи (табл. 15).

Таблица 15

Показатели реализации программы дополнительного лекарственного обеспечения граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи из федерального бюджета

	2005	2006	2007
Численность граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи ^{а)}	14456	16301	16878 ^{б)}
Всего получателей набора социальных услуг, тыс. ^{а)}	12584	8373	8297
Доля получателей набора социальных услуг в численности граждан, включенных в Федеральный регистр, %	87,1	51,4	49,1
Стоимость набора социальных услуг на чел. в месяц, руб.,	450	477	513 ^{с)}
в т. ч. на лекарственные средства, руб.	350	424	456
Расходы федерального бюджета на программу дополнительного лекарственного обеспечения, млрд. руб.	48,3	39,1 ^{д)}	40,9 ^{е)}
Сумма выставленных счетов на оплату поставленных лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного обеспечения	44,0	62,0	

а) – на 01.01. соответствующего года.

б) - на 01.10.2006.

с) Утверждено с 1.04.2007.

д) Первоначально утверждено 29,1 млрд руб., в декабре 2006 г. дополнительно выделено 10 млрд руб.

е) В том числе: 6,0 млрд руб. – на оплату лекарств, поставленных в 2006 г., 34,9 млрд руб. – на оплату поставок в 2007 г.

Источник: Минздравсоцразвития РФ; http://www.mzsrrf.ru/inform_fz/

В федеральном бюджете 2006 г. на программу дополнительного лекарственного обеспечения льготников было выделено 29,1 млрд руб. Сокращение размеров финансирования программы по сравнению с 2005 г. соответствовало уменьшению числа лиц, принявших решение в ней остаться. Несмотря на двукратное сокращение участников системы дополнительного лекарственного обеспечения, объем выписанных лекарственных средств продолжал расти. В первом полугодии 2006 г. количество выписанных рецептов (66,0 млн) оказалось на 8% выше, чем в первом полугодии 2005 г. (61,3 млн), а стоимостный объем счетов, выставленных дистрибьюторами за выданные лекарственные средства, достиг 27,4 млрд руб.

Финансовый менеджмент созданной во исполнение Закона № 122-ФЗ системы дополнительного лекарственного обеспечения осуществляли Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. В ноябре 2006 г. был осуществлен не имеющий прецедента за последние 5 десятилетий российской истории арест большой группы руководителей

Федерального фонда обязательного медицинского страхования по обвинению в коррупции.

То, что новая система лекарственного обеспечения сопряжена с высокими коррупционными рисками, было очевидно для специалистов еще до того, как она начала работать в январе 2005 г. Формирование перечня лекарственных средств, предоставляемых льготникам, возможность вносить в него изменения в течение года, выбор методом квалифицированного отбора, без проведения тендера, дистрибьюторских фармацевтических организаций, которым предоставляется монопольное право осуществлять поставку лекарственных средств в регионы, неразвитость и непрозрачность механизмов контроля за обоснованностью подлежащих государственной регистрации цен поставщиков и предельных размеров торговых надбавок дистрибьюторов лекарственных средств, за соответствием объемов оплаченных и реально обслуженных рецептов – все это создавало возможности выстраивания коррупционных схем внутри новой системы лекарственного обеспечения. Известные действия правоохранительных органов свидетельствуют, что эти возможности, по всей видимости, не остались неиспользованными.

Разумеется, коррупционная практика и завышение цен на отпускаемые препараты внесли определенный вклад в превышение расходных обязательств системы дополнительного лекарственного обеспечения над ее утвержденным бюджетом. Имеется множество свидетельств, что цены, по которым оплачивались лекарства, отпускаемые (бесплатно) льготникам, превышали цены на аналогичные препараты, реализуемые в свободной продаже. Массовость такой практики признается Минздравсоцразвития РФ⁴⁶, но сводные данные о динамике цен на препараты, оплачиваемые в системе дополнительного лекарственного обеспечения, не публикуются.

Однако возникновение финансового дефицита правомернее связать с другими причинами. Главным изъяном созданной системы является отсутствие определенных в явном виде форм регулирования объемов потребления лекарственных средств. Врачи получили право самостоятельно определять объемы выписываемых препаратов. Руководство министерства объясняло это желанием исчерпать отложенный спрос льготников на нужные им препараты и экспериментальным путем определить реальный объем потребностей льготников в лекарственном обеспечении. Демонстрировалась также уверенность в том, что предусмотренные федеральным бюджетом 2005 г. средства, превосходящие в 6,4 раза общий объем расходов на лекарственное обеспечение льготников в 2004 г. (7,9 млрд руб.), будут достаточными для удовлетворения потребностей этих категорий в медикаментозном лечении. Действительно, в 2005 г. выделенных средств хватило.

Следует, правда, отметить, что на практике примерно в 1/3 регионов объемы выписываемых лекарственных средств все-таки выступали предметом регулирования. Окончательный объем заявок лечебно-профилактических

⁴⁶ Информация о проведении мониторинга реализации Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ за 9 месяцев 2006 г. см на сайте: http://www.mzsrrf.ru/inform_fz/548.html.

учреждений на поставку лекарственных средств, выписываемых льготникам, определялся в процессе переговоров этих учреждений с вышестоящими органами управления здравоохранением⁴⁷. В 10% случаев они руководствовались установленными для них предельными объемами (лимитами) заявок.

Декларированное право льготников на получение необходимых лекарственных средств, ограничиваемое лишь утвержденным их перечнем и согласием врачей их выписывать, обусловило раскручивание спирали спроса на бесплатные медикаменты. В 2006 г. в дополнение к этому проявился другой изъян созданной системы. Реализованная схема выбора льготниками денег или лекарственного обеспечения в натуральном выражении и результаты такого выбора порождают проблему неблагоприятного отбора, являющуюся классической проблемой страхования. Выбор в пользу денег сделали те льготники, которые до этого мало обращались за бесплатными лекарствами. Не отказались от лекарственного обеспечения как раз те, кто их много потреблял, кто серьезно болен, кто опасается обострения своих болезней и т.п. Между тем размер средней стоимости медицинской части социального пакета (обеспечение лекарственными средствами и предоставление путевки на санаторно-курортное лечение), которая выплачивается всем от него отказавшимся (424 руб. в 2006 г.), рассчитывался исходя из затрат на лекарственное обеспечение большей части льготников. При сохранении в программе около половины льготников с более высокими потребностями в лекарствах требуемые затраты на их обеспечение будут выше, чем стоимость пакета, умноженная на количество оставшихся в программе.

В итоге действия всех факторов расходные обязательства программы дополнительного лекарственного обеспечения льготников в 2006 г. превысили расходы прошлого года. Объем счетов, выставленных поставщиками лекарственных средств, достиг к концу года 62 млрд руб. Для покрытия возникшего дефицита было дополнительно перечислено 10 млрд руб. из федерального бюджета 2006 г. В бюджете Федерального фонда ОМС на 2007 г. выделено на погашение задолженности 2006 г. еще 6 млрд руб. С учетом 4,3 млрд руб., не израсходованных в 2005 г. и использованных в 2006 г., общие расходы на оплату лекарств, предоставленных льготникам в 2006 г., должны составить 49,4 млрд руб. Разница между этой величиной и выставленными счетами составляет 12,6 млрд руб. По данным Федерального фонда ОМС, счета на сумму не менее 3 млрд руб. не соответствуют установленным требованиям и не будут оплачены. Вопрос о покрытии остальных счетов на 9,6 млрд руб. остается открытым.

Другой мерой реагирования на возникший дефицит стало сокращение перечня лекарственных средств, отпускаемых льготникам. С 1 ноября 2006 г. он был уменьшен примерно на 15%. Исключены 74 международных непатентованных наименования лекарственных средств, в том числе препараты для лечения ВИЧ, СПИДа и туберкулеза. Обеспечение этими препаратами будет

⁴⁷ База данных «Организация финансирования и управления здравоохранением в регионах России». http://www.socpol.ru/research_projects/pdf/proj14_2005report.pdf.

осуществляться в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» и федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера». В новом перечне, утвержденном Минздравсоцразвития РФ, осталось 436 лекарственных наименований. Предусматривается также установить особый контроль за назначением примерно 78 препаратов для лечения заболеваний крови, онкологии, рассеянного склероза и заболеваний сердечно-сосудистой системы. Общая направленность этих мер вполне оправдана. Но как в реальности будет осуществляться указанный контроль, пока можно лишь предполагать, опираясь на опыт организации лекарственного обеспечения до 2005 г. А этот опыт заставляет предположить, что достижение равновесного состояния системы дополнительного лекарственного обеспечения (т.е. стабильного баланса между ее обязательствами и их финансированием) произойдет ценой существенного и неравномерного ухудшения уровня защищенности отдельных категорий населения в составе льготников в связи с несением бремени расходов на лекарственное обеспечение.

В 2006 г. произошли важные изменения в законодательстве, регулирующем порядок создания и деятельность государственных и муниципальных учреждений и негосударственных некоммерческих организаций. Многолетняя работа над новой формой организации общественного сектора завершилась принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Нужно сказать, что Минздравсоцразвития РФ до начала 2006 г. поддерживало работу над законопроектом об автономных учреждениях. Но, перед тем как законопроект был внесен в марте в Государственную Думу, в него по настоянию министерства было добавлено положение о том, что изменение статуса действующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения не допускается. Такая позиция мотивировалась министерством тем, что для перевода учреждений здравоохранения в новую форму и для эффективного управления ими в новых условиях необходимо разработать обширную нормативную базу, без наличия которой нельзя будет обеспечить полноценное выполнение медицинскими учреждениями национального проекта и программы дополнительного лекарственного обеспечения льготников. Однако утверждение о том, что новая форма учреждений угрожает реализации национального проекта, является неверным. Причины, обусловившие позицию министерства, кроются в существующей организации его работы. Руководитель министерства стремится во всех деталях контролировать разработку нормативных актов и реализацию национального проекта и программы дополнительного лекарственного обеспечения. При таком стиле управления возможности эффективного осуществления министерством других институциональных нововведений оказались исчерпанными. В итоге задача внедрения важнейшего компонента эффективного механизма функционирования отрасли отложена.

В последние дни 2006 г. был принят Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275 ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», который может оказать позитивное влияние на развитие негосударственного некоммерческого сектора, в том числе в здравоохранении⁴⁸.

4.5. Состояние науки и инновационной деятельности

4.5.1. Основные направления государственной политики в 2006 г.

В 2006 г. главными направлениями государственной политики в области науки и инноваций были совершенствование механизмов программно-целевого финансирования, в том числе определение новых приоритетных направлений и критических технологий, формирование механизмов и инструментов стимулирования инновационной деятельности (венчурные фонды, технопарки, косвенные механизмы регулирования). В конце года возродилось внимание к кадровым проблемам науки. В то же время организационные преобразования в государственном секторе науки замедлились.

Основная деятельность правительства была сосредоточена на разработке, согласовании и утверждении нормативно-правовых документов, касающихся сферы науки и стимулирования инновационной деятельности. Были приняты поправки в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», а также в часть IV Гражданского кодекса, посвященные правам на результаты интеллектуальной деятельности. Всего за прошедший год было принято около 25 указов президента, постановлений и распоряжений правительства, касающихся вопросов регулирования в области науки и инновационной сферы. В то же время именно из-за того, что институциональные условия только формировались, практические меры в области реструктуризации государственного сектора науки и создания новых организационных форм осуществлялись в очень скромных масштабах.

В области программно-целевого планирования началась разработка нового для России метода Форсайта (или «предвидения»), используемого для определения перспективных направлений научно-технологического развития, увязанных с социально-экономическими условиями и последствиями использования новых технологий. Указанный выше метод используется в более 30 странах мира и представляет собой процесс отбора стратегических направлений научного и технологического развития на национальном уровне, который происходит с учетом мнений основных субъектов национальной инновационной системы. Наибольшее развитие он получил в странах с развитыми горизонтальными связями и налаженными сетями взаимодействий, поддерживаемыми на государственном уровне. В России разработка метода Форсайта, как и многих других инициатив, пошла по ведомственному прин-

⁴⁸ Более подробно обзор законов «Об автономных учреждениях» и «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» см. в Приложении 1.

ципу. Министерство образования и науки, Мининформсвязи, Минпромэнерго стали формировать собственные процедуры Форсайта.

Одновременно Министерство образования и науки завершило начатый в 2005 г. пересмотр перечня приоритетных направлений и критических технологий. В итоге на смену 9 приоритетным направлениям и 52 критическим технологиям появился перечень из 8 приоритетных направлений и 35 критических технологий⁴⁹. Как следует из сравнения нового и предшествующего списков приоритетов (табл. 16), они в значительной степени пересекаются.

Таблица 16

**Перечни приоритетных направлений развития науки,
технологий и техники в РФ**

Перечень 2002 г.*	Перечень 2006 г.
Информационно-телекоммуникационные технологии и электроника	Информационно-телекоммуникационные системы
Новые материалы и химические технологии	Индустрия наносистем и материалов
Технологии живых систем	Живые системы
Экология и рациональное природопользование	Рациональное природопользование
Энергосберегающие технологии	Энергетика и энергосбережение
Перспективные вооружения, военная и специальная техника	Перспективные вооружения и военная техника
Новые транспортные технологии	Транспортные, авиационные и космические системы
Космические и авиационные технологии	—
Производственные технологии	—
—	Безопасность и противодействие терроризму

* Перечень приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации, утвержденный президентом РФ 30 марта 2002 г. Пр-577.

Источник: Министерство образования и науки РФ.

Произошло объединение некоторых направлений, и из списка исчезло направление «Производственные технологии», что, однако, связано не со снижением степени его приоритетности, а с тем, что это направление не относится к ведению Министерства образования и науки. Другие ведомства, такие как Минпромэнерго, разрабатывают собственные приоритеты, в том числе в области производственных технологий. Ведомственные приоритеты не согласовываются на межведомственном уровне, и в целом отсутствует координация при их определении. Вместе с тем Министерству образования и науки, согласно Стратегии РФ в области развития науки и инноваций на период до 2015 г., фактически отводится роль главного ведомства, определяющего приоритетные направления научно-технологического развития страны. Таким образом, при выборе новых приоритетных направлений ведомственный подход не был преодолен. В этой связи сравнение подходов к выбору приоритетных направлений и критических технологий и разработке процедур Форсайта позволяет заключить, что метод Форсайта еще до начала фактической реализации стал «жертвой» российской практики ведомственного прогнозирования и целеполагания.

⁴⁹ Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и Перечень критических технологий Российской Федерации. Утверждены Президентом РФ 21 мая 2006 г. Пр-842.

4.5.2. Приоритеты финансирования и развитие программно-целевого подхода

В 2006 г. продолжался рост бюджетных расходов на НИОКР. Он наблюдается с 2002 г., когда были приняты «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», определяющие уровень ежегодного прироста бюджетных ассигнований на науку. С этого времени при проектировании ежегодных размеров бюджетного финансирования за основу принимаются абсолютные показатели, заложенные в данном документе. Темпы прироста бюджетных ассигнований на науку в реальном выражении были ниже (табл. 17), чем запланированные в «Основах», однако значительно выше, чем в странах с устойчивыми научными комплексами.

Таблица 17

Динамика роста расходов федерального бюджета на гражданскую науку

Показатели	2002	2003	2004	2005	2006
Утвержденный бюджет, млрд руб.	30,3	40,2	46,2	56,0	71,7
Бюджет в ценах 2002 г., млрд руб.	30,3	35,9	37,0	40,3	47,5
Прирост бюджета в реальном выражении, % к предыдущему году	–	18,4	3,1	8,9	17,9

Источник: Министерство финансов РФ и расчеты ИЭПП.

Анализ структуры бюджета на НИОКР свидетельствует о том, что она остается консервативной, особенно с точки зрения распределения финансирования по ведомствам. Главными получателями бюджетных средств на гражданские НИОКР остаются – в порядке снижения размеров финансирования – РАН, Роснаука, РАМН, СО РАН, РФФИ, ДВО РАН, Рособразование, УРО РАН. Как видно из приведенного перечня, это в основном академический сектор. Научные фонды получили столько средств, сколько им и должно направляться согласно действующему законодательству: 6% суммарных расходов на гражданскую науку – в РФФИ, 1,5% – в Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и 1% – в РГНФ.

Несмотря на продекларированную реформу академического сектора науки и необходимость интеграции науки и образования, ассигнования, которые будут направлены по подразделу «фундаментальные исследования» в научные организации РАН, в 10 раз превышают финансирование по данной строке вузов, выделяемое через Рособразование. В 6 государственных академий планируется направить 77% средств по данному подразделу, а во все вузы, включая МГУ, – 7,4%. Равноправную интеграцию в сфере НИОКР при таком распределении средств осуществить непросто. С точки зрения выделяемых объемов финансирования разрыв между академическими научными организациями – как проводящими исследования и вузами – как образовательными учреждениями не сглаживается.

Значительные бюджетные средства выделялись в 2006 г. через систему федеральных целевых программ. В прошедшем году закончилась реализация

Федеральной целевой научно-технической программы (ФЦНТП) «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 годы». Анализ ее результатов позволил скорректировать некоторые условия и подходы, которые нашли отражение в новой, Федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы»⁵⁰.

Первое, что показали итоги реализации ФЦНТП, – после объединения всех инициатив в рамках одной программы выполнение ряда из них оказалось неэффективным. Программный подход является не слишком удачной формой при создании новых организаций, а также при финансировании материальной базы исследований (например, центров коллективного пользования оборудованием – ЦКП). Такие проекты, по крайней мере, на начальной стадии, целесообразнее финансировать через субвенции, а не по контрактам на выполнение НИОКР.

Второе – ограниченные возможности разработчиков по привлечению внебюджетных средств, в ряде случаев – несоблюдение условий по софинансированию либо привлечение ресурсов в объемах, значительно меньше обещанных. Отчасти это можно объяснить тем, что были профинансированы работы, в которых не заинтересован частный сектор. Соответственно, встает проблема уточнения процедур и критериев экспертного отбора проектов. Другая возможная причина – неопределенность условий госконтракта, согласно которым государство оставляет за собой право снижать объемы выделяемых средств в случае уменьшения бюджетного финансирования на эти цели, что, в свою очередь, является препятствием для частного соинвестора, которому в таких условиях сложно планировать развитие своих работ. Наконец, третья причина – неопределенность прав на результаты НИОКР, поддержанных государством. Государство, как правило, включает в контракты условие, согласно которому оно может передавать интеллектуальную собственность третьим лицам для своих нужд. В целом в ФЦНТП все, что касается интеллектуальной собственности, было определено нечетко. Кроме того, в проектах не предусматривались средства на патентный поиск и охрану интеллектуальной собственности.

Третье – не был отработан механизм межведомственного взаимодействия. Зарубежный опыт показывает, что в современных условиях реализация крупных программ уровня ФЦНТП требует одновременного участия разных ведомств, «отвечающих» за различные аспекты Программы. В этом случае наиболее эффективно достигаются цели Программы (не только научные, но образовательные и коммерческие). Так, если подключить к ФЦНТП Рособразование, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и другие ведомства, то можно достичь комплексного эффекта. В ведении Рособразования будет находиться корректировка образовательных стандартов по избранным направлениям, через Фонд содействия к

⁵⁰ Утверждена постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613.

выполнению проектов и осуществлению первых стадий коммерциализации могут подключаться малые предприятия. Отраслевые ведомства могут сертифицировать разработки, выполняемые по избранным критическим технологиям. Это обеспечит комплексное решение научных, кадровых и инновационных задач.

В прошедшем году подводились некоторые итоги реализации важнейших инновационных проектов государственного значения (мегапроектов), которые финансировались программно-целевым способом, через ФЦНТП. В 2006 г. должны были завершиться 6 мегапроектов, поддержанных Минобрнауки. Пока обобщенная информация о достигнутых результатах по законченным мегапроектам представлена не была. Возможная причина – недостаточный мониторинг реализации мегапроектов, поскольку средства на него в бюджете Программы предусмотрены не были.

Главным и фактически единственным критерием оценки успешности мегапроектов был норматив пятикратного превышения объема продаж над объемом выделенных бюджетных средств. По этому показателю результаты по проектам достигнуты очень разные. Так, суммарно по законченным проектам произошло менее чем трехкратное превышение (государством было вложено 3,68 млрд руб., а новой продукции реализовано на 9 млрд руб.⁵¹), однако по одному из проектов было достигнуто восьмикратное превышение объема продаж над объемом выделенного бюджетного финансирования.

Информация о некоторых наиболее успешных мегапроектах позволяет суммировать достижения, а также обозначить возникшие в ходе их реализации проблемы. В качестве примеров успешных мегапроектов можно привести следующие:

- «Разработка технологий и освоение серийного производства нового поколения уплотнительных и огнезащитных материалов общепромышленного применения», в рамках которого была разработана технология и освоено серийное производство уплотнительных и огнезащитных материалов общепромышленного применения нового поколения. Данные материалы используются в атомной и тепловой энергетике, на железнодорожном транспорте, в транспортном машиностроении, авиакосмической и нефтегазовой отраслях, химической промышленности, в жилищно-коммунальном хозяйстве.
- «Разработка технологий и освоение производства приборов и оборудования для нанотехнологий», результатом которого стало производство приборов и оборудования для нанотехнологий по новой технологии и оснащение предприятий и организаций, работающих в областях биотехнологии, нанодисперсных материалов, новых медицинских препаратов, центров нанотехнологий и зондовой микроскопии. Кроме того, новые приборы покупают страны ЕЭС, Юго-Восточной Азии и США.

⁵¹ Тезисы доклада А. Фурсенко по вопросу «Совершенствование механизмов формирования и реализации важнейших инновационных проектов государственного значения». 7 декабря 2006 г. <http://www.mon.gov.ru/news/announce/3231/>.

- «Создание технологий и освоение промышленного производства металлических материалов с двукратным повышением важнейших эксплуатационных свойств», по которому освоены новые рецептуры высококачественных сталей и сварочных материалов в рамках импортозамещения, предназначенных для плавающих и стационарных нефтегазовых буровых платформ в экстремальных условиях шельфа северных морей, морских трубопроводов высокого давления, арктических ледовых танкеров, строительных конструкций. Данные технологии имеют двойное назначение⁵².

К числу достижений по данным проектам относятся кадровые переоценки, произошедшие в ходе выполнения работ. Были сформированы комплексные команды, способные решать большие и сложные задачи. Как следствие, было начато несколько новых проектов в партнерстве с крупным бизнесом.

В ряде мегапроектов был использован новый управленческий подход в виде аутсорсинга функций по управлению и мониторингу, который дал хорошие результаты. Внешний менеджмент позволяет более объективно и оперативно отслеживать развитие работ по проектам и в случае необходимости вносить корректировки.

Проблемы, возникшие в ходе реализации мегапроектов, связаны как с существующими нормативно-правовыми ограничениями, так и с недостатками самого инструмента мегапроектов. Проблемы нормативно-правового регулирования касаются таких аспектов, как механизм постановления на баланс интеллектуальной собственности, организации и проведения госзакупок, распоряжения имуществом в виде специального оборудования, необходимого для проведения НИОКР. Главный пробел состоит в том, что существующая контрактная система не предусматривает особенностей реализации партнерских проектов, где государство и частный бизнес являются соинвесторами.

Недостатком самого инструмента мегапроектов является то, что финансирование НИОКР осуществляется только из средств бюджета, а компании не выделяют средства на эти цели. Кроме того, проведением НИОКР занимаются, как правило, только научные организации, а промышленные компании осуществляют организацию производства и сбыта. Эта схема мало чем отличается от традиционной советской системы «внедрения». С точки зрения стимулирования вложений частного сектора в НИОКР более прогрессивным является подход, при котором научные организации и бизнес софинансируют НИОКР. В этом случае проводимые исследования и разработки будут в основном направлены на решение проблем, имеющих в российской промышленности, и одновременно такой подход может содействовать развитию новых малых и средних наукоемких предприятий.

Помимо мегапроектов, особым приоритетом в 2006 г. стала разработка программы по развитию нанотехнологий. В августе появилось распоряжение

⁵² Цит. по: Тезисы доклада А. Фурсенко по вопросу «Совершенствование механизмов формирования и реализации важнейших инновационных проектов государственного значения». 7 декабря 2006 г. <http://www.mon.gov.ru/news/announce/3231/>.

правительства РФ о координации работ в области нанотехнологий⁵³. Главной проблемой в этой сфере было признано критическое устаревание научного и специального оборудования. Поэтому в бюджете на 2007 г. предусмотрен значительный прирост расходов на развитие исследовательской и технологической инфраструктуры для наноиндустрии. В проекте программы помимо обновления материальной и приборной базы исследований предусмотрено создание системы обмена информацией в этой области, подготовки кадров для проведения НИОКР и практического использования наноматериалов и нанотехнологий, формирование научно-образовательных комплексов, центров коллективного образования и т.д. В результате постановки такого большого числа задач проект получился эклектичным и не получил одобрения МЭРТа. По состоянию на конец января 2007 г. проект Программы по развитию нанотехнологий еще не был согласован между ведомствами. Между тем в конце 2006 г. под эгидой Минобразования и науки была создана Межведомственная рабочая группа по вопросам координации работ в области нанотехнологий и наноиндустрии. Ее задача – ежеквартально представлять в правительство доклады о положении дел в данных сферах. Кроме того, Роснауки объявило тендер на предоставление статуса головной организации по программе в области нанотехнологий. Эта организация должна стать первой национальной лабораторией.

4.5.3. Кадровая политика государства

В конце 2006 г. кадровая политика, в частности вопросы привлечения молодежи в науку, вновь оказалась в центре внимания правительства. В ноябре была сформирована специальная межведомственная рабочая группа по вопросам воспроизводства кадров в научно-образовательной сфере. Она была создана для координации мер государственной поддержки кадров в государственном секторе науки и высшем образовании⁵⁴ и поиска мер, направленных на восстановление нормального воспроизводства научных кадров. Межведомственная группа должна разработать очередную программу – на этот раз планируется придать такой программе статус федеральной целевой, с рабочим названием «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2008–2012 годы». Министерство образования и науки поставило цель привлечь в науку посредством реализации различных инициатив не менее 3 тыс. молодых ученых. Пока государственными программами охвачено около 1,5 тыс. молодых исследователей, причем не все они задерживаются в науке на продолжительное время. В составе комиссии есть ученые, среди которых администраторы научных институтов, ректора вузов и чиновники. Представителей бизнеса в комиссии нет, хотя бизнес-сообщество все активнее начинает участвовать в подготовке и переподготовке кадров, в том числе

⁵³ Распоряжение правительства РФ «О программе координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации» от 25 августа 2006 г. № 1188-р.

⁵⁴ Распоряжение правительства РФ от 16 сентября 2006 г. № 1303-р «О межведомственной рабочей группе по вопросам воспроизводства кадров в научно-технической сфере».

для собственных подразделений НИОКР. Их участие могло бы быть полезным и привести новые подходы к решению кадровых проблем.

Практически одновременно к правительственной инициативе в области кадров присоединились государственные научные фонды, организовав новые целевые конкурсы для поддержки научной молодежи. В ноябре Российский гуманитарный научный фонд объявил целевой конкурс поддержки молодых ученых на 2007 г., в декабре Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере при поддержке Роснауки и Рособразования инициировал Программу «Участник молодежного научно-инновационного конкурса» («У.М.Н.И.К.»). РГНФ будет оказывать целевую поддержку молодым, финансируя их стажировки в научных центрах, командировки для работы в библиотеках и архивах либо участие в научных конференциях за рубежом. Это должно стимулировать формирование новых связей, более активное включение молодежи в международное научное сообщество. Программа Фонда содействия «У.М.Н.И.К.» направлена на поддержку молодых (в возрасте до 28 лет) студентов и ученых, которым будет выделены гранты на выполнение проектов НИОКР на малых предприятиях.

Инициированные фондами программы можно рассматривать как первые меры по стимулированию мобильности кадров. Это – серьезный и положительный сдвиг в кадровой политике. Мобильность способствует развитию новых направлений исследований, в том числе междисциплинарных, расширению кругозора и квалификации исследователей. По сути, мобильность – это механизм диффузии знаний. В то же время в России пока внутренняя мобильность кадров как в государственном секторе, так и между секторами минимальна. Правда, ее развитие сдерживается не только отсутствием специальных программ поощрения мобильности, но общими экономическими и административными условиями в стране – такими, как неразвитый рынок жилья, региональная дифференциация по доходам населения, жесткая штатная структура в государственном секторе науки.

При всей важности конкурсов, объявленных для привлечения молодежи в науку, они сфокусированы на ограниченной целевой группе, поскольку охватывают только тех, кто уже занимается научной работой. В то же время серьезные резервы скрыты среди студентов. Поэтому приобщение молодежи к науке должно начинаться еще в вузе, через участие в реальной исследовательской деятельности. В этой области существует разнообразный зарубежный опыт, а также ряд интересных отечественных инициатив, появившихся еще в советское время. Для того чтобы заинтересовать наукой, в мире используются разные подходы – например, чтение на первых курсах бакалавриата лекций известными учеными, которые могут рассказать о последних научных достижениях в своих областях и одновременно задать планку уровня научной работы. Другой возможный подход – это развитие программ элитного обучения будущих ученых. Он был достаточно хорошо разработан в советской высшей школе. Третий подход – реализация специальных программ научно-исследовательской работы студентов. Сейчас, правда, применение

этого подхода лимитировано: если в начале 1990-х годов не менее 10% средств на НИОКР в вузах должно было тратиться на научно-исследовательскую работу студентов, то в настоящее время, по данным Министерства образования и науки, этот показатель уменьшился втрое.

Кадровые проблемы решались также в системе РАН и были связаны с введением пилотной системы оплаты труда. В апреле 2006 г. вышло постановление Правительства «О реализации в 2006–2008 годах пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук», которым был определен перечень из 410 организаций, в отношении работников которых реализуется пилотный проект. Согласно указанному постановлению с 1 мая 2006 г. оплата труда научных работников имеет две составляющие – должностной оклад, ставки которого также определены в постановлении, и выплаты стимулирующего характера. Обе составляющие зарплаты выплачиваются из бюджетных средств. Внебюджетные средства остаются дополнительным источником доходов ученых. Одновременно с введением новой системы оплаты труда в течение 3 лет должно быть проведено сокращение на 20% числа работников научных учреждений и научных центров Российской академии наук. При этом постановление точно определяет численность работников научных учреждений РАН, которая должна быть достигнута в результате сокращения кадров: на 1 мая 2006 г. общая численность работников институтов РАН составляла 112 370 единиц, в том числе руководители и научные работники – 55 281 единица. К 1 января 2009 г. соответствующие показатели должны составить 89 896 и 44 225 единиц⁵⁵.

Разработка подходов к определению размеров стимулирующих надбавок продолжалась практически в течение всего года. Основным предметом дискуссий были принципы установления надбавок и критерии оценки результативности и эффективности научного труда. Министерство образования и науки и РАН представили разные подходы: Минобрнауки разработало систему строгих количественных показателей оценки⁵⁶, а Президиум РАН больше внимания уделил качественной оценке в сочетании с ограниченным числом

⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2006 г. № 236 «О реализации в 2006–2008 годах пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук».

⁵⁶ Предложения Министерства образования и науки России по порядку и условиям применения стимулирующих выплат научным работникам и руководителям научных учреждений и научным работникам научных центров РАН (24 мая 2006 г.) <http://mon.gov.ru/science-politic/news/2507/>

количественных показателей⁵⁷. Критерии и процедуры были согласованы только в конце года⁵⁸.

Итоговый документ получился достаточно сбалансированным: система количественных индикаторов осталась, но 15% финансирования из Фонда стимулирующих выплат институтам может распределяться по усмотрению ученого совета. Кроме того, руководитель организации может использовать до 30% средств Фонда для поощрения научных работников, выполняющих исследования по программам РАН. Наконец, ученый совет может принимать решения об установлении поправочных коэффициентов к количественным критериям, в пределах от 0,5 до 1,5. Таким образом, с учетом строгих количественных критериев будет распределяться около 1/2 средств Фонда. Основными являются показатели публикационной активности (в том числе цитирование, число патентов, число и объем монографий, участие в конференциях, разработка научно-образовательных курсов и подготовка кадров высшей квалификации). Некоторые индикаторы вызывают сомнение с точки зрения соответствия задаче оценки результативности научного труда. Например, индексы цитирования оптимальны для слежения за развитием направлений науки, определения новых, растущих областей (карты науки). При оценке отдельных ученых и организаций появляется слишком много факторов, искажающих результат: цитирование групп, самоцитирование, отрицательное цитирование, невозможность оценить результативность по тем направлениям, публикации по которым могут носить закрытый характер, и др. Более того, как показывает опыт развитых в научно-технологическом отношении стран, библиометрические показатели релевантны только для естественных и некоторых технических наук, и потому они не используются для оценки результативности в области общественных и гуманитарных наук. Многое будет зависеть и от того, какие поправочные коэффициенты будут установлены для каждого показателя, какие конференции будут учитываться для построения суммарной оценки, виды монографий и т.п. Таким образом, система предложена достаточно гибкая, и позитивный эффект от ее введения может превысить разные «побочные» эффекты.

В то же время следует отметить, что такая сложная система подсчета индивидуальной продуктивности ученых не практикуется в странах с развитой наукой (США, страны Западной Европы), поскольку является громоздкой, трудозатратной и отражающей реальное положение вещей только в некотором приближении. Кроме того, она наиболее адекватна только для ученых, занятых фундаментальными исследованиями. В России введение этой сис-

⁵⁷ Виды, порядок и условия применения выплат стимулирующего характера научным работникам и руководителям научных учреждений и научным работникам научных центров Российской академии наук. <http://www.ras.ru/feu/zarplata.aspx>

⁵⁸ Приказ Минобрнауки России, Минздравсоцразвития России и РАН от 3 ноября 2006 г. № 273/745/68 «Об утверждении видов, порядка и условий применения стимулирующих надбавок, обеспечивающих повышение результативности деятельности научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук».

темы обусловлено в первую очередь недостаточными масштабами грантового финансирования фундаментальной науки.

К сокращению бюджетных ставок, которое должно было происходить одновременно с введением пилотной системы оплаты труда, Президиум РАН подошел уравнилельно: каждый институт независимо от результатов своей работы должен был сократить в прошедшем году около 7% научных работников. Довольно быстро стало очевидно, что такой подход является разрушительным: в сильных институтах было сложно найти 7% для увольнения, поскольку там коллективы хорошо сбалансированы, и дальнейшие сокращения приведут к снижению результативности работы, тогда как в ряде институтов возможно провести сокращения, превышающие 20%-ный барьер. Сокращение означало также консервацию приема молодых сотрудников. Чтобы этого не произошло, Президиум РАН ввел корректирующую меру, запланировав 500 дополнительных бюджетных ставок, специально предназначенных для молодых ученых. Если контрольные цифры сокращения остаются прежними, то это нововведение означает рост уровня сокращений среди других возрастных групп. К концу года Президиум РАН признал неэффективность уравнилельного принципа при проведении сокращения кадров. Однако использование индивидуального подхода к каждому академическому институту означает, что нужно выработать критерии для определения масштабов сокращения кадров в каждом из институтов. Это приводит к той же проблеме, которая возникла при разработке подходов к определению стимулирующих надбавок: какими должны быть количественные и качественные критерии? До какой степени должны быть формализованы процедуры отбора? В случае использования экспертных оценок, кто будет проводить экспертизу? Пока ответов на эти вопросы нет.

Проблемы обеспечения кадрового баланса включают не только воспроизводство научных кадров, но и сбалансированность структуры кадров науки по видам деятельности (ученые, инженеры и техники, вспомогательный персонал). Проблема кадрового дисбаланса становится в России все более ощутимой. В большинстве научных институтов естественнонаучного и технического профиля нарастает нехватка инженеров, лаборантов и техников, что приводит к нарушению производства знаний, сокращает возможности их надлежащей защиты, продвижения и трансформации в новые продукты и технологии. С этой точки зрения вводимая в РАН система оплаты труда усугубляет положение, так как увеличивает разрыв в оплате исследователей и прочих категорий работников.

Если сравнивать ситуацию в России с положением в развитых странах мира, то за рубежом наблюдается более высокий удельный вес инженеров, техников и вспомогательного персонала. В США в государственном секторе науки ученые составляют 42,2%, инженеры – 21,6%, техники – 27,4%⁵⁹. В России статистика не дает сведений о числе инженеров, они отчасти включены в

⁵⁹ Данные за 2001 г. Источник: Morrison R., Green M. Scientists, Engineers and Technicians in the United States: 2001. NSF, 2005. Tab. 1. P. 10–21.

категорию «исследователи», а отчасти во «вспомогательный персонал», поэтому корректные сопоставления с зарубежными странами невозможны. Тем не менее очевидно, что в России в государственном секторе науки ученые преобладают: их удельный вес составляет 51,3% и сохраняется неизменным в течение последних нескольких лет. При этом численность техников составляет 9,8% персонала, занятого НИОКР, а 38,9% – вспомогательного и прочего персонала⁶⁰. Рекомендуемые средневзвешенные показатели состава исполнителей НИОКР для стран – членов ОЭСР, которые можно найти в международном стандарте по науке и инновациям, так называемом «Руководстве Фраскати», составляют 50% для исследователей, 25% для инженерно-технических работников и 25% для прочего персонала, поддерживающего НИОКР⁶¹. Вместе с тем на правительственном уровне (представителями Министерства образования и науки) выражается намерение и дальше менять кадровые пропорции в сторону увеличения удельного веса ученых. Такие планы можно объяснить только непониманием реальной ситуации в научных организациях страны и объективных потребностей организации исследовательского процесса.

4.5.4. Организационные изменения в государственном секторе науки

Реструктуризация государственного сектора науки в прошедшем году проходила очень медленно. Организационные реформы сдерживались отсутствием законодательства о новых организационных формах для науки и образования. Только в ноябре 2006 г. был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях», который вводит новый тип государственных учреждений – автономные учреждения⁶². Эта форма может стать особенно привлекательной для организаций бывшего отраслевого сектора, которые в настоящее время действуют в организационно-правовых формах учреждения или унитарного предприятия.

В академическом секторе науки основы будущих преобразований заложили принятые в декабре поправки к Федеральному закону «О науке и государственной научно-технической политике», которые вносят изменения в принципы функционирования академий наук, имеющих государственный статус. Теперь академии наук стали государственными некоммерческими организациями. Соответственно, устав РАН будет утверждаться правительством РФ по представлению Общего собрания РАН, а президент РАН будет по-прежнему избираться Общим собранием, но утверждаться в должности президентом РФ. Государственные академии наук должны будут ежегодно представлять президенту РФ и в правительство доклады о состоянии российской

⁶⁰ Данные за 2004 г. Источник: Индикаторы науки. Статистический сборник. М.: ГУ–ВШЭ, 2006. С. 117.

⁶¹ Frascati Manual. Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. OECD, 2002, p.221.

⁶² Подробнее Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» освещается в Приложении 1 настоящего обзора.

науки, отчеты о своей научной и организационно-хозяйственной деятельности и предложения о приоритетных направлениях развития науки. Эти меры должны повысить прозрачность деятельности академий.

В то же время регулирование финансовых потоков и имущества остается неизменным, хотя в законе и вводятся формулировки, которые можно расценивать как подготовительный этап к более серьезным реформам. В частности, средства федерального бюджета на проведение фундаментальных исследований будут выделяться государственным академиям наук в соответствии с программой фундаментальных научных исследований, и в Законе не указывается, как финансирование в рамках этой программы будет сочетаться с базовым (сметным) финансированием научных организаций. Согласно поручению правительства о реализации Закона, проект программы фундаментальных исследований будет разрабатываться Минобрнауки, Минздравсоцразвития, Минсельхозом, Минрегионом, Минкультуры совместно с РАН и остальными 5 государственными академиями. Это означает усиление роли Минобрнауки и других министерств в работе академий.

Вместе с тем за государственными академиями наук сохраняется право самостоятельно определять численность работников и систему оплаты труда в подведомственных им организациях, основные направления расходования полученных средств, а сокращение численности работников в академиях и подведомственных организациях не будет служить основанием для уменьшения средств, предоставляемых государственным академиям наук за счет федерального бюджета на очередной и последующие годы.

Таким образом, пока введенные изменения нельзя считать революционными: и раньше кандидатура президента РАН согласовывалась с президентом страны и в правительстве. Согласование содержания уставов может стать сложным моментом для Президиума академии, однако принципиальные финансовые и имущественные аспекты деятельности РАН уже прописаны в поправках к Закону о науке.

В прошедшем году отраслевой науке на правительственном уровне было уделено немного внимания. Периодически обсуждался только вопрос о реорганизации сети государственных научных центров, большинство из которых относятся к отраслевой науке, но фактически пересмотренный список ГНЦ, содержащий 51 центр вместо 58, был представлен на рассмотрение Межведомственной комиссии по научно-инновационной политике в самом конце декабря. В дальнейшем планируется усилить значение количественных показателей при отборе ГНЦ, установив их «пороговые значения». Есть также предложения о ротации организаций, которым присваивается статус ГНЦ⁶³. За этими обсуждениями был упущен такой важный вопрос, как значение данного статуса в настоящее время. Ведь статус ГНЦ был введен в начале 1990-х годов для сохранения в кризисных условиях ряда отраслевых институтов с уникальной материальной базой. В настоящее время кризиса бюджетного финансирования нет, средства по программам выделяются значительные,

⁶³ Поиск. 12 января 2007 г. № 1. С. 4.

поэтому фактически уже нет обоснований для сохранения этого статуса как такового. Тем более весь прошлый опыт свидетельствует о том, что придание данного статуса не сохранило институты, получившие его, в качестве сильнейших по своим направлениям, и их развитие пошло самыми разными путями.

Фактически произошло стихийное разрушение бывшей отраслевой науки, а для развития внутрифирменных НИОКР не было достаточных стимулов. Все это привело к дефициту организаций, способных превращать результаты прикладных исследований, созданных в институтах государственного сектора, в разработки и готовый продукт. Кризис в отраслевой науке может повлиять и на ситуацию в науке фундаментальной, поскольку нередко проблемы, решаемые фундаментальной наукой, формулируются в результате проведения прикладных работ. Представляется, что эту проблему надо решать не путем пересмотра «статусных» институтов, а за счет разработки и введения системы мер, направленных на стимулирование частного сектора к финансированию НИОКР.

В вузовской науке реструктуризация также происходила очень медленно. Она заключалась в присоединении НИИ к вузам. Большинство НИИ относятся к превращению в структурные подразделения вузов отрицательно. Они опасаются усиления контроля со стороны руководства вузов, потери целостности как научной организации и «растворения» научной тематики среди многочисленных кафедр вузов. В свою очередь, руководство вузов считает присоединение НИИ позитивным шагом в направлении интеграции образования и науки. Положительного эффекта предполагается достичь благодаря более тесному сотрудничеству институтов и факультетов. Это должно привести к притоку средств на НИОКР в вузы. В то же время при сохранении вузов в форме государственных учреждений у присоединяемых к ним НИИ не возрастают, а скорее сокращаются возможности для реализации инновационной деятельности, поскольку форма государственного учреждения и законодательство, определяющее деятельность вузов, накладывают серьезные ограничения на возможности реализации инновационной деятельности. Соответственно, это может снизить мотивацию и к проведению НИОКР. Между тем усиление научной деятельности в вузах остается актуальной задачей: по данным Рособразования, только 13% преподавателей вузов занимаются исследованиями, и на НИОКР приходится 10–15% внебюджетных средств вузов⁶⁴. Положение может быть существенно улучшено, если удастся эффективно реализовать те идеи, которые заложены в программе поддержки инновационных вузов.

4.5.5. Формирование сети инновационных вузов

Идея формирования сети *инновационных вузов* получила в 2006 г. практическое воплощение. Инициатива по отбору и целевой поддержке вузов, реализующих различные инновационные программы – как в области образо-

⁶⁴ Поиск. 3 марта 2006 г. С. 5.

вания, организации и менеджмента, так и науки, – является очень своевременным шагом. Рынок труда в настоящее время становится все более динамичным, поэтому нужны специалисты с новыми компетенциями. Растущие претензии работодателей к качеству образования повышают роль и значение научных исследований в вузах. До сих пор вузы, по оценкам работодателей, выпускали специалистов с удовлетворительным уровнем базовых знаний, слегка устаревшими знаниями по специальности и практически отсутствующими компетенциями (способность практически применять полученные знания, коммуникативные навыки, навыки командной работы, способность к самообучению)⁶⁵. Тревогу вызывает то, что сами вузы оценивают все перечисленные характеристики своих выпускников значительно выше. Это свидетельствует о том, что вузы либо сознательно завышают самооценку, либо не ориентируются в том, какие специалисты и с какими знаниями нужны сегодня работодателям.

В конкурсе инновационных программ вузам была предоставлена возможность заявить о своих самых новаторских идеях и разработках, которые впоследствии могут быть распространены более широко в системе высшего образования. Для реализации своих замыслов вузы могли запрашивать от 400 млн до 1 млрд руб., однако гарантировать при этом наличие внебюджетных средств для выполнения проекта в размере не менее 20% бюджетных ассигнований. По итогам конкурса бюджетное финансирование на реализацию своих инновационных проектов получили 17 вузов.

Первые результаты работы вузов по инновационным программам позволяют суммировать основные положительные и проблемные стороны реализации данной инициативы (табл. 18).

Таблица 18

**Положительные и проблемные аспекты реализации
инновационных программ вузов**

Положительные аспекты	Проблемы
Свобода выбора инновационных программ, поощрение инициативы «снизу»	Недостаточная ясность в определении терминов и требований, предъявляемых правительством к программам вузов
Объединение кадровых ресурсов для выполнения крупного проекта, формирование новых команд и появление новых лидеров	Жесткое регулирование сроков, направлений и принципов расходования бюджетных средств
Освоение навыков реализации программного подхода	Недостаточное время для планирования проекта
Активизация вузовского сообщества, усиление внимания вузов к разработке стратегий своего развития	Чрезмерная бюрократизация отчетности вузов
Совершенствование навыков менеджмента, в том числе налаживание процедур закупки и других организационных мероприятий	Низкий уровень планирования в вузах, отсутствие специалистов в области маркетинга и закупок
Появление импульса к развитию новых образовательных программ, уделяющих внимание развитию компетенций, стимулирование внутренней и внешней мобильности студентов и преподавателей	Проблемы привлечения внебюджетного финансирования

⁶⁵ По данным исследования аналитического центра «Эксперт» «Вузы и работодатели о выпускниках и реформе высшей школы», проведенного в 2005 г. в партнерстве с Благотворительным фондом В. Потанина, компаниями «Русал» и АФК «Система» (Источник: Эксперт. 30 января 2006 г. № 4).

Основным преимуществом данной программы стало то, что не было установлено жестких требований к содержанию инновационных программ и практически поддерживались растущие, новаторские идеи, генерированные в вузах, а не навязанные им «сверху». Данная инициатива позволяет также освоить навыки программного подхода, мобилизовать кадровые ресурсы и способствует появлению новых лидеров. Характерно также, что в образовательных программах инновационных вузов приоритетным стало понятие компетенций. В инновационных вузах должен также появиться импульс к развитию науки – для них проведение НИОКР является, по сути, одним из необходимых компонентов программы стратегического развития. Положительные эффекты выходят за рамки деятельности собственно вузов-победителей, поскольку программа инновационных вузов активизировала все вузовское сообщество, заставила вузы задуматься о стратегии своего развития.

Часть инновационных вузов может вырасти в исследовательские университеты. Исследовательский университет в его общепринятом понимании отличаются значительная ориентация на подготовку аспирантов и докторантов, расширенный набор изучаемых дисциплин, интеграция науки и образования, наличие современного научного оборудования, налаженные связи с промышленностью и участие в процессах коммерциализации технологий, развитая инфраструктура (кампус) вокруг университета, а также наличие инфраструктуры работы с выпускниками и донорами.

Проблемы, возникшие при реализации инновационных проектов, можно разделить на два вида: связанные с условиями и ограничениями, наложенными государством, и с деятельностью самих вузов. К первым относятся такие, как жесткие условия расходования средств, опоздание с проведением конкурса (что привело к сокращению времени на реализацию проектных инициатив), чрезмерно бюрократичная отчетность (на первом этапе вузы должны были отчитываться о проделанной работе еженедельно).

В свою очередь, на уровне вузов выявился недостаток современных квалифицированных менеджеров, специалистов по закупкам и маркетингу. Определенные проблемы вызвало и привлечение обещанного в заявках внебюджетного финансирования – в частности, только два вуза смогли получить средства от субъектов РФ.

Обобщая первые шаги по реализации программ инновационных вузов, можно сделать вывод, что данная инициатива должна оказать долгосрочный позитивный эффект на вузовский сектор, однако серьезным препятствием могут стать противоречия между задуманными новаторскими подходами и программами развития вузов и жесткими нормативами, установленными Министерством образования и науки РФ, а также ограничения, накладываемые рядом федеральных законов. В частности, при реализации инновационных программ наибольшие проблемы возникли с применением Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ).

В прошедшем году получила развитие и концепция формирования в стране «федеральных» университетов. Председатель правительства РФ подписал распоряжения о создании двух федеральных университетов – Сибирского и Южного⁶⁶, которые, помимо достижения высокого качества образования, должны также стать центрами инновационной деятельности⁶⁷.

4.5.6. Стимулирование инновационной деятельности

В области поддержки и стимулирования инновационной деятельности 2006 г. стал своего рода «переходным периодом»: принципиальные решения о создании новых структур и механизмов (технопарков, венчурных фондов, технико-внедренческих зон – ТВЗ) были приняты в 2005 г., а их функционирование должно начаться в 2007 г. Поэтому прошедший год был временем подготовки нормативно-правовой среды, необходимой для создания и работы новых организаций и механизмов. Основная работа была сосредоточена на развитии проектов венчурного финансирования, технопарков и технико-внедренческих зон. Большое внимание было также уделено совершенствованию законодательства в области интеллектуальной собственности и разработке мер косвенного стимулирования научной и инновационной деятельности.

Формирование финансовой и технологической инфраструктуры

Государство инициировало поддержку одновременно нескольких форм венчурного финансирования для развития малого инновационного бизнеса. В 2006 г. в процессе формирования находились два вида венчурных фондов – «Фонд фондов» и специализированный венчурный фонд в сфере информационно-коммуникационных технологий. Обе схемы заимствованы из зарубежного опыта, где они были успешно применены.

Для реализации первой модели было создано открытое акционерное общество «Российская венчурная компания» (РВК) со 100%-ной долей государства в акционерном капитале. РВК будет осуществлять конкурсный отбор венчурных управляющих компаний и приобретать паи венчурных фондов, создаваемых в форме закрытых паевых инвестиционных фондов выбранными управляющими компаниями. В РВК был создан внешний совет директоров как мера для предотвращения или, по крайней мере, для снижения коррупции. Бюджет «Фонда фондов» – 15 млрд руб., которые будут выделены из Инвестиционного фонда. Планируется, что бюджетная составляющая в каждой из высокотехнологичных компаний, создаваемых из средств венчурных фон-

⁶⁶ Распоряжение правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 1518-р о создании федерального государственного учреждения высшего профессионального образования «Сибирский федеральный университет» (СибФУ) и Распоряжение правительства РФ от 23 ноября 2006 г. № 1616-р о создании Южного федерального университета.

⁶⁷ Подробнее особенности создания федеральных университетов см. в разделе 4.4.1 данного обзора.

дов, составит от 25 до 49%. Чтобы стимулировать приход частных инвестиций в эти компании, государство будет претендовать только на 1/5 ставки рефинансирования Банка России от доходности вложенных бюджетных средств, т.е. на 3% годовых. Остальной доход получают частные инвесторы.

Вторая модель венчурного финансирования – это учреждение сроком на 3 года открытого акционерного общества «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» с целью развития предприятий и инфраструктуры отрасли информационно-коммуникационных технологий. В конце года правительство утвердило перечисление в него 1,45 млрд руб., и еще 1,5 млрд руб. должны составить средства инвесторов. Принцип бюджетного финансирования малых фирм из средств этого фонда такой же, как и в первой модели: бюджетные средства будут добавляться в том случае, если по крайней мере 51% составят средства инвесторов.

Позитивный аспект современного этапа развития механизмов венчурного финансирования заключается в том, что апробируются сразу несколько моделей фондов. Если «Фонд фондов» важен для общей активизации венчурного финансирования, а также для обеспечения опыта работы с венчурными средствами, то специализированные венчурные фонды, как показывает мировой опыт, являются наиболее успешными с рыночной точки зрения, поскольку только в них можно обеспечить высокий уровень экспертизы проектов и потому снизить риски.

До сих пор малые размеры бюджетов венчурных фондов были серьезным препятствием для развития венчурного финансирования. При размерах фондов до 10 млн долл., как показала практика, долгосрочное развитие, равно как и эффективная операциональная деятельность, невозможно. По оценкам представителей бизнеса, эффективно функционирующий венчурный фонд должен иметь бюджет не менее 20 млн долл. для инвестиций в инновационные проекты⁶⁸. Таким образом, в новых фондах эта проблема решена.

При реализации проектов венчурных фондов важен постоянный мониторинг, поскольку мировой опыт разработки таких программ очень неоднороден. Более того, практика организации государственных венчурных фондов была, как правило, отрицательной⁶⁹.

Существует также обстоятельство, которое может усложнить работу венчурной компании и создаваемых с ее участием венчурных фондов. Это – отсутствие потока проектов, пригодных для венчурного финансирования. По признанию чиновников МЭРТа, главная задача состоит в нахождении нужного количества проектов под такое значительное финансирование, которое аккумулируется в РВК⁷⁰. Логически рассуждая, прежде чем создавать венчурные фонды, необходимо реализовать меры, направленные на создание критиче-

⁶⁸ Национальный доклад «Инновационное развитие – основа ускоренного роста экономики Российской Федерации». М.: Ассоциация менеджеров, 2006. С. 64.

⁶⁹ Russian Economic Report. December 2006. No. 13. The World Bank Economics Unit. P.23.

⁷⁰ Средств на инновации в России больше чем достаточно // Поиск. 29 декабря 2006 г. № 52. С. 7.

ской массы таких проектов. Опыт стран с наиболее развитым венчурным финансированием (США, Израиль, Канада, Австралия) свидетельствует, что успех проектов венчурного финансирования базируется на *системе* программ, охватывающих все стадии инновационного цикла – от малых грантов до больших венчурных проектов⁷¹. В России предшествующие стадии, особенно стадию «посевного» финансирования, поддерживает только Фонд содействия (программа СТАРТ), а этой программы для масштабов страны совершенно недостаточно. Что касается «бизнес-ангелов» (частные неформальные инвесторы, которые вкладывают средства в малоизвестные молодые предпринимательские компании), также финансирующих начальные стадии инновационных проектов, то этот институт пока находится на начальной стадии формирования.

Законодательная и нормативная база, которая позволит образовывать венчурные фонды, должна быть сформирована к концу I квартала 2007 г. Между тем в 13 регионах РФ местные власти уже начали работу по формированию венчурных фондов. В рамках действующего законодательства местные власти создают венчурные фонды в виде некоммерческих организаций, однако такая организационно-правовая форма не соответствует сути венчурного инвестирования.

Помимо венчурного фонда в сфере информационных технологий в процессе формирования находятся 7 специализированных технопарков (ИТ-технопарков). И одновременно были приняты поправки в Налоговый кодекс РФ, направленные на создание благоприятных условий налогообложения организаций, работающих в области информационно-коммуникационных технологий⁷². Согласно закону, меняются правила исчисления ставки единого социального налога для таких организаций (за исключением тех, которые являются резидентами ТВЗ). Для того чтобы платить льготный ЕСН, организации должны быть аккредитованы, не менее 70% их финансирования должно быть из зарубежных источников, а среднесписочная численность работников организаций должна быть не менее 50 человек. Таким образом, данная льгота направлена на поощрение не любых компаний в ИТ-сфере, а только тех, которые работают в режиме аутсорсинга, и таким образом может стимулировать экспорт ИТ-продукции. Фактически в первый раз предпринята попытка связать 3 инструмента, необходимых для стимулирования инновационной деятельности, пока только в ИТ-сфере: технопарки, где будут размещаться малые инновационные фирмы; венчурный фонд, который может предоставлять им финансирование; и льготы тем компаниям, которые работают на экспорт ИТ-услуг.

⁷¹ Public Financial Support for Commercial Innovation. Europe and Central Asia Knowledge Economy Study. Part I, The World Bank. January 2006. P.28–29.

⁷² Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ в части создания благоприятных условий налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также внесения других изменений, направленных на повышение эффективности налоговой системы».

В марте появилось распоряжение правительства, которым была одобрена государственная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»⁷³. Программа рассчитана на 2006–2010 гг., и за это время должны быть организованы ИТ-технопарки в 7 регионах – в Московской, Новосибирской, Нижегородской, Калужской, Тюменской областях, в Татарстане и Санкт-Петербурге. В организуемых технопарках из бюджетных средств будет финансироваться создание инженерной и транспортной инфраструктуры. Остальные затраты должны быть преимущественно из частных источников. В 2007 г. должны быть сформированы органы управления технопарками, проведены предпроектные и проектные работы для начала строительства, разработана программа продвижения российских технологий на мировой рынок.

Развитие ТВЗ в прошедшем году было связано в первую очередь с разработкой большого числа нормативно-правовых актов (всего – более 40), необходимых для решения вопросов по построению технической инфраструктуры (в том числе для регулирования порядка предоставления услуг в сфере градостроительной деятельности и земельных отношений на территориях зон). Вторым направлением работы правительства стало формирование организационных структур, обеспечивающих взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и региональными властями, а также органами местного самоуправления. В частности, были сформированы наблюдательные советы особых экономических зон. В то же время инициативы «снизу» были немногочисленными, о чем свидетельствует небольшое число организаций, пожелавших стать резидентами зон. В Томской ТВЗ был зарегистрирован только один резидент, а в остальных трех ТВЗ – по два резидента в каждой⁷⁴. Такой результат можно объяснить тем, что пока отношение представителей бизнеса к технико-внедренческим зонам остается настороженным. Как показывает опрос Ассоциации менеджеров, большинство представителей бизнеса (67%) заняло выжидательную позицию, 11% респондентов негативно относятся к идее ТВЗ и столько же готовы активно участвовать в развитии зон⁷⁵.

Адекватность развиваемых мер стимулирования инновационного развития можно оценить, анализируя состояние инновационной восприимчивости и инновационной активности российского бизнеса.

⁷³ Распоряжение правительства от 10 марта 2006 г. № 328-р.

⁷⁴ *Источники:* Состав резидентов ТВЗ: г. Дубна <http://www.rosez.ru/sezdubna/rezident.html>; г. Зеленоград <http://www.mostvz.ru/node/10>; г. С.-Петербург <http://www.rosez.ru/zonespb/rezidents.html>; г. Томск <http://www.rosez.ru/zonetomsk/rezidents.html>.

⁷⁵ Опрос проводился в октябре–ноябре 2005 г. среди 150 компаний, работающих в различных сегментах рынка. *Источник:* Национальный доклад «Инновационное развитие – основа ускоренного роста экономики Российской Федерации». М.: Ассоциация менеджеров, 2006. С. 37.

Инновационная активность бизнеса

Формальные индикаторы, принятые для измерения инновационной активности бизнеса, оставались в России на низком уровне. По показателю расходов на внутрифирменные НИОКР, который указывает на способность экономики абсорбировать полученные знания, превращая их в новые товары, услуги и технологии, Россия находится позади не только развитых индустриальных стран, но и ряда развивающихся стран. По данным Мирового банка, расходы фирм на НИОКР, измеренные как процент продаж, составляли в России 0,3%, тогда как в странах с растущими экономиками – в Китае, Бразилии и Индии – находились в интервале 0,46–2,5%.

Различные исследования уровня инновационной активности российских предприятий показывают, что она достаточно высокая, однако многие инноваций представляют собой небольшие усовершенствования для выживания предприятий, но не для их развития. Большинство компаний тратят средства на усовершенствование существующего продукта (43%) либо усовершенствование существующего процесса (32%)⁷⁶. Стратегические инноваторы составляют среди инновационных российских компаний около 9%, тогда как в странах ЕС – около 22%⁷⁷. Поэтому важен не сам факт проведения мероприятий, которые можно отнести к инновационной деятельности, а уровень затрат на них и в первую очередь затраты на НИОКР. А здесь картина значительно менее оптимистичная: затраты компаний на НИОКР не превышают 8% общих расходов на технологические инновации, тогда как для европейских стран этот показатель составляет в среднем 20%. Затраты фирм на приобретение патентов и лицензий и вовсе небольшие – менее 2%⁷⁸.

Можно выделить несколько причин низкой инновационной активности в экономике. *Во-первых*, это монополизм многих российских фирм. Недавние исследования показали, что монополисты, т.е. те, кто занимает более 50% национального рынка своего основного продукта, составляют около 20% всех российских компаний. При этом речь идет о доминировании на очень узких, специфических рынках, возможно, даже «нишевых»⁷⁹. При этом существует негативная связь между инновационной активностью и монополистическим положением фирмы. В монопольной отрасли при отсутствии конкуренции извне спрос на инновации должен быть низким. Таким образом, пассивность в инновациях связана со слабостью внешних и внутренних стимулов, а именно

⁷⁶ Национальный доклад «Инновационное развитие – основа ускоренного роста экономики Российской Федерации». М.: Ассоциация менеджеров, 2006. С. 30.

⁷⁷ Arundel A., Hollanders H. (2005). EXIS: An exploratory Approach to Innovation Scoreboards. <http://trendchart.cordis.lu/scoreboards/scoreboard2004/pdf/EXIS.pdf>.

⁷⁸ Кузнецов Б., Кузык М., Симачев Ю., Чулок А., Цухло С. Особенности спроса на технологические инновации и оценка потенциальной реакции российских промышленных предприятий на возможные механизмы стимулирования инновационной активности // VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство». М.: ВШЭ. 5 апреля 2006 г.

⁷⁹ Кузнецов Б. Влияние конкуренции и структуры рынков на развитие и поведение промышленных предприятий: эмпирический анализ // VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство». М.: ВШЭ. 5 апреля 2006 г.

с недостаточным уровнем конкуренции. Исследования показывают, что на тех предприятиях, которые вынуждены конкурировать с импортом, и на тех, которые работают на зарубежных рынках (экспортируют свою продукцию), уровень инновационной активности значительно выше. Поэтому демонаполизация должна быть магистральным направлением для преодоления технологического отставания.

Во-вторых, это структурные проблемы российской экономики, доминирование в ней сырьевых отраслей. Отрасли с постоянно изменяющимся (обновляемым, совершенствующимся) продуктом предъявляют самый большой спрос на инновации. Сырьевые отрасли менее склонны к инновационным процессам, несмотря на то, что передовые нефтегазовые и сырьевые компании способствуют развитию как собственных НИОКР, так и их аутсорсинга. Тем не менее высокие цены на нефть остаются серьезным дестимулирующим фактором.

В-третьих, определенную проблему составляет то, что косвенное регулирование до сих пор не было направлено на стимулирование инноваций. В настоящее время налоговая система является нейтральной по отношению к задаче инновационного развития. Проблема состоит не только в отсутствии ряда норм, но и в необходимости серьезного совершенствования налогового администрирования.

Таким образом, венчурное финансирование, технопарки и зоны являются важными, но не ключевыми инструментами поддержки инновационного предпринимательства. Для крупных компаний эффективнее косвенные меры регулирования, а при взаимодействии с государственным сектором науки важным аспектом является ясность и непротиворечивость норм в отношении прав на интеллектуальную собственность.

Регулирование прав на интеллектуальную собственность,
созданную за счет бюджетных средств

В конце 2006 г. была принята часть IV Гражданского кодекса РФ, раздел VII «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации». Она заменяет 6 основных законов, касающихся интеллектуальной собственности (ИС).

Часть IV Гражданского кодекса так и не прояснила до конца ситуацию в области регулирования прав на интеллектуальную собственность, созданную за счет бюджетных средств (гл. 77 ГК «Право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии»). Большая часть кодекса построена на европейской концепции, где права на ИС изначально возникают у автора, и только в некоторых случаях они могут передаваться работодателю, что специально оговаривается. В то же время в гл. 77 подразумевается, что факт финансирования является основанием для возникновения прав. И таким образом именно государство становится тем экономическим субъектом, которое в каждом конкретном случае решает вопрос о передаче прав на ИС.

В п. 1 ст. 1546 гл. 77 «Права Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на технологию» определяются условия, при которых право на технологию принадлежит Российской Федерации. Если единая технология создана для нужд обороны или безопасности, а также в случае, если РФ до создания единой технологии или в последующем приняла на себя финансирование работ по доведению единой технологии до стадии практического применения, то право на технологию принадлежит РФ. Наконец, если исполнитель не обеспечил до истечения 6 месяцев после окончания работ по созданию единой технологии совершения всех действий, необходимых для признания за ним или приобретения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые входят в состав технологии, то ее владельцем становится РФ. Во-первых, следует отметить, что использование терминов «обороноспособность» и «национальная безопасность» не вполне правомерно, поскольку Гражданский кодекс регулирует только гражданско-правовые отношения. Во-вторых, передача прав на ИС в пользу государства в случае, если оно брало на себя финансирование работ, по сути, может трактоваться расширительно – как то, что права переходят в пользу государства при любых объемах финансирования из средств государственного бюджета.

Таким образом, общие последствия введения части IV ГК РФ в отношении прав на интеллектуальную собственность, созданную за счет бюджетных средств, пока сложно охарактеризовать как позитивные. Между тем обеспечение защиты прав собственности, в том числе интеллектуальной, является индикатором, который в настоящее время существенно снижает рейтинг страны по уровню конкурентоспособности. В 2006 г., по данным Всемирного экономического форума, Россия сместилась с 53-го места, которое она занимала в 2005 г., на 62-е, находясь на 114-м месте по уровню защиты прав собственности.

Косвенное регулирование инновационной деятельности

Обсуждение косвенных мер стимулирования проходило очень интенсивно в течение всего года. В администрации президента совместно с представителями Государственной Думы РФ был разработан пакет законопроектов, который включил 14 новых законов и поправок в действующее законодательство. В результате согласований с представителями ведомств предлагаемый пакет был значительно сокращен. Проект Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности» был одобрен на заседании правительства в конце января 2007 г. В этом документе предусмотрено введение 5 поправок в Налоговый кодекс:

- Об освобождении от НДС доходов по патентам и лицензиям на инновационные технологии (ст. 149);
- Об исключении из объекта налогообложения налогом на прибыль средств, безвозмездно полученных организациями науки и фондами поддержки науки и образования (ст. 251);

- О включении в состав расходов для обложения налогом на прибыль части средств, потраченных на НИОКР не только научными, но и инновационными организациями (ст. 259);
- О расширении перечня расходов, по которым налогоплательщик, применяющий систему упрощенного налогообложения, уменьшает полученные доходы (ст. 346.16);
- Об увеличении норматива расходов в форме отчислений на формирование Российского фонда технологического развития (РФТР), а также иных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских работ с 0,5 до 1,5% (ст. 262).

Как следует из приведенного перечня, основные меры регулирования направлены на поддержку малых предприятий и научных организаций и не принципиальны для стимулирования крупного бизнеса. Увеличение отчислений в РФТР важно, однако эта мера также не критична с точки зрения стимулирующего воздействия, поскольку предприятия могут, но не обязаны перечислять средства в отраслевые и межотраслевые фонды. Таким образом, предлагаемый пакет мер, хотя и представляет собой положительный сдвиг в сфере стимулирования инноваций, тем не менее не является радикальным. Опрос 570 промышленных предприятий, проведенный ИЭПП в октябре–ноябре 2005 г.⁸⁰, показал, что большинство обследованных предприятий считают наиболее эффективной для целей стимулирования инноваций приростную налоговую льготу. Приростная налоговая льгота представляет собой уменьшение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль на определенный процент от годового прироста затрат предприятия на НИОКР. Эта льгота широко применяется за рубежом и особенно эффективна для стимулирования компаний, ориентированных на динамичный рост инноваций и повышение уровня расходов на НИОКР.

Разработка мер косвенного регулирования выявила несколько терминологических и методических пробелов. Это одна из причин, почему было отложено рассмотрение остальных налоговых инициатив. Проблемой является определение для целей налогообложения понятий НИОКР и инновационной деятельности. Понятно, что без выработки терминологии и основных определений предлагаемые льготы сложно будет применять, так как субъект регулирования четко не определен.

Основное обсуждение шло в русле определения НИОКР через возможные виды деятельности (например, составление исчерпывающего списка), однако это трудоемкий и не самый эффективный подход. Зарубежный опыт показывает, что удобнее и понятнее определять НИОКР через виды затрат. Тогда налоговые льготы действуют в отношении определенного перечня расходов (оплата труда, расходы на материалы,

⁸⁰ Кузнецов Б., Кузык М., Симачев Ю., Чулок А., Цухло С. Особенности спроса на технологические инновации и оценка потенциальной реакции российских промышленных предприятий на возможные механизмы стимулирования инновационной активности // VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство». М.: ВШЭ, 5 апреля 2006.

необходимые для проведения НИОКР, покупка программного обеспечения и т.п.).

Понятие инновационного предприятия и инновационной деятельности также официально не определено, причем не только для целей налогообложения: в федеральном законодательстве термин «инновационная деятельность» отсутствует. Был предложен подход к определению инновационной деятельности через понятие объектов гражданского оборота, которые есть в Гражданском кодексе РФ (объекты интеллектуальной собственности, проекты, технические изделия, новое оборудование, финансовые активы и т.п.). Хотя положительной стороной такого подхода является наличие базовых компонентов, через которые определяется инновационная деятельность, в Гражданском кодексе РФ тем не менее он представляется слишком сложным и допускает расширительное толкование инновационной деятельности. Одновременно Министерство образования и науки решило вновь вернуться к разработке Закона об инновационной деятельности. Тот проект, который есть на сегодняшний день, представляет собой некоторый свод определений общего плана, которые сложно использовать для определения объекта налогообложения. Если заимствовать зарубежный опыт и определять инновационное предприятие по критерию уровня затрат на НИОКР, то оно может стать вполне операциональным для целей косвенного регулирования.

В целом усиление внимания к косвенным стимулам является позитивной тенденцией, и большое значение имеет введение таких мер, которые бы поощряли именно частный сектор к финансированию НИОКР.