

**Доклад о социальной политике:
долгосрочные тенденции и изменения
последних лет**

Оглавление

Введение	5
1 Макроэкономические ограничения для социальной политики.....	9
1.1 Ухудшение экономической динамики и рост неопределенности	9
1.2 Основные сценарные предпосылки и ограничения	10
1.3 Сценарий «70» - Консервативный	12
1.4 Сценарий «50» - Стрессовый	14
1.5 Почему нынешний кризис хуже двух предшествующих.....	15
1.6 Выводы из прогноза	17
2 Демография и демографическая политика	19
2.1 Демографическая ситуация	19
2.2 Демографическая политика и меры семейной политики в области семьи и рождаемости	42
2.3 Миграционная политика	49
3 Рынок труда и политика на рынке труда.....	68
3.1 Предложение труда: на пороге негативной динамики.....	69
3.2 Занятость: остановка роста и структурные сдвиги	73
3.3. Безработица: дрейф естественной нормы?	83
3.4 Наем и выбытие: посткризисное замедление	87
3.5 Вакансии: на историческом максимуме	90
3.6 Оплата труда: замедление при сохранении положительной динамики?.....	93
3.7 Политика на рынке труда	98
3.7.1 Совершенствование законодательного регулирования рынка труда.....	99
3.7.2 Информационная прозрачность рынка труда	100
3.7.3 Повышение институционального потенциала органов государственной службы занятости	101
3.7.4 Реформа в области профессиональных квалификаций	104
4 Доходы, расходы, потребление населения: вызовы в условиях неопределенности	112
4.1 Динамика уровня и структуры доходов населения	112
4.2 Динамика уровня и структуры расходов населения	122
4.3. Влияние изменений в доходной обеспеченности и потреблении на неравенство и бедность	133
5 Основные тенденции развития жилищной сферы и меры жилищной политики.	147

5.1	Динамика жилищной обеспеченности и доступность улучшения жилищных условий	147
5.1.1	Жилищная обеспеченность.....	147
5.1.2	Доступность приобретения жилья.....	154
5.1.3	Поддержка улучшения жилищных условий	159
5.2	Ключевые события и основные реализованные меры жилищной политики.....	162
5.3	Основные проблемы и перспективы развития	169
6	Состояние здоровья населения и политика в сфере здравоохранения.....	176
6.1	Состояние здоровья населения	176
6.2	Институциональные изменения в сети медицинских организаций и расходы государства и населения на здравоохранение.....	178
6.3	Приоритеты государственной политики в сфере здравоохранения	187
6.3.1	Программа дополнительного лекарственного обеспечения.....	188
6.3.2	Приоритетный национальный проект «Здоровье»	190
6.3.3	Модернизация системы ОМС.....	191
6.4	Новые вызовы и политика государства	196
6.5	Перспективы развития системы здравоохранения.....	198
7	Ключевые изменения государственной политики последних лет и предложения по развитию сферы образования	205
7.1	Система дошкольного образования и раннего развития детей.....	205
7.2	Школьное образование.....	213
7.3	Высшее образование.....	227
8	Социальная защита и реформа пенсионной системы'.....	234
8.1	Динамика социальных расходов.....	234
8.2	Основные этапы развития социальной политики.....	238
8.3	Пенсионное обеспечение.....	251
8.3.1	Ключевые тенденции	251
8.3.2	Основные этапы пенсионной реформы.....	256
8.3.3	Нерешенные проблемы пенсионной системы.....	264
8.3.4	Выводы и основные рекомендации	267
9	Ключевые тенденции и перспективы политики в сфере культуры	273
9.1	Ключевые тенденции.....	273
9.1.1	Возвращение государственной культурной политики	273
9.1.2	Деятельность на уровне регионов и муниципалитетов	278
9.1.3	Международные сравнения бюджетного финансирования культуры	281

9.1.4 Поворот в государственной политике в сфере культуры: государственная программа «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 гг.....	286
9.1.5 Анализ реализации указов Президента РФ от 7 мая 2012 г.	288
9.2 Ключевые события	294
9.3 Основные нерешенные проблемы	296
9.4 Предложения по развитию	298

Введение

В общей системе механизмов баланса ресурсов и целей развития на социальную политику возложена миссия гармонизации интересов государства, бизнеса и общества с учетом внутренних и внешних возможностей и ограничений. Возрастающее значение человеческого фактора в постиндустриальном обществе и понимание ключевой роли секторов, связанных с человеческим развитием, становится общепризнанным. В этих условиях поиск новой модели социальной политики, определяющей формирование и использование человеческого капитала, является общей проблемой для всех развитых стран, и универсальных решений здесь не существует.

Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики стартовал проект по подготовке Ежегодного доклада о социальной политике, в котором рассматриваются основные проблемы развития человеческого потенциала и секторов социальной сферы. Так случилось, что первый выпуск этого доклада приходится на год, когда существенно возросла неопределенность экономического развития, и обострились геополитические проблемы. Поэтому, несмотря на то, что мы задумали данное периодическое издание как экспертно-аналитический доклад об основных проблемах и ключевых событиях социальной политики текущего года, его первый выпуск охватывает и долгосрочные тенденции, определяющие особенности формирования и реализации человеческого потенциала.

Традиционное понимание социальной политики сводится к отраслям социальной сферы (образование, здравоохранение, социальная защита и культура). Однако круг проблем и возможностей для развития человека выходит далеко за эти рамки, поэтому обсуждать социальное развитие без понимания макроэкономических и демографических трендов развития, ситуации на рынке труда и в сфере жилищной политики не представляется возможным.

Первые пять глав представляемого доклада не относятся непосредственно к социальной сфере, но рассматриваемые в них проблемы тесно переплетены с социальной политикой, поскольку затрагивают ключевые условия и результаты развития человеческого потенциала. В главе 1 **«Макроэкономические возможности и ограничения для социальной политики»** рассматриваются особенности сложившейся в России макроэкономической ситуации, особо выделяются изменения, связанные с падением цен на углеводороды, обесценением рубля, ограничениями доступа к зарубежным инвестициям и санкционными мерами. Ограничения для социальной сферы показаны в контексте событий в области бюджетной политики. Перспективы развития

анализируются в рамках двух макроэкономических прогнозов (консервативного и стрессового) на 2015-2017 годы.

В главе 2 «Демография и демографическая политика» анализируются основные тенденции в сфере демографического развития последних пятнадцати лет – изменения в структуре населения, рождаемости, смертности и продолжительности жизни, миграции. Здесь же охарактеризован современный этап демографической политики России; детально рассмотрены меры по стимулированию рождаемости и в области регулирования миграции и миграционной политики.

В главе 3 «Рынок труда и политика на рынке труда» обсуждаются ключевые тенденции на российском рынке труда, наблюдавшиеся в последнее десятилетие. Основываясь на официальных данных Росстата, авторы анализируют динамику ключевых индикаторов рынка труда: экономической активности, занятости и безработицы; найма, выбытия и вакансий; заработной платы и производительности труда. Завершает главу анализ и предложения по совершенствованию политики на рынке труда.

Глава 4 «Доходы, расходы, потребление населения: вызовы в условиях неопределенности» посвящена анализу изменений в уровне и структуре доходов и расходов российских домохозяйств как за годы постсоветского развития, так и в рамках месячной динамики 2014 г. Рассматриваемые изменения маркируются как индикаторы развития и адаптации к социально-экономическим условиям, поэтому особое внимание уделено бедности и неравенству.

В главе 5 «Основные тенденции развития жилищной сферы и меры жилищной политики» проведен анализ основных показателей жилищной обеспеченности и доступности жилья, которая измеряется критериями возможности приобретать жилые помещения или участвовать в программах улучшения жилищных условий. При рассмотрении жилищной политики глава сфокусирована на выявлении основных проблем, оценке достаточности принимаемых для их решения мер и рекомендациях по развитию жилищной сферы.

В последующих главах, посвящённых рассмотрению отдельных секторов социальной сферы, выявляются особенности их функционирования как отраслей экономики и определяются результаты их влияния на развитие человеческого потенциала. Политика анализируется посредством выявления ключевых событий, тенденций и нерешенных проблем, результатом комплексного рассмотрения которых являются рекомендации по развитию социальных отраслей.

В главе 6 «Состояние здоровья населения и социальная политика в здравоохранении» рассмотрены тенденции изменения основных характеристик здоровья

населения и системы здравоохранения, проблемы, с которыми столкнулась данная отрасль в результате перехода к рыночной экономике. Особое внимание уделено политико-экономическим вызовам последних двух лет, обусловленным бюджетными ограничениями, и развитию платных медицинских услуг. Обзор ключевых мероприятий программы дополнительного лекарственного обеспечения, приоритетного национального проекта «Здоровье» и программы модернизации системы обязательного медицинского страхования позволил определить приоритеты политики в сфере здравоохранения. Показано, что предпринимаемых мер в целом пока недостаточно для эффективного ответа на имеющиеся вызовы системе здравоохранения, и сформулированы предложения по повышению эффективности, качества и доступности медицинской помощи и лекарственного обеспечения.

Глава 7 «Ключевые изменения государственной политики последних лет и предложения по развитию сферы образования» акцентируется на институциональных изменениях в системе дошкольного, школьного и профессионального образования. Отдельным фокусом являются проблемы дополнительного образования. В дошкольном образовании упор сделан на расширение доступности образовательных услуг. Модернизация инфраструктуры школьного образования стала приоритетом при рассмотрении системы общего образования. Особым фокусом внимания стали нарастающие проблемы неравенства в доступе к образованию и противоречивые тенденции, связанные с повышением заработной платы работников.

Предмет главы 8 «Социальная защита и реформа пенсионной системы» составляют вопросы динамики социальных расходов, периодизации развития социальной политики в России, анализ современного состояния сферы социальной защиты, вопросы динамики пенсионного обеспечения, а также содержание и основные нерешенные вопросы пенсионной реформы. Один из выводов состоит в том, что несмотря на приток средств в сферы социальной защиты и пенсионного обеспечения в последние годы и предпринятые реформы, функционирование этих сфер остается неэффективным. Требуется усиление адресности в социальной защите и поиск дальнейших направлений по совершенствованию пенсионной системы, направленных на оптимизацию ее расходных обязательств и обеспечение большей гибкости и адаптивности к внешним вызовам.

В главе 9 «Ключевые тенденции и перспективы политики в сфере культуры» авторы рассматривают основные тенденции в сфере культуры, включая выделение культуры в качестве артикулированного направления государственной политики и возрастающую активность регионов, стремящихся использовать культурную политику в качестве одного из механизмов развития. Далее обсуждаются основные направления

политики и ключевые события в этой области, и на этой основе формулируется список основных нерешенных проблем и возможных направлений улучшения ситуации в сфере культуры.

1 Макроэкономические ограничения для социальной политики¹

1.1 Ухудшение экономической динамики и рост неопределенности

Рациональная политика в социальной сфере является одним из условий формирования устойчивой модели социально-экономического развития страны, хотя и не дает немедленной отдачи с точки зрения экономического роста. Вместе с тем ее проведение требует вовлечения ресурсов бюджета, населения и бизнеса, возможности которых зависят от складывающейся динамики доходов и в целом макроэкономической ситуации.

В отличие от 2000 –х гг. начало 2010 –х гг. характеризовалось радикальным замедлением темпов роста российской экономики. В 2012-2013 гг. Россия столкнулась с прекращением роста цен и внешнего спроса на углеводороды при весьма умеренных возможностях привлечения зарубежного капитала. Возможности для продолжения роста, опирающегося на постоянное увеличение ресурсов, характерного для 2000-х гг., таким образом, оказались исчерпаны.

В 2013 году рост ВВП замедлился до 1,3%, причем замедление приняло фронтальный характер, затронув практически все сектора промышленности и сферы услуг. С точки зрения факторов роста замедление практически полностью объяснялось ухудшением динамики производительности труда, при стабильном общем уровне занятости. Это стало радикальным отличием от 2000-х годов, когда приток нефтегазовой выручки и капитала трансформировался в рост внутреннего спроса и стимулировал производственную активность и повышение производительности труда.

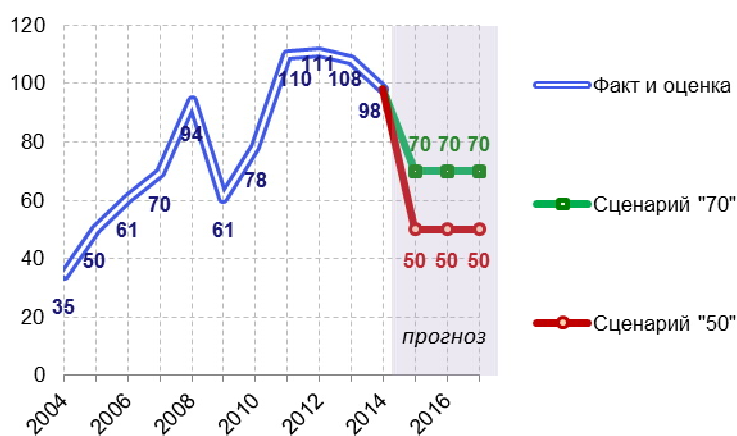
В 2014 году экономический кризис, связанный с исчерпанием источников роста и накоплением институциональных ограничений, был усилен взаимными санкциями между Россией и странами Запада, а также двукратным падением цен на нефть (со 110-115 до 50-60 долл./барр). В начале 2015 года кризис пока только набирает обороты. Существует высокая неопределенность как относительно внешних условий, так и внутренней экономической политики. Тем не менее, мы попытались оценить его возможные последствия для российской экономики в том случае, если надежды на быстрое восстановление цен на нефть до комфортных уровней не оправдаются.

¹ Авторы: Наталья Васильевна Акиндинова, директор Института «Центр развития», Николай Владимирович Кондрашов, ведущий эксперт Института «Центр развития», Андрей Васильевич Чернявский, в.н.с. Института «Центр развития»

1.2 Основные сценарные предпосылки и ограничения

Хроника противостояния России и стран Запада по украинскому вопросу заставляет нас признать маловероятной предпосылку о скорой (с середины 2015 г.) отмене санкций. Согласно нашим оценкам, недоинвестирование в нефтяную отрасль приведёт к постепенному сокращению добычи нефти – с 525 млн. т в 2014 г. до 509 млн. т в 2017 г.² Запрет стран Запада на торговлю с Россией технологиями военного и двойного назначения окажет негативный эффект и на динамику несырьевого экспорта. Основным же каналом влияния санкций является ограничение доступа к внешним финансовым ресурсам для рефинансирования внешнего долга предприятиями и банками. Сохраняется и действие введённых 6 августа 2014 г. ограничений на торговлю продовольствием.

В рамках данного прогноза мы рассматриваем **два сценария** – при среднегодовой цене нефти Urals 70 долл. за баррель с 2015 по 2017 гг. (*сценарий «70»-Консервативный*) и при цене нефти 50 долл. за баррель (*сценарий «50»-Стрессовый*) (01.1). Выбор данных уровней был основан на негативных ожиданиях энергетических экспертов и стран-экспортёров по ценам на нефть на ближайшие годы: рост предложения на мировом рынке нефти, ставший результатом сланцевой революции и решения стран-членов ОПЕК повлиять на бурный рост нефтедобычи в США, в сочетании с понижением спроса на нефть в мире, делает вероятным сохранение низких цен на нефть в среднесрочной (а вполне вероятно, и долгосрочной) перспективе.



Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ, Reuters.

Рис. 1.1. Динамика среднегодовой цены на нефть марки Urals в сценариях прогноза, долл./барр.

Оба рассматриваемых сценария исходят из следующего ряда предпосылок в отношении экономической политики. Во-первых, в соответствии с подписанным Президентом РФ перечнем поручений по реализации Послания Федеральному собранию

² Российская нефтяная отрасль страдает от истощения легкодоступных месторождений нефти. Даже до введения санкций многие эксперты, включая экспертов Минэкономразвития, предвидели большие сложности поддержания нефтедобычи на постоянном уровне, не говоря уже о росте объёмов.

от 4 декабря 2014 г. расходы федерального бюджета в рамках всех направлений, кроме обороны и национальной безопасности, сокращаются ежегодно на 5% в реальном выражении. Во-вторых, Минфин, в зависимости от тяжести кризиса, выделяет значительную часть средств Фонда национального благосостояния российским предприятиям. В-третьих, Банк России продолжает проводить политику инфляционного таргетирования (сохраняет высокую в краткосрочной перспективе ключевую ставку; воздерживается от эмиссионной накачки экономики, приводящей к усилению девальвационных и инфляционных тенденций в экономике), что обеспечивает возврат к безопасным уровням инфляции за 1–1,5 года. В-четвёртых, Банк России отказывается от дальнейшей продажи собственных валютных резервов. Облегчение ситуации с дефицитом валюты на рынке осуществляется через механизм валютного РЕПО с установленным ранее лимитом в 50 млрд. долл., а также за счёт продажи на открытом рынке валютных резервов, высвобождаемых в результате инвестирования средств ФНБ в российскую экономику. Кроме этого, для поддержания курса используются неформальные механизмы стимулирования экспортеров к продаже валютной выручки. Наконец, в-пятых, несмотря на некоторые сигналы об улучшении инвестиционного климата (амнистия капиталов, мораторий на проверки добросовестных предприятий с начала 2016 года, формальный отказ от повышения налоговой нагрузки до 2018 года) сохраняется действие ранее принятых законов, ухудшивших условия ведения бизнеса (уже состоявшееся повышение порога зарплат для отчислений в ФОМС, введение торговых сборов в Москве и возможности их введения в городах федерального значения, расширение прав правоохранительных органов по расследованию налоговых правонарушений, закон о контролируемых иностранных компаниях и других). Главное же – сохраняется сложившийся в последние годы высокий уровень неопределенности и непредсказуемости экономической политики и широкая степень ручного управления.

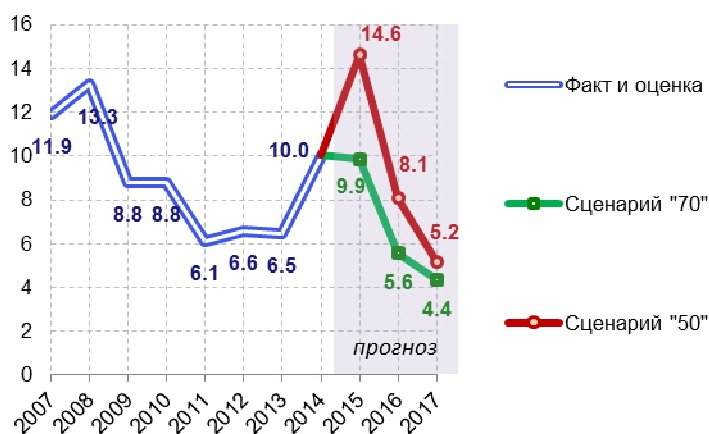
К 2015 г. российская экономика подходит в очень тяжёлом состоянии, что в значительной и наиболее фундаментальной степени обусловлено даже не санкциями и падением цен на нефть, а структурным кризисом. Возводимая с начала 2000-х экономика государственно-монополистического капитализма, ориентированная преимущественно на освоение нефтегазовой выручки, начала давать недвусмысленные сигналы о сильнейшем структурном кризисе в 2012–2013 гг., когда обозначился тренд на затухание экономического роста. Ухудшение и до того крайне неблагоприятного инвестиционного и делового климата в сочетании с чрезмерно высокой долей государства в экономике и другими застарелыми проблемами «подрезали» восходящий (вслед за ценами на нефть после сильного спада 2008–2009 гг.) тренд восстановления экономики. В 2011–2013 гг.,

когда цены на нефть уже колебались вокруг уровня 110 долл./барр., темпы роста российской экономики быстро опустились с 4–4,5% в 2010–2011 гг. до 1,3% в 2013 г. Годовые темпы роста ВВП в первые три квартала 2014 г. опустились ниже 1%.

В 2014 г. экономический рост в России иссяк в основном потому, что уровень цен на нефть 110 долл./барр. был уже «освоен» экономикой. При этом эффекты российско-украинского кризиса и санкций, также как и падения цен на нефть во втором полугодии только начали негативно сказываться (прежде всего, на показателях платежного баланса). Негативный вклад этих факторов начнёт проявляться преимущественно в 2015 г.

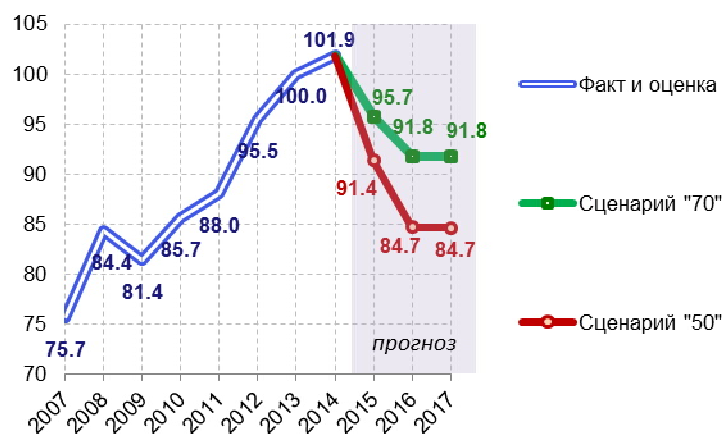
1.3 Сценарий «70» - Консервативный

Повышение цены нефти с достигнутого в начале 2015 г. уровня 60 долл./барр. до 70 долл./барр. в среднем за 2015 г. лишь несколько смягчит падение экономики. Во-первых, новый уровень цен на нефть останется на 35% ниже первого полугодия 2014 г. Во-вторых, начнут проявляться основные последствия западных санкций. Сохранение оттока капитала на высоком уровне не позволит рублю укрепиться. Девальвировавший рубль, разогнавший инфляцию в 2014 г. до 11,4%, не даст ей опуститься ниже этого уровня и в 2015 г. Лишь в 2016 г. инфляция, при стабильном курсе рубля и проведении Банком России политики инфляционного таргетирования, опустится до 5–6% (рис. 1.2). Инфляционная волна 2014–2015 гг. вкупе с общеэкономическим спадом и низкими темпами индексации зарплат бюджетников приведёт к падению зарплат в реальном выражении в 2015 г. примерно на 6%, в 2016 г. – на 4%, с последующей стабилизацией (рис. 1.3). Падение доходов населения и сворачивание потребительского кредитования не позволит поддерживать прежний уровень потребления товаров и услуг. Розничный товарооборот упадёт за 2015 г. на 5–6% и на 3% в 2016 г. Аналогично, хотя и не так сильно, снизится объем платных услуг населению.



Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ, Росстат.

Рис. 1.2. Динамика годовой инфляции в сценариях прогноза, %



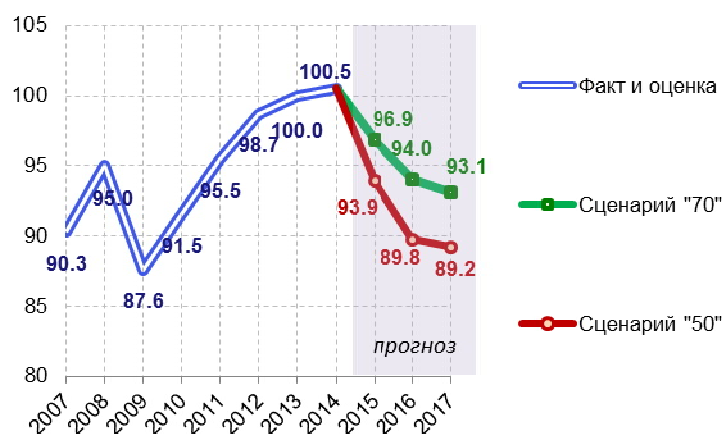
Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ, Росстат.

Рис. 1.3. Зарплата в реальном выражении в сценариях прогноза, (100 = 2013 г.)

Обесценившийся рубль делает накладной покупку не только импортных потребительских товаров населением, но и зарубежного оборудования предприятиями. Отчасти из-за этого, а отчасти – из-за общего эффекта падения доходов и действия санкций – спад инвестиций в основной капитал в 2015 г. может достичь 10%. При этом использование средств ФНБ для поддержки проектов в России (мы заложили гипотезу об инвестировании в такие проекты до 50% всего объема ФНБ к концу 2017 г.) имеет шанс вывести «в ноль» динамику инвестиций в экономике лишь в 2016–2017 гг., но и этого может оказаться недостаточным, поскольку частный бизнес в таких условиях не будет разворачивать инвестпроекты³. Кроме того часть инвестиционных расходов бюджета будет сокращена в рамках секвестра. Помимо всего вышеперечисленного, тормозить рост будет снижение физических объемов как сырьевого, так и несырьевого экспорта, а также – фактор снижения запасов вследствие не только замедления роста экономики, но и пересмотра перспектив будущего роста. В плюс, с точки зрения счёта ВВП, будет играть только сильное падение импорта из-за девальвации и сокращения спроса в экономике.

По нашим оценкам, падение ВВП составит 3–4% в 2015 г., 2–3% в 2016 г. и до 1% в 2017 г. (**Ошибка! Источник ссылки не найден.4**). Таким образом, при ценах на нефть 70 долл./барр. рецессия может принять затяжной характер. За три года совокупный выпуск экономики сократится примерно на 7% и вернётся к уровням 2010–2011 гг. Уровень средней зарплаты в реальном выражении за три года опустится примерно на 10% – до уровней 2011–2012 гг. (рис 1.3).

³ Учитывая, что часть ресурсов в пределах 60%-ной квоты, разрешенной для инвестирования внутри страны уже освоена ВЭБом, ВТБ и Россельхозбанком.



Источник: Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ, Росстат.

Рис. 1.4. Уровень ВВП в реальном выражении в сценариях прогноза
(100 = 2013 г.)

1.4 Сценарий «50» - Стрессовый

Содержательно ход развития кризиса в сценарии «50» практически не отличается от сценария «70» – меняется лишь глубина падения и масштабы вынужденного использования средств ФНБ для поддержки экономики.

Снижение цен на нефть до 50 долл./барр. в среднем в 2015 г. приведёт не только к ещё большему, чем в сценарии «70», уменьшению экспортных доходов, но и к более высокому оттоку капитала и, следовательно, гораздо более слабому курсу рубля. В рамках данного сценария девальвация рубля вновь резко усилится. Будет выше и инфляция, которая в 2015 г. составит около 15% (примерно на 5 п.п. выше, чем в сценарии «70»). Последующее снижение инфляции также окажется более сложной задачей. Согласно нашим оценкам, в 2016 г. инфляция может опуститься лишь до 8–9%, а в 2017 г. – до 5% (01.2). Из-за мощного разгона инфляции в 2015 г. обесценение доходов населения будет большим, чем в сценарии «70». Средняя зарплата в реальном выражении сократится за 2015 г. примерно на 10%, за 2016 г. – ещё примерно на 7%. В сочетании с ещё более сильным, чем в сценарии «70» снижением объёмов потребительского кредитования падение реальных зарплат населения обрушит розничную торговлю на 10% в 2015 г. и на 6% – в 2016 г.

Снижение цен на нефть на дополнительные 20 долл./барр. по сравнению со сценарием «70» негативно скажется на рентабельности предприятий, а следовательно – на желании и возможности владельцев бизнеса инвестировать. Поэтому провал в инвестициях будет гораздо более сильным: до 20–25% в 2015 г. Как показывают наши расчёты, даже вложение 75% средств ФНБ в российскую экономику к концу 2017 г. не

может смягчить ситуацию и спад инвестиций продолжится. В условиях более низких цен на нефть эффект запасов также проявится сильнее.

При цене нефти Urals 50 долл./барр. трёхлетнее падение ВВП будет еще более сильным, чем в сценарии «70». Самое существенное падение придётся на 2015 г., когда ВВП сократится на 6–7%. В 2016 г. темп падения замедлится до 4–5%, а в 2017 г. практически прекратится, во многом – благодаря временному положительному вкладу эффекта запасов (рис. 1.4). Всего же за три года российская экономика сократится на 10–12%, и вплотную приблизится к уровням кризисного дна 2009 г. Уровень средней зарплаты в экономике за три года сократится на 15–20% и вернётся к уровню 2010 г.

1.5 Почему нынешний кризис хуже двух предшествующих

Вероятность двух-трех-летней рецессии столь велика, и получающийся в прогнозе спад столь велик, что Россия может кардинально ухудшить своё положение в мире – не только как выгодного рынка, но и хотя бы как перспективного. Полученные в ходе оценки сценариев результаты указывают то, что российская экономика попала в такие внешние и внутренние условия, в рамках которых ей по-настоящему трудно будет развиваться. Обращаясь к опыту прошлых кризисов – дефолту 1998 г., финансовому кризису 2008–2009 гг. – можно было бы допустить, что даже при весьма драматическом развитии событий и из нынешнего кризиса вероятен быстрый, за один год, выход с последующим ростом.

Однако мы полагаем, что нынешний, только начинающий разворачиваться, кризис кардинально отличается от двух предыдущих. Так, к кризису 1998 г. экономика подходила с как минимум двумя серьёзными проблемами, которые были в кратчайшие сроки исправлены девальвацией (пуская и ценой больших сопутствующих издержек). Во-первых, федеральный бюджет сводился с огромным дефицитом – 5–7% ВВП. Во-вторых, рубль был слишком крепким для того, чтобы отечественные производители могли успешно конкурировать с зарубежными производителями (как за внутренний рынок, так и за внешний). Проведённая тогда за полгода трёхкратная девальвация закрыла дыру бюджета посредством «инфляционного налога», а также дала справедливую фору отечественным производителям, которые тогда как раз имели низкую загрузку мощностей. То есть кратковременный кризис 1998 г. заложил основу для долгосрочной стабилизации макроэкономической обстановки и будущего роста, который за ним последовал.

Особенность кризиса 2008–2009 гг. заключалась в том, что он был общемировым. То есть выход России из кризиса (рост цен на нефть, рост экспортных поставок)

определялся в значительной степени тем, как с ним справятся крупнейшие державы мира. От России де-факто требовалось продержаться, пока мир выправит ситуацию. Тогда уже через год после начала распространения кризиса на российскую экономику цены на нефть пошли вверх и в России начался восстановительный рост.

В отношении кризиса, начинающегося в 2014 г., сразу несколько признаков указывают на низкую вероятность его скорого разрешения. *Первое*, нам видится маловероятным отход российской экономики от действующей уже почти 15 лет модели роста, основанной на освоении сырьевой ренты, в сторону диверсификации экономики. Для такого поворота необходимы коренные изменения не только в экономической, но и, прежде всего, в политической сфере. Однако реальных, а не декларируемых, шагов в этом направлении пока так и не предпринято. Даже если руководство страны решит изменить экономический вектор (правда, не меняя при этом политической системы), условия таковы, что решать столь сложную задачу сейчас будет гораздо труднее, чем хотя бы пару лет назад: бюджетные расходы придется сокращать (альтернатива – большой дефицит), санкции мешают привлекать иностранные технологии и занимать средства за рубежом. Помимо этого, низкие цены на нефть делают вложения в Россию непривлекательными с точки зрения доходности.

Второе, поскольку вектор внешней политики России под влиянием санкций не изменился, вероятность их сохранения, или даже ужесточения в ближайшие годы очень велика. Между тем основные эффекты от санкций носят долгосрочный характер. При этом даже в маловероятном случае скорой отмены санкций и потепления отношений между Россией и странами Запада отношение инвесторов к российской экономике надолго останется испорченным – риск того, что Россия вновь окажется участником ещё какого-либо геополитического конфликта, со всеми следующими из этого издержками для бизнеса, ещё как минимум несколько десятилетий будет оставаться на высоком уровне.

Третье, падение цен на нефть, значительно увеличивающее глубину предстоящего экономического спада, обусловлено не временным дисбалансом спроса и предложения, как это было в 1998 и 2008–2009 гг., а спровоцированным сланцевой революцией завершением 40-летней вехи монополизма ОПЕК на мировом рынке нефти. Положение цугцванга, в котором оказался ОПЕК, делает очень вероятным сохранение нефтяных цен на низких уровнях в среднесрочной и, возможно, даже долгосрочной перспективе. Во всяком случае, нежелание ОПЕК поступиться своей долей на рынке делает маловероятным скорый отскок цен на нефть до 100–110 долл./барр.

1.6 Выводы из прогноза

Для населения. Как было указано выше, наступающая рецессия будет сопровождаться падением реальных доходов населения на протяжении как минимум одного года. При 50 долл./баррель итоговое падение реальных зарплат может превысить 15%. Также за два года рецессии сильно вырастет безработица – с 5% в 2014 г. до, возможно, 7–9%. Резко ухудшатся условия кредитования, что, если принять во внимание сильно выросший за последние 2–3 года уровень долговой нагрузки населения, приведёт к банкротству многих должников. Другой важнейший канал негативного социального воздействия начинающегося кризиса на население – форсированная коммерциализация многих оказываемых населению государственных услуг, рост стоимости платных услуг, ухудшение качества услуг, особенно – предоставляемых бесплатно.

Для бизнеса. Подробно описанные выше доводы в пользу того, что кризис будет затяжным, оставляют мало позитива для бизнеса. Снижение рентабельности, сопровождающее экономический спад, скорее всего, сделает процесс выживания в российских реалиях ещё гораздо более трудным. Это, в совокупности с возрастающими вместе с рисками процентными ставками по кредитам, будет служить существенным ограничением для инвестиционной активности. По итогам нескольких лет прогнозируемого нами кризиса Россия может потерять значимую часть только зарождающегося в нашей стране малого и среднего бизнеса.

Для государства. Как было несложно убедиться, проанализированные нами сценарии содержат в себе описание крайне негативных результатов. Проблема для государства в этой связи заключается в том, что хороших рецептов антикризисных мер не так много. Ситуация сложна, как минимум, тем, что ввиду низких цен на нефть и сохранения действия санкций на протяжении всего рассматриваемого в сценариях периода у экономических агентов будут сильные девальвационные и инфляционные ожидания. Из этого следует, что попытки стимулировать экономику мягкой денежно-кредитной политикой (прежде всего, если говорить об эмиссии) чуть ли не мгновенно будут приводить к раскручиванию инфляционно-девальвационной спирали – выделяемые в рамках мягкой политики деньги ввиду очевидной невыгодности вложений в кризисную российскую экономику, будут утекать за рубеж, при этом ослабляя рубль и разгоняя инфляцию. Вероятное в этом случае введение ограничений на операции с валютой и движение капитала приведет к еще большей изоляции от внешнего мира и дальнейшему ослаблению защиты прав собственности.

Тем не менее, период низких цен на нефть дает и шанс для естественной адаптации структуры экономики, постепенного избавления от эффекта ресурсного проклятия

благодаря относительному снижению издержек и повышению ценовой конкурентоспособности отечественных производителей. Однако воспользоваться этими возможностями удастся лишь на траектории движения от государственно-монополистического капитализма в сторону конкурентной рыночной экономики, характеризующейся низким уровнем регулирования, усилением правовых институтов и экономических контактов с передовыми странами.

2 Демография и демографическая политика⁴

2.1 Демографическая ситуация

Численность и возрастной состав населения

В 2013г. в России в основном сохранялись положительные демографические тенденции последних лет. Главным успехом этого года стало появление – впервые после 1991 г. – положительного естественного прироста населения (на 24 тыс. человек). Общий же прирост населения с учетом миграции составил 319,8 тыс., вследствие чего население России на начало 2014 г. достигло 143,7 млн. человек, превысив минимальную численность 2009 г. на 1763 тыс. человек. В то же время оно все еще ниже максимума 1993 г. на 4,9 млн.

Основным источником роста населения России остается приток мигрантов. Он вносит позитивный вклад в этот рост с середины 1970-х годов (до этого миграционное сальдо России было отрицательным), но тогда, как правило, обеспечивал не более четверти общего прироста. Начиная с 1992 г., в условиях естественной убыли населения, миграция стала единственным источником роста его численности, однако чаще всего недостаточным для того, чтобы компенсировать естественную убыль (рис. 2.1). За 23 года естественной убыли населения России (1992-2013 гг.) ее совокупная величина составила 13,2 млн. человек, а совокупная величина миграционного прироста за те же годы – 8,4 млн., что позволило компенсировать 63% естественной убыли населения за этот период.

⁴ Авторы: Анатолий Григорьевич Вишневский, д.э.н., директор Института демографии; Михаил Борисович Денисенко, к.э.н., заместитель директора Института демографии; Никита Владимирович Мкртчян, к.э.н., в.н.с. Центра демографических исследований; Сергей Владимирович Захаров, к.э.н., директор Центра демографических исследований; Ольга Генриховна Исупова, PhD in Sociology, с.н.с. Центра демографических исследований

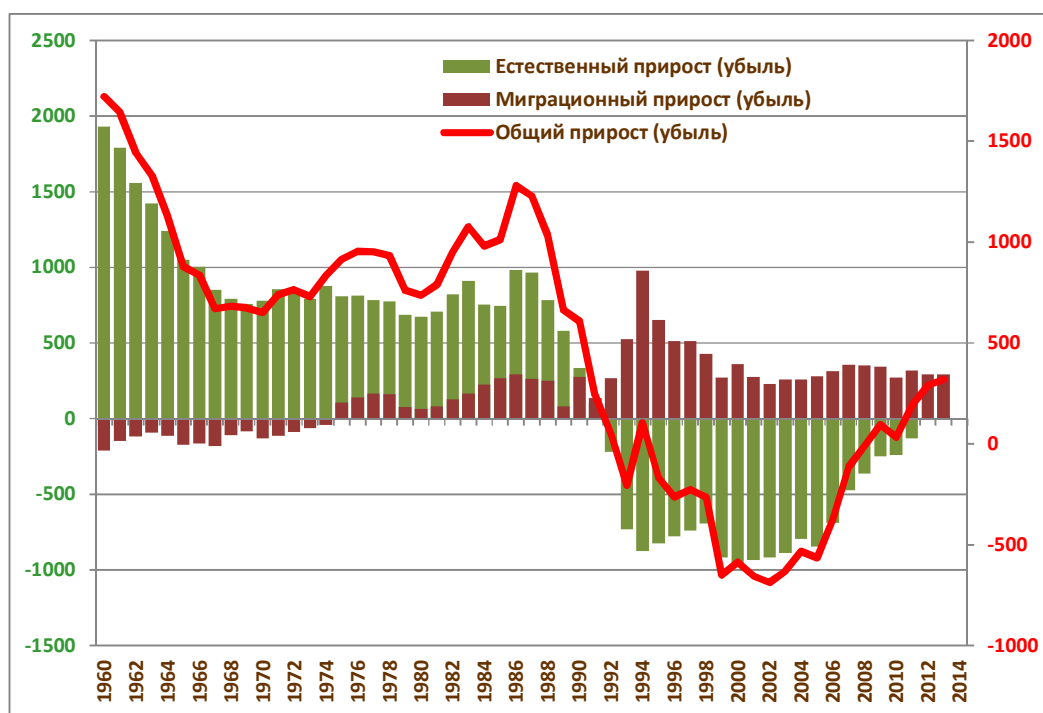
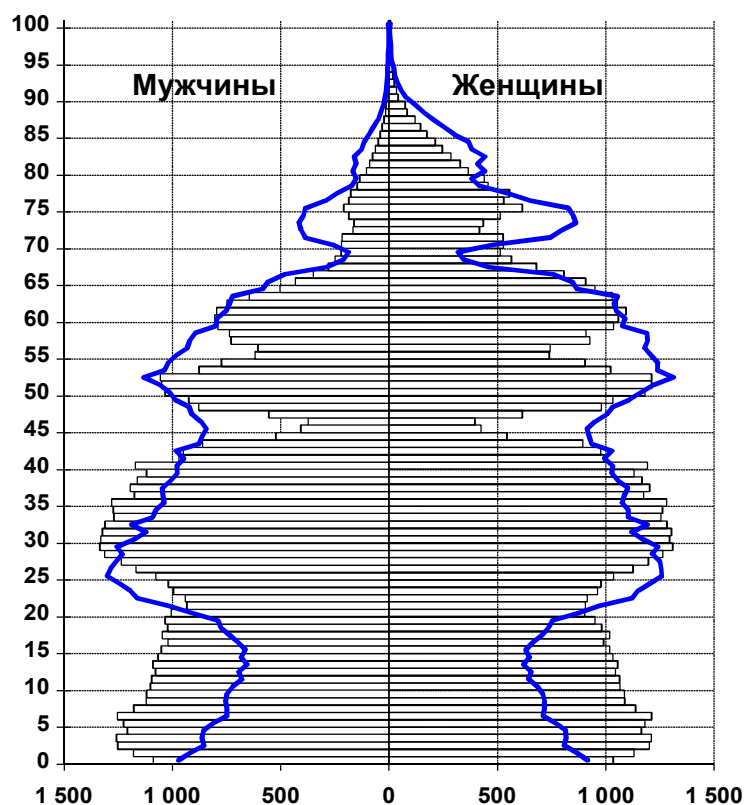


Рис. 2.1. Компоненты роста численности населения России, 1960-2013 гг.

Сокращение естественной убыли населения России, наблюдающееся в последние годы, – явление положительное, но, по всей видимости, временное, обусловленное преходящими факторами, почти не поддающимися воздействию. Главный среди них - сложившийся возрастной состав населения. Общий вектор его изменения определяет не отменяемый процесс старения населения, но кроме того, он подвержен волнообразным колебаниям, заданным историческими потрясениями в прошлом. Приведенное на **рис. 2.2** сравнение пирамид 2013 г. и 1990 гг. дает представление об общем итоге трансформации возрастной структуры населения между этими двумя датами.



Источник: данные Росстата

Рис. 2.2. Возрастная пирамида населения России в 1990 (столбики) и в 2013 (сплошная линия) годах, тыс. человек

В 1990-2013 гг. волнообразные изменения возрастной структуры оказывали заметное влияние на соотношение различных возрастных групп, что имело заметные экономические и демографические последствия. В начале 1990-х годов они были благоприятными. В частности, Россия вступила в этап получения так называемого «демографического дивиденда», весьма выгодный для экономики страны.

На этом этапе в России был достигнут исторический максимум числа лиц в рабочих возрастах и их доли в общей численности населения⁵ (рис. 2.3). Особенно большой прирост (5,1 млн. человек) пришелся на 2005-2011 гг., из них 4,2 млн. – прирост за 2007-2010 гг., когда в 20-летний возраст вступали многочисленные поколения 1987-1990 годов рождения, а 65-летнего возраста достигали и выходили из состава рабочих возрастов малочисленные поколения 1942-1945 годов рождения.

⁵ В данном случае, как это принято в международной практике, к рабочим возрастам отнесена возрастная группа 20-64 года

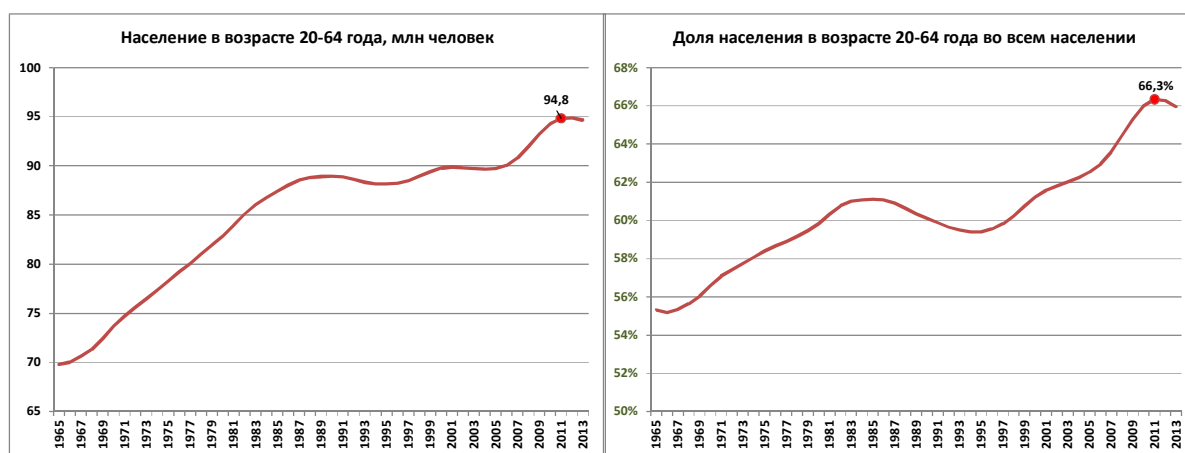


Рис. 2.3. Численность и доля населения трудоспособных возрастов (20-64 года) с 1965 по 2013 г.

Как следует из **рис. 2.4**, несмотря на некоторые колебания, в целом Россия длительное время жила в условиях снижающейся общей демографической нагрузки. Нагрузка пожилыми постепенно увеличивалась, но это увеличение компенсировалось, иногда и с избытком, снижением нагрузки детьми. В 2011 г. общая нагрузка достигла небывало низкого уровня, после чего начался ее рост. Эпоха снижения демографической нагрузки закончилась.

Согласно всем прогнозам Россия вступила в период быстрого роста демографической нагрузки, причем как пожилыми, так и детьми: к середине 2010-х годов она вернется к уровню начала 1990-х и будет продолжать расти, что неизбежно повлечет за собой рост неудовлетворенного спроса на рынке труда и, соответственно, рост потребности в рабочей силе мигрантов. При этом необходимо обратить внимание на кажущийся парадоксальным, но крайне важный для политики факт: нагрузка будет увеличиваться тем быстрее, чем более благоприятными будут собственно демографические показатели, т.е. чем больше будет рождаться детей и чем ниже будет смертность взрослого и пожилого населения.

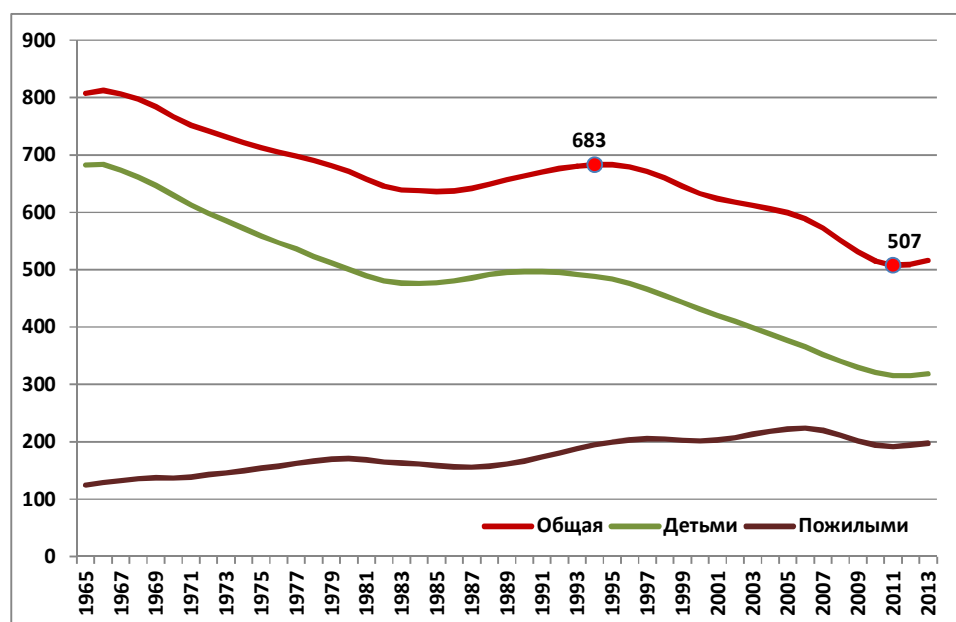


Рис. 2.4. Демографическая нагрузка детьми и пожилыми на 1000 лиц в возрасте 20-64 года

При всей важности экономических последствий того, как меняется возрастной состав населения России, еще более важное влияние эти сдвиги оказывают на собственно демографические процессы.

Рождаемость

Один из этих процессов – рождаемость. Изменения возрастного состава оказали и продолжают оказывать очень сильное, но не однозначное влияние на динамику рождаемости в стране. В 1990-е годы росло число женщин репродуктивного возраста (15-49 лет), которое в 2003 г. достигло исторического максимума, превысив 40 млн. человек (27% от общей численности населения). Казалось бы, это должно было способствовать росту числа рождений, однако в действительности число рождений сокращалось - до исторического минимума в 1999 г. (**рис. 2.5**)

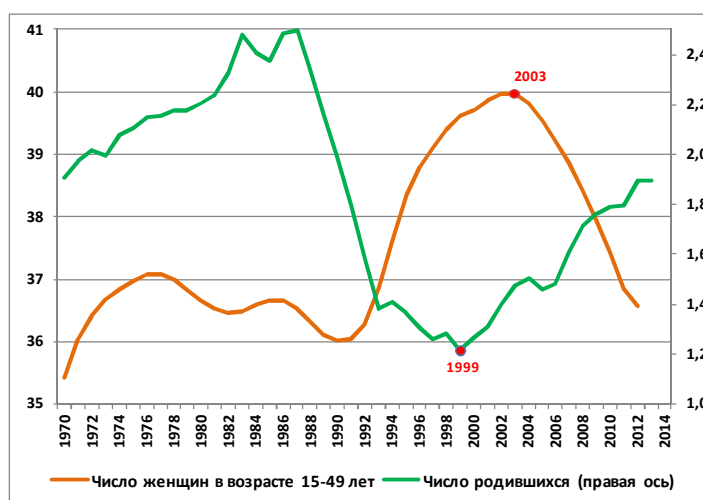


Рис. 2.5. Число женщин репродуктивного возраста и число родившихся, млн.

Подобное несовпадение тенденций кажется парадоксальным, если не принять во внимание разнонаправленную динамику численности возрастных групп женщин внутри возрастного контингента 15-49 лет. Общий рост числа женщин репродуктивного возраста в 1990-е годы обеспечивался в основном за счет возрастных групп 15-19, 20-24 и особенно двух старших (40-44 и 45-49 лет), не имеющих большого значения с точки зрения рождаемости. В то же время число женщин в возрасте 25-29 лет в первой половине 1990-х годов сокращалось, а в возрасте 30-34 года сокращалось на протяжении всех 1990-х годов (рис. 2.6, левая панель).

Одновременно шли быстрые изменения возрастного профиля рождаемости, его «постарение». Это общемировая тенденция, возникшая в 1970-е годы, к которой Россия присоединилась с некоторым опозданием. На протяжении длительного времени в России наиболее высокой рождаемостью отличались женщины в возрасте 20-24 лет. Но в 1990-е годы, когда число женщин этого возраста увеличивалось, рождаемость у них быстро падала. Зато с середины 1990-х годов стала устойчиво увеличиваться рождаемость у женщин 30-34 лет, а с 2000 г. – у женщин 25-29 лет, в 2008 г. эта возрастная группа женщин впервые превзошла по уровню рождаемости группу 20-24 года, и разрыв между ними стал нарастать. Связать эту динамику с мерами демографической политики довольно сложно. На правой панели рис. 2.6 видно, что рост рождаемости в 2000-е годы отмечался только у женщин 25-29, 30-34 и, в меньшей степени, 35-39 лет, причем этот рост начался задолго до введения мер 2007 года. Кривая коэффициента суммарной рождаемости (КСР) просто повторяет траектории кривых для трех указанных возрастных групп. Таким образом, прирост числа рождений с 2000 по 2013 г. был достигнут, в основном, за счет реализации отложенных рождений женщинами в возрасте 25 лет и старше, тогда как вклад более молодых женщин за этот период был отрицательным.

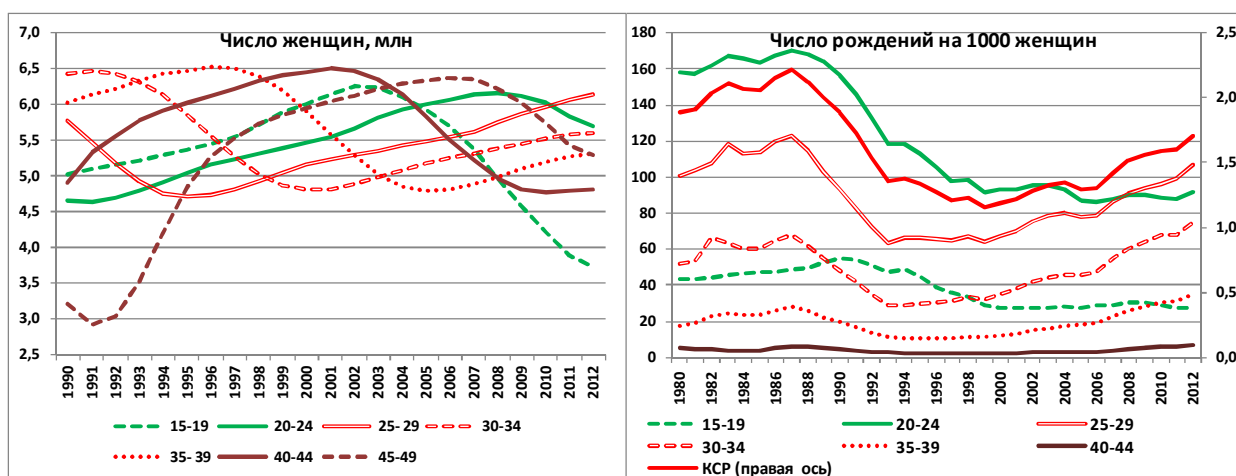


Рис. 2.6. Число женщин, возрастные коэффициенты рождаемости и коэффициент суммарной рождаемости по пятилетним возрастным группам

Число женщин в возрасте 25 лет и старше все время увеличивалось. Численность главной с точки зрения рождаемости группы 25-29-летних женщин выросла за 2000-2012 гг. примерно на 1 млн человек (женщины, родившиеся с 1971 по 1987 г.), группы 30-34-летних – примерно на 850 тыс. (родившиеся с 1966 по 1982 г.). Сопряженное увеличение числа потенциальных матерей в возрастах 25 лет и старше и интенсивности рождаемости в этих возрастах обеспечило рост числа рождений, который и сделал возможным преодоление естественной убыли населения в 2013 г. По сравнению с 2000 г., когда естественная убыль населения России была наибольшей (958,5 тыс. человек), число рождений в 2013 г. увеличилось на 629 тыс., а число смертей сократилось на 353,5 тыс.

Но сейчас увеличение численности женских возрастных групп с растущей рождаемостью подошло к концу – численность ключевой группы 25-29-летних женщин достигла максимума в 2012 г., уже к 2017 г. она уменьшится более чем на 1 млн и станет меньше, чем была в 2000 г. Для 30-34-летних точкой перелома станет 2018 г. Поддерживать нынешнее число рождений при таком сокращении числа потенциальных матерей едва ли будет возможно.

При этом конечное число рождений в расчете на одну женщину за всю ее жизнь (итоговая рождаемость реальных поколений) изменяется мало. Начиная с поколений, родившихся во второй половине 1960-х годов, это число колеблется вблизи величины 1,6; у более молодых поколений ожидаемая величина несколько выше, приближается к 1,7 ребенка на одну женщину. Увеличение итоговой рождаемости на 0,07 в расчете на одну женщину между поколениями 1975-1979 и 1985-1989 годов рождения – наиболее оптимистичный сценарий, на который можно рассчитывать в случае сохранения текущего уровня рождаемости.

Следует также иметь в виду, что, несмотря на активно проводимую политику по повышению рождаемости, в России увеличивается бездетность: если к началу 1990-х гг. к возрасту 50 лет менее 10% женщин не имели опыта материнства (в 1970-1980-х гг. не более 7%), то в соответствии с последними оценками, основанными на специальных вероятностных таблицах рождаемости, можно ожидать, что при сохранении сегодняшнего уровня рождаемости 16% женщин останутся окончательно бездетными. При этом лишь в менее чем половине случаев нерождение первенцев связано с репродуктивными проблемами (женским и мужским бесплодием). Вытеснение абортующими здоровьем современными контрацептивами, успешно протекающее в России с конца 1980-х гг., разнообразные вспомогательные репродуктивные технологии, также получающие все более широкое распространение, несколько смягчают остроту проблемы, но не снимают ее.

В последние четверть века официальный брак в России не только стал существенно более поздним (средний возраст регистрирующих брак повысился более чем на три года), но и потерял доминирующее положение начальной формы совместной супружеской жизни для мужчин и женщин - более половины представителей поколений 1980-х и 1990-х годов рождения первый опыт совместной жизни обретают, не регистрируя свои отношения. Таким образом, в России, как и во всех развитых странах, общий уровень рождаемости зависит не только от поведения партнеров, зарегистрировавших свой брак, но и в значительной степени от принятия репродуктивных решений теми парами, которые, по тем или иным соображениям, не регистрируют свой союз. В то же время, оценки, выполненные на основе данных текущего учета рождений и данных микропереписи населения 1994 г., Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 гг., говорят, что если в начале 2000-х увеличение интенсивности брачной рождаемости сопровождалось увеличением рождаемости вне зарегистрированного брака, то во второй половине 2000-х гг. рост рождаемости вне зарегистрированного брака практически остановился. На одну женщину, не состоящую в зарегистрированном браке, приходилось в 1993-1994 гг. 0,65 рождения, в 2002-2003 гг. – 0,74, в 2011-2012 гг. – 0,75. Приостановка роста внебрачной рождаемости и прирост рождений в браке привели к снижению в последние годы доли детей, рожденных вне зарегистрированного брака в общем числе рождений: в 1980 г. эта доля составляла 11%, в 1990 г. – 15%, в 2000 г. – 28%, в 2005г. – 30%, в 2010 г. – 25%, в 2012 г. – 24%. Причины, стоящие за этим изменением тренда, требуют пристального изучения. Вместе с тем, стоит отметить, что на современном этапе более высокие показатели общей рождаемости наблюдаются, в первую очередь, в тех развитых странах, в которых одновременно увеличивается вклад внебрачной рождаемости, как в расчете на одну женщину, не состоящую в браке (приближается к одному живорождению или даже выше), так и в общем числе рождений (приближается к половине всех рождений, а иногда и превышает половину). И хотя рост рождаемости в этих странах может быть вызван комплексом факторов, включая, например, политику, направленную на облегчение совмещения материнства и женской занятости, важно то, что увеличение числа рождений происходит во всех типах партнерских союзов.

Даже с учетом позитивных подвижек последних лет, наблюдаемый в 2013 г. в России нетто-коэффициент воспроизводства - 0,813 - указывает на то, что, с учетом смертности, текущий уровень рождаемости обеспечивает замещение поколений нынешних матерей лишь на 81%. Фактически это означает, что если на протяжении двух-трех десятилетий текущие (т.е. наблюдаемые в годы исчисления показателя) режимы

рождаемости и смертности не будут меняться, то каждое последующее дочернее поколение будет меньше предыдущего на 20%.

К числу позитивных тенденций относится устойчивое, идущее в России уже более 20 лет, снижение числа аборт (рис. 2.7), все более вытесняемых современными методами регулирования деторождения. С 1988 по 2013 гг. и абсолютный, и относительный (на 1000 женщин репродуктивного возраста) показатели аборт снизились в 4,5 раза. Среднегодовой темп снижения относительного показателя аборт составил 6%, при этом в 1990-е годы этот показатель снижался быстрее, чем в 2000-е. После 2010 г. его снижение еще более замедлилось, хотя он все еще остается намного выше, чем в большинстве европейских стран. Если в России на 100 рождений приходится 53 аборт (2013), то в Европейском регионе ВОЗ, включающем 53 страны, - 27 аборт (2012), а в ЕС – 22 аборт (2012); отставание России от таких стран, как Швейцария, Бельгия, Нидерланды, Германия, составляет 3,5-4 раза.

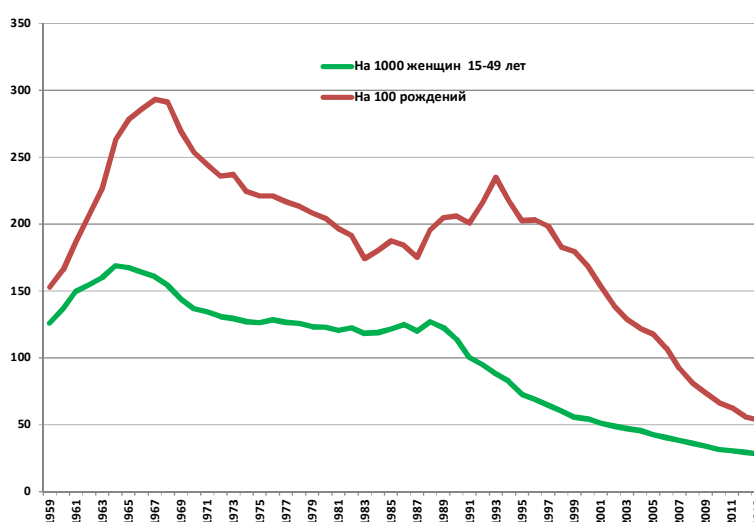


Рис. 2.7. Ежегодное число аборт на 1000 женщин репродуктивного возраста и на 100 рождений

Смертность и продолжительность жизни

Еще одна важная положительная тенденция последних лет – снижение смертности и обусловленное ею снижение абсолютного числа смертей, которое также внесло вклад в восстановление естественного прироста населения России. Этот вклад мог быть даже большим, если бы не изменения возрастного-полового состава населения России, которые в последние 10 лет, с точки зрения динамики числа смертей, были неблагоприятными. Если бы возрастного-полового состав населения России в 2013 г. был таким же, как в 2003 г., то

сокращение числа умерших составило бы не 494 тыс., как было на самом деле, а 748,5 тыс., то есть в полтора раза больше.

В будущем неблагоприятное влияние возрастного состава на число умерших, независимо от динамики повозрастной смертности, будет усиливаться. В 2000-е годы в России наблюдались необычные для стареющих обществ приостановка роста и даже сокращение числа пожилых людей, имеющих более высокую смертность, что тормозило увеличение числа смертей. Начиная с 2001 г. возрастной рубеж в 60 лет переходили малочисленные поколения 1941 и последующих лет рождения, вследствие чего число пожилых людей в возрасте 60 лет и старше сократилось на протяжении 2002-2005 гг. с 27,1 до 24,5 млн человек, или на 9,6%. Однако такие благоприятные конъюнктурные изменения могут быть лишь временными и не способны надолго перекрыть структурный эффект старения, содействующий росту числа умерших. С 2006 г. число пожилых растет, достигнув к началу 2013 г. 27,2 млн. человек, и этот рост будет продолжаться.

Более полное представление о динамике собственно смертности дает анализ изменений ожидаемой продолжительности жизни, не зависящей от возрастного состава (рис. 2.8). Рост этого показателя идет непрерывно с 2004 г., в 2013 г. он был выше, чем в 2003, у мужчин – на 6,61 года, у женщин – на 4,46 года, для обоих полов - на 5,93 года.

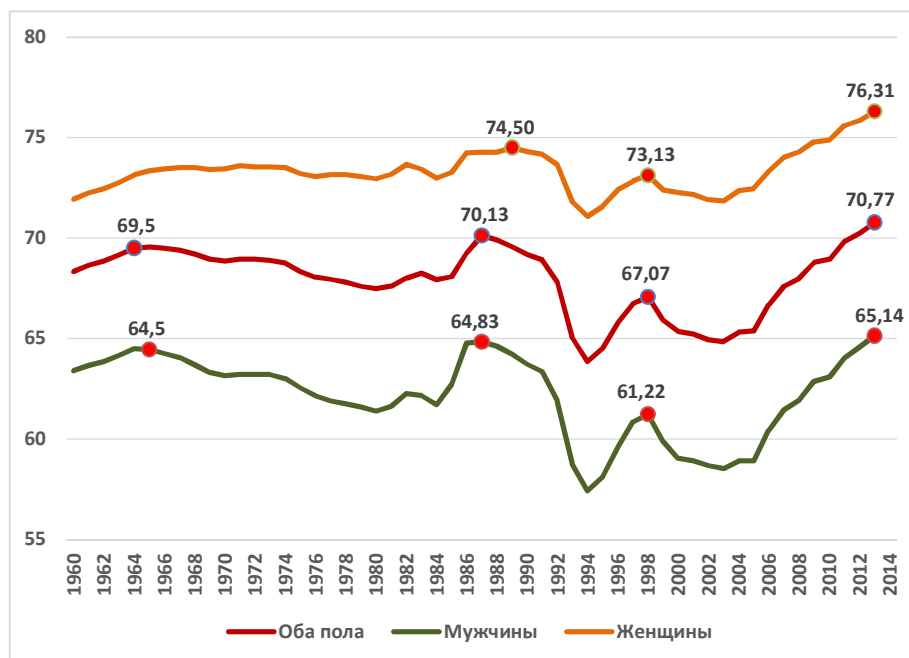


Рис. 2.8. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет

Оценивая достижения в росте продолжительности жизни россиян за последнее десятилетие, следует иметь в виду, что изменения этого показателя на протяжении длительного периода были подвержены сильным колебаниям. В течение полувека в

России не удавалось решить задачу устойчивого возвращения к своим собственным наилучшим показателям, достигнутым к середине 1960-х годов. Они были повторены и даже немного превзойдены только один раз и на очень короткое время в конце 1980-х годов, после чего снова резко упали. Нынешний рост показателя следует за его глубоким падением и имеет, по сути, восстановительный характер. В результате этого роста в 2009 г. впервые был превышен предыдущий максимум (1989 года) для женщин, в 2012 – максимум 1987 г. для обоих полов, а в 2014 – максимум (1987 г.) для мужчин (рис. 2.8). Можно выразить надежду, что последующие годы позволят, наконец, оторваться от уровня, который уже трижды достигался на протяжении последних 50 лет, но который до сих пор никогда не удавалось удерживать.

Сам же по себе этот уровень – очень низкий. По показателям продолжительности жизни Россия отстает от большинства развитых стран, и это отставание нарастает, иногда превышая 10, а у мужчин – даже 15 лет (рис. 2.9).

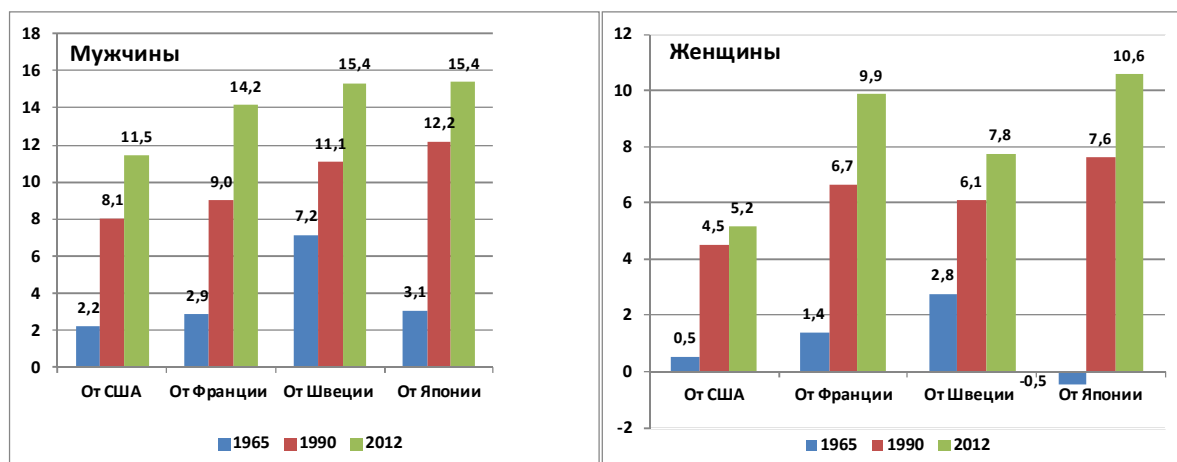


Рис. 2.9. Отставание России по ожидаемой продолжительности жизни при рождении от США, Франции, Швеции и Японии в 1965, 1990 и 2012 г. (США и Франция – 2011), лет

В течение всего периода после 2003 г. наблюдалось снижение смертности во всех возрастах и практически от всех причин смерти. Это также указывает на восстановительный характер благоприятных изменений последних десяти лет.

Как следует из рис. 2.10, за весь период с 1990 по 2012 г. вклад *снижения* смертности в *рост* продолжительности жизни, дезагрегированный по крупным возрастным группам, особенно у мужчин, был очень близок по величине к вкладу *роста* смертности в этих же группах в *сокращение* продолжительности жизни, иными словами, в значительной степени шло просто наверстывание утраченного. Явный заметный прирост и у мужчин, и у женщин был только в детской группе до 15 лет и, в меньшей степени, у пожилых людей в возрасте 65 лет и старше. В ключевой же группе 15-44 года ни у

мужчин, ни у женщин не удалось даже компенсировать годы, потерянные за периоды падения ожидаемой продолжительности жизни.

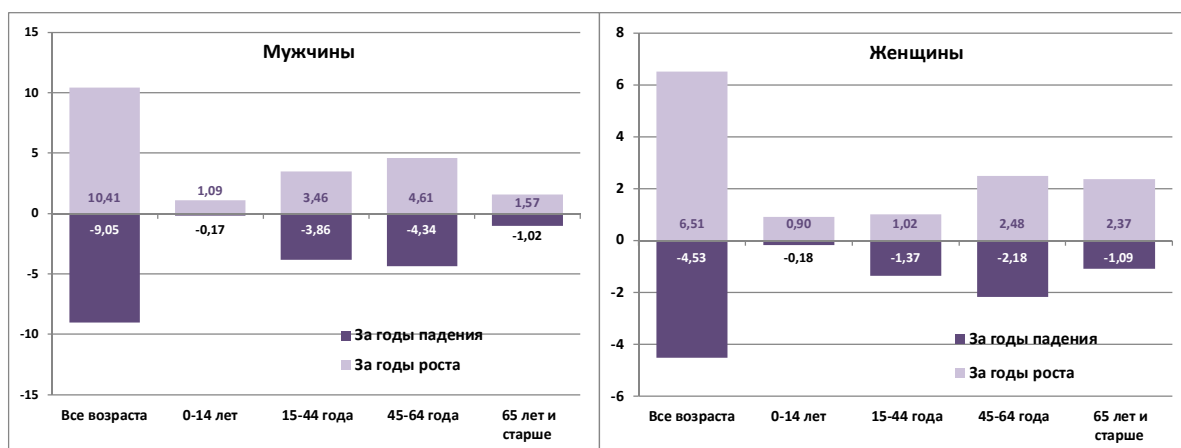


Рис. 2.10. Вклад крупных возрастных групп в падение и рост ожидаемой продолжительности жизни в 1990-2013 гг., лет

Примерно такую же картину дает дезагрегирование вкладов в изменения продолжительности жизни роста и снижения смертности от крупных классов причин смерти (**рис. 2.11**). В благоприятные годы смертность снижалась от тех же причин, от которых она росла, когда шел рост смертности, т.е. происходило наверстывание утраченного. Положение заметно лучше у женщин, где получен явный выигрыш за счет снижения смертности от заболеваний системы кровообращения. Но в целом, даже когда выигрыш и есть, он очень невелик.

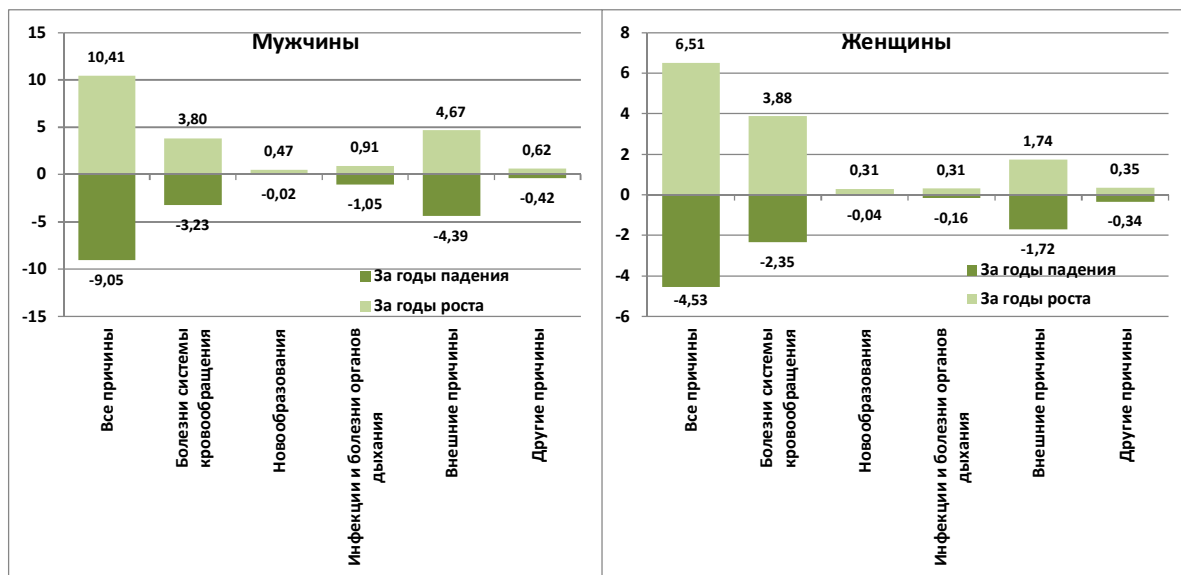


Рис. 2.11. Вклад крупных классов причин смерти в падение и рост ожидаемой продолжительности жизни в 1990-2013 гг., лет

Таким образом, снижение смертности в последнее десятилетие лишь позволило возвратиться на достигнутые ранее рубежи и занять стартовую позицию, отправляясь от

которой можно двигаться далее, добиваясь сокращения накопившегося огромного отрыва от большинства развитых стран.

Размещение населения и внутренние миграции

Население России крайне неравномерно распределено по ее территории (табл. 2.1.). В азиатской части страны, занимающей почти 3/4 ее территории, проживает лишь один из пяти россиян. В Центральном федеральном округе, занимающем менее 4% территории, живет 27% населения страны. Наиболее плотно заселены историческое ядро России, Северный Кавказ и Поволжье, но и здесь плотность населения, по крайней мере, вдвое ниже, чем в Европейском Союзе (116 человек на км²), примерно соответствуя плотности заселения Северной Европы (55 человек на км²). В целом европейская часть страны сопоставима по заселенности с США (33 человек на 1 км²), а азиатская – с Австралией и Канадой (примерно по 3 человека на км²).

Таблица 2.1.

Постоянное население и территория федеральных округов Российской Федерации на начало 2014 г.

	Население		Территория		Плотность населения, человек/км ²
	тыс. человек	%	тыс. км ²	%	
Российская Федерация	143 667	100	17 098,2	100	8,4
в том числе округа:					
Центральный	38820	27,0	650,2	3,8	59,5
Северо-Западный	13801	9,6	1687,0	9,9	8,1
Южный	13964	9,7	420,9	2,5	33,1
Северо-Кавказский	9590	6,7	170,4	1,0	56,0
Приволжский	29739	20,7	1037,0	6,1	28,7
Уральский	12234	8,5	1818,5	10,6	6,7
Сибирский	19293	13,4	5145,0	30,1	3,7
Дальневосточный	6227	4,3	6169,3	36,1	1,0
Европейская часть	114601	79,8	4319,8	25,3	26,5
Азиатская часть	29066	20,2	12778,5	74,7	2,3

Источник: Численность и миграция населения Российской Федерации в 2012 году. С. 3-9.

Неравномерность размещения населения страны отчасти объясняется природно-климатическими условиями - около 70% территории России приходится на районы Крайнего Севера и приравненные к ним, малопригодные для постоянной жизни. Кроме того, сказывается ограниченность демографических ресурсов – население России, само по себе не маленькое, все же недостаточно для заселения такой огромной территории. В последнее же время положение усугубляется неблагоприятными тенденциями межрегиональной миграции.

На протяжении XX в. доминирующей тенденцией расселения был регулируемый, подчас весьма жесткими мерами, сдвиг населения на север и восток и, в меньшей степени, на юг. Доля россиян, проживающих в азиатской части страны, выросла - от 13,3% в 1926 г. до 21,8% в 1989 г. В 1990-е – 2000-е годы возобладала обратная тенденция - смещение массы населения с северо-восточных окраин страны в юго-западном направлении. В целом за период между переписями 1989 и 2010 гг. численность населения азиатской части России сократилась почти на 10%, а европейской части – на 0,9%. В результате доля населения, проживающего в Азиатской России, снизилась до 20,3%.

Общая направленность внутренних миграционных потоков последних двух десятилетий получила название «западного дрейфа». Его масштабы достигали наибольших размеров в середине 1990-х гг. По данным текущего учета тогда восточные регионы страны ежегодно теряли около 150 тыс. человек, но, судя по результатам переписи населения 2002 г., действительные потери были существенно большими. В результате отдельные регионы потеряли значительную долю своих жителей: население Чукотки сократилось более чем наполовину, Магаданской области – на 40%, еще в ряде регионов потери составили десятки процентов. Выезд населения стимулировали не только экономические причины, большую роль играло, например, сокращение армии на востоке страны.

Со временем, прежде всего в результате сокращения миграционного потенциала, связанного с быстрым обезлюдением северных и восточных регионов страны, «западный дрейф» ослабел. Тем не менее, в результате неснижающегося притока в крупнейшие городские агломерации европейской части страны, в 2000-е гг. увеличились потери населения в результате миграции у регионов Западной Сибири и Приволжья. Регионов, способных «удержать» население (имеющих «нулевой» или положительный миграционный баланс во внутренней миграции) даже в европейской части страны осталось немного.

Основной центр притяжения внутренних мигрантов в России – Москва и Московская область (столичный регион), образующие единый рынок труда и жилья.

Прирост населения столичного региона за счет внутренней миграции, с учетом данных переписей 2002 и 2010 гг., с начала 1990-х гг. составил почти 4 млн. человек. Если эти тенденции сохранятся – на такую возможность указывают как текущие тренды, так и планы по освоению территории Новой Москвы, то за текущее десятилетие приток населения составит не менее 1,5 млн. человек. Столичный регион собирает население со всей страны, но наиболее интенсивно – с ее Европейской части.

Второй центр всероссийского масштаба, существенно уступающий столичному, - Санкт-Петербург с Ленинградской областью. Суммарный прирост можно оценить примерно в 700 тыс. человек за два десятилетия. «Вторая столица», также собирая население со всей России, но почти треть миграционного прироста обеспечили регионы Северо-Запада, еще 40% - регионы востока страны.

Устойчивым центром миграционного притяжения является Краснодарский край, который нарастил свое население с начала 1990-х гг. примерно на 0,5 млн. человек за счет притока мигрантов из других частей страны – прежде всего, из ее азиатской части, а также с Северного Кавказа.

Другие центры притяжения мигрантов имеют меньшее значение (табл. 2.2).

Таблица 2.2.

Основные центры миграционного притяжения в России в 1991-2013 гг.

Наименование центра	Прирост за счет внутренней миграции, тыс. человек (оценка)			
	1991-2000	2001-2010	1991-2010	2011-2013
Москва и Московская область	1860	1890	3750	513
Санкт-Петербург и Ленинградская область	200	500	700	224
Краснодарский край	300	200	500	127
Белгородская область	75	55	130	14
Республика Татарстан	50	35	85	12
Калининградская область	30	15	45	14
Нижегородская область	20	10	30	7
Ставропольский край	165	50	215	-2
Самарская область	70	40	110	4
Новосибирская область	25	25	50	39

Источник: оценки на основе данных текущего учета населения и переписей населения 1989, 2002 и 2010 гг.

Межрегиональные потоки, в значительной степени формируются за счет сельского населения и малых и средних городских поселений, в основном молодежи. В результате в сельской местности, поселках и малых городах не только изменяется структура населения, но и сокращается база для его дальнейшего воспроизводства. Напротив, региональные столицы, в т.ч. самые миграционно привлекательные, получают дополнительную подпитку за счет молодежи, прибывающей с периферии.

Наряду с постоянными переселениями в последнее время получила значительное распространение *временная трудовая миграция*. Оценки ее масштабов разнятся. По некоторым оценкам, в современной России 15-20 млн. семей живут за счет отходничества (Поехали? /«Эхо Москвы», 5 ноября 2013 года; Журенков К., Портнягина М., 2013), и есть местности, где до 80% трудоспособного населения уходят в отхожие промыслы. Согласно данным обследований населения по проблемам занятости (ОНПЗ), в 2012 г. число работавших за пределами своего региона составило 2,3 млн. человек. Если исключить из рассмотрения суточную миграцию, число временных трудовых мигрантов составляла 1563 тыс. человек, из них 19% посещали дом раз в неделю 39% - 1-2 раза в месяц, 42% - реже 1 раза в месяц. Сходную численность работающих не в своем регионе дают результаты переписи населения России 2010 г. Согласно данной (консервативной) оценке, в трудовую миграцию было вовлечено 1,4% российского населения в возрасте 15-72 года, или 2,2% занятого населения.

В отличие от долговременной миграции, потоки которой сбалансированы по полу, в трудовую миграцию в большей мере вовлечены мужчины. Согласно данным ОНПЗ, среди трудовых мигрантов в России мужчин 83%, женщин – 17%. Максимальная доля трудовых мигрантов во всем занятом населении соответствующих возрастов – в возрастных группах 20-24 и 25-29 лет, она составляет 5,1 и 4,5% соответственно. Преобладание мужчин в потоках трудовых мигрантов особенно четко проявляется в средних возрастах, когда на женщин ложится основное бремя работы по дому и воспитанию детей. Среди трудовых мигрантов больше лиц в возрасте 30-50 лет, чем среди меняющих место постоянного проживания.

Среди мигрантов меньше, чем во всем населении, лиц с высшим образованием и больше – с начальным и средним общим. 40% трудовых мигрантов сконцентрированы в строительстве, немалая доля занята добычей полезных ископаемых, много охранников. Женщины-мигранты выделяются занятостью в торговле, гостиничном и ресторанном обслуживании, а также в строительстве. В то же время, трудовых мигрантов закономерно мало в сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности, государственном управлении, образовании и здравоохранении. Трудовые мигранты-россияне в сравнении

со всеми российскими работниками реже представлены на руководящих должностях, и на должностях, совсем не требующих квалификации – «уборщики». Видимо, последняя ниша занята мигрантами-иностранцами, в т.ч. по причине низких зарплат.

Внешняя миграция

При всей важности современных внутрироссийских миграций, они давно уже не играют той ключевой роли, какая принадлежала им в середине XX в., когда страна переживала бурную урбанизацию, шло освоение новых районов, возникали новые точки роста и притяжения мигрантов, и в движение пришли многие десятки миллионов человек. Напротив, внешняя миграция, даже если под внешней миграцией понимать также обмен населением между Россией и бывшими республиками СССР, после распада СССР приобрела для России значение, какого она не имела никогда прежде.

Международная миграция – многоплановое явление, имеющее серьезнейшее экономическое, социальное, политическое значение, однако рассмотрение всех этих аспектов выходит за рамки настоящей главы, посвященной развитию демографической ситуации в стране и рассматривающей миграцию, прежде всего, как важный источник пополнения демографических ресурсов России. Это новая роль миграции для нашей страны, она обозначилась в последние два десятилетия, на протяжении которых приток мигрантов играл важную стабилизирующую роль, с точки зрения динамики численности населения России.⁶ Такая роль, скорее всего, сохранится за миграцией и в обозримом будущем.

Иммиграция

Россия едва ли сможет отказаться от приема мигрантов по демографическим соображениям, притом, что этого не допустят и экономические соображения, связанные, в частности, с обсуждавшимися выше особенностями возрастной структуры населения России. В то же время важно понимать специфику миграций двух последних десятилетий, во многом неповторимую. Прежде всего, следует отметить неравномерное распределение миграции по этапам рассматриваемого периода. Из 8,4 млн. человек, составивших миграционный прирост за 1990-2013 гг., 3,6 млн. (43%) были обеспечены миграционным всплеском 1993-1998 гг., в последующие годы объемы миграционного прироста колебались, но в целом были существенно меньшими. Основным источником притока населения в Россию были и остаются постсоветские страны. В 1990-е годы доля выходцев

⁶ Существуют серьезные нерешенные проблемы учета как постоянных, так и временных мигрантов, сопоставимости данных за разные годы, что связано с меняющимися критериями отнесения мигрантов к тем или иным категориям и т.п. Поэтому официальные оценки Росстата, которые, как правило, используются в этом докладе, не свободны от недостатков. Но все же они дают представление об основных направлениях и составе миграционных потоков и о некоторых важных характеристиках мигрантов.

с постсоветского пространства в общем потоке прибывших составляла, как правило, 96-97%, сейчас она несколько сократилась, но никогда не опускалась ниже 90%.

Кроме того, миграции 1990-х годов, а в значительной мере и 2000-х, были, по преимуществу, «возвратными», в значительной степени имели характер репатриации, возвращения «соотечественников». Об этом можно, в частности, судить по их этническому составу, который учитывался до 2007 года. Среди мигрантов, переехавших в Россию в 1990-е - 2000-е годы, основную массу составляли выходцы из России или их потомки, только со второй половины 2000-х годов положение стало заметно меняться. Если в 1997 г. на их долю приходилось 70% (в т.ч. 62% русских), то в 2007 – всего 37% (30%) соответственно.

Часть переселений из стран СНГ осуществлялась в рамках государственной программы содействия переселению соотечественников. Всего в рамках этой программы в РФ в 2013 г. прибыло 35 тыс. человек (в 2012 – 55 тыс.). Общее число участников программы с момента ее начала приблизилось к 150 тысячам, что заметно ниже ожидавшихся в начале ее реализации оценок.

Таким образом, прежняя, в определенном смысле, естественная для России ресурсная база, обеспечивавшая миграционный прирост, а значит, и существенную компенсацию естественной убыли населения России в первые постсоветские десятилетия, резко сузилась. В дальнейшем поддерживать высокий миграционный прирост будет намного сложнее, поскольку мигрантам новых поколений в процессе интеграции в России придется преодолевать гораздо большую, чем прежде, культурную дистанцию. Пока положение несколько смягчается тем, что и при изменившемся этническом составе мигрантов, подавляющее большинство их по-прежнему прибывает из постсоветских стран (табл. 2.3).

Таблица 2.3.

Международная миграция в России в 2011-2013 году

	2011			2012			2013		
	Иммиграция	Эмиграция	Миграционный прирост	Иммиграция	Эмиграция	Миграционный прирост	Иммиграция	Эмиграция	Миграционный прирост
Всего	356 535	36 774	319 761	417 681	122 751	294 930	482 241	186 382	295 859
Страны СНГ	310 549	22 568	287 981	363 955	95 572	268 383	422 738	147 853	274 885
Азербайджан	22 316	1 255	21 061	22 287	4 185	18 102	23 453	6 207	17 246
Армения	32 747	1 000	31 747	36 978	4 980	31 998	42 361	10 182	32 179

Белоруссия	10 182	2 622	7 560	16 564	6 315	10 249	15 748	12 031	3 717
Казахстан	36 474	6 176	30 298	45 506	8 843	36 663	51 958	11 802	40 156
Киргизия	41 562	976	40 586	34 597	10 489	24 108	30 388	10 576	19 812
Молдавия	19 578	771	18 807	23 594	4 949	18 645	28 666	8 038	20 628
Таджикистан	35 087	1 070	34 017	41 674	10 281	31 393	51 011	17 362	33 649
Туркменистан	4 524	191	4 333	5 442	1 555	3 887	5 986	2 165	3 821
Узбекистан	64 493	2 207	62 286	87 902	31 559	56 343	118 130	50 864	67 266
Украина	43 586	6 300	37 286	49 411	12 416	36 995	55 037	18 626	36 411
Другие страны	45 986	14 206	31 780	53 726	27 179	26 547	59 503	38 529	20 974
<i>В том числе:</i>									
Абхазия	2 429	175	2 254	2 487	951	1 536	3 001	992	2 009
Вьетнам	3 294	95	3 199	3 653	1 258	2 395	3 852	2 355	1 497
Германия	4 520	3 815	705	4 239	3 781	458	4166	3979	187
Грузия	7 325	416	6 909	7 728	801	6 927	7 665	1 553	6 112
Израиль	1 240	977	263	1 091	1 104	-13	1132	1090	42
Индия	1 390	43	1 347	1 068	931	137	1451	1146	305
Китай	7 063	507	6 556	8 547	4 358	4 189	8 149	7 527	622
КНДР	1 948	152	1 796	4 168	1 603	2 565	5 023	3 891	1 132
Латвия	1 350	181	1 169	1 427	431	996	1484	556	928
США	947	1 422	-475	1 122	1 561	-439	954	1485	-531
Турция	1 832	252	1 580	2 252	1 037	1 215	2 755	1 494	1 261
Эстония	1 588	266	1 322	1 537	613	924	1475	726	749
Прочие страны	11060	5905	5155	14407	8750	5657	18396	11735	6661

Источник: Федеральная служба государственной статистики «Численность и миграция населения в 2013 г.». (статистический бюллетень). М., 2014.

В качестве итоговой характеристики миграционного движения используются миграционный прирост, получаемый как разность между потоками иммигрантов и эмигрантов. Предполагается, что при его расчете колебания в статистических данных по каждому из этих двух потоков, вызванные изменениями в миграционном учете, в значительной степени элиминируются. Однако проблема качества учета при переходе к показателю миграционного прироста полностью не решается. На это указывают значительные расхождения между оценками миграционного прироста, полученного по данным текущей регистрации, с одной стороны, и переписей населения, с другой. Миграционный прирост за период между переписями 1989 и 2002 годов, вычисленный на

основе переписных данных, более чем на 1,5 млн. человек превысил миграционный прирост по данным текущего учета. За период 2003-2010 гг. это превышения составило 1,2 млн. человек. На **рис. 2.12** представлено число выбывших из России и прибывших в Россию за длительный период по официальной оценке Росстата с учетом послепереписных корректировок.

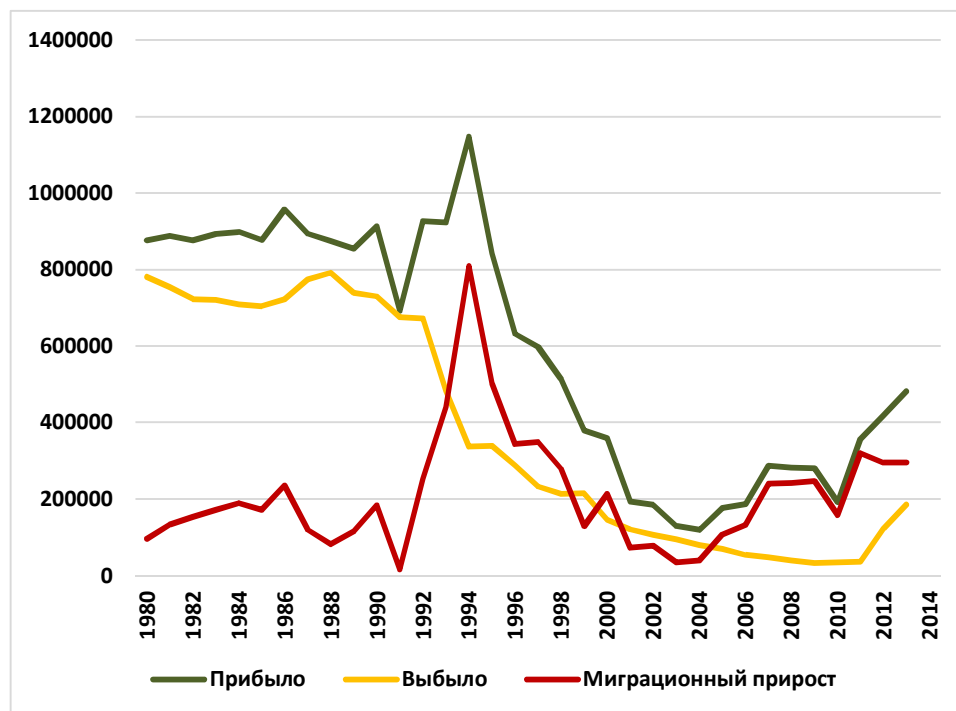


Рис. 2.12. Числа прибывших, выбывших и миграционный прирост населения России, тыс. человек

В последние годы наблюдается тенденция изменения возрастно-полового состава постоянных мигрантов в сторону увеличения доли мужчин и лиц в трудоспособных возрастах, что, вероятно, связано с общим изменением характера миграции. На смену репатриации 1990-х гг. с сильной семейной компонентой приходит экономическая миграция молодых работников. Удельный вес лиц в рабочих возрастах среди мигрантов почти на четверть выше, чем в населении России (**табл. 2.4**).

Таблица 2.4.

Возрастно-половой состав иммигрантов в России (в % к общей численности иммигрантов)

Возраст	1994	2002	2010	2013	Все население России, 2013
Всего	100	100	100	100	100
моложе трудоспособного	23,4	16,0	10,5	7,4	16,8
трудоспособном	66,1	65,6	79,6	84,3	60,1

старше трудоспособного	10,5	18,4	9,9	8,3	23,1
Мужчины всего		46,9	55,1	63,7	46,3
моложе трудоспособного	...	8,3	5,5	3,9	8,6
трудоспособном	...	33,1	46,9	57,4	31,1
старше трудоспособного	...	5,5	2,7	2,4	6,6
Женщины всего		53,1	44,9	36,3	53,7
моложе трудоспособного	...	7,8	5,0	3,5	8,2
трудоспособном	...	32,4	32,6	26,9	29,0
старше трудоспособного	...	12,9	7,2	5,9	16,5

Источник: Росстат, «Численность и миграция населения» (Статистический бюллетень), за разные годы.

Под действием тех же факторов меняется и образовательный состав мигрантов. По сравнению с началом 2000-х гг. уменьшилась доля лиц с высшим и средним профессиональным образованием, но увеличилась доля лиц со средним общим и начальным профессиональным образованием. Если в 1990-х – начале 2000-х гг. уровень образования мигрантов был, в среднем, выше, чем населения России, то сейчас ситуация изменилась, уровень образования мигрантов ниже, чем россиян.

Трудовая миграция

Выше речь шла о постоянной (долгосрочной) миграции, которая учитывается при расчете численности постоянного населения страны. Но международный миграционный обмен России складывается из двух составляющих: постоянной миграции и временных перемещений, предполагающих возвращение мигрантов в страну своего происхождения. Временная миграция не включается в баланс движения постоянного населения России, но она в своей трудовой форме оказывает значительное влияние на социально-экономическое развитие, и многие проблемы, которые возникли в России в связи с притоком мигрантов, обусловлены именно этой частью миграционного потока.

Временная миграция в Россию может иметь различные причины (учеба, лечение, туризм и т.п.), но ее основные потоки связаны с трудовой деятельностью. В 2013 г. миграционными властями России было выдано около 3 млн. документов, разрешающих иностранным гражданам из 141 страны работать в России (табл. 2.5). Но еще большим было число иностранцев, трудившихся без разрешительных на работу документов, т.е. незаконно. По оценкам ряда экспертов и руководителей ФМС, таковых насчитывалось 3-5 млн.

Таблица 2.5.

Основные показатели международной трудовой миграции в России в 2010-2013 гг.

(тыс. человек)

Категории	2010	2011	2012	2013
Квота	1944	1746	1746	1746
Выдано разрешений на работу всего	863,0	1219,8	1403,6	1368,3
В том числе:				
Иностранцы - визовый въезд	203,7	204,7	220,3	204,7
Иностранцы – безвизовый въезд	659,4	1015,1	1183,4	1163,5
Квалифицированные специалисты	-	-	44,1	129,4
Высококвалифицированные специалисты	3,1	11,3	11,8	26,3
Патенты	156,9	862,4	1283,4	1537,8
Итого выдано разрешительных документов на работу	1330	2093,5	2698,8	2932,4

Большинство трудовых мигрантов - это граждане стран СНГ с безвизовым порядком въезда в Россию. Их доля среди получивших обычные разрешения на работу в 2013 г. увеличилась до 85% (в 2007 – 72%). С учетом проданных патентов для работы в частных домохозяйствах доля разрешительных документов, которые получили граждане безвизовых стран, составила примерно 93%. Граждане двенадцати, указанных в табл. 2.6, государств составили почти 97% всего потока с разрешениями на работу. Безусловным лидером остается Узбекистан, на долю которого в 2013 г. пришлось около 44% всех выданных разрешений на работу. С 2010 г. количество трудовых мигрантов из этой страны увеличилось в 3 раза. В тоже время по отношению к 2008 г. заметно меньшим (в 2 раза и более) стало число мигрантов из Китая, Вьетнама, Турции и Азербайджана.

Таблица 2.6.

Количество иностранных граждан, получивших обычные разрешения на работу в РФ,

2008-2013 гг. (тысячи)

Страны	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Разрешения на работу, всего	1353,9	1060,2	864,2	1220	1403,6	1368,3
в том числе:						
Узбекистан	390,3	320,7	289,7	472,3	588,6	600,8
Таджикистан	213,0	171,2	134,6	199,6	218,1	197,0
Украина	117,8	101,6	86,8	127,8	151,2	152,0
Киргизия	105,5	71,8	58,5	82,7	91,5	95,1

Китай	168,8	128,8	117,8	93,2	97,0	87,5
Молдавия	60,5	48,1	34,9	54,6	60,0	57,3
Армения	51	37,3	30,7	45,9	46,1	40,6
Турция	67,1	30,8	25,1	25,5	36,6	36,1
КНДР	17,7	18,6	19,8	21,6	26,3	29,9
Азербайджан	38,8	28	19,1	26,5	26,54	19,7
Вьетнам	48,7	44,2	17,8	14,7	14,8	12,1
Сербия	...	...	6,5	7,5	10,2	12,1
Другие	74,7	59,1	22,9	48,1	36,7	28,1

Источник: ФМС России

Эмиграция

Новым явлением постсоветских десятилетий стала заметная по своим масштабам эмиграция из России, в основном в страны дальнего зарубежья. К сожалению, качество учета эмиграции в России даже хуже, чем иммиграции. Российская статистика эмиграции несовершенна, российские данные об эмигрантах сильно расходятся с оценками, полученными на основе зарубежных источников и свидетельствующими о значительном преуменьшении масштабов эмиграции российской статистикой. Так, в 2011-2012 гг. общий отток населения из России по данным 11 стран был в 9 раз выше, чем по данным российской статистики (табл. 2.7). К тому же российские данные не отражают в полной мере географию современной эмиграции. В частности, они не показывают заметно возросшее значение таких центров притяжения россиян, как Испания, Италия, Австрия, Швейцария, а также Франция, Великобритания, Чехия.

Таблица 2.7.

Эмиграционный отток из России по российским и зарубежным данным в 2011-2012 гг.,
тыс. чел.

Страны	Число эмигрантов по российским данным	Иммиграция из России по зарубежным данным	Отношение оценок числа иммигрантов к числу эмигрантов
Израиль	2,1	7,0	3,3
Канада	1,0	3,8	3,8
США	3,0	20,3	6,8
Германия	7,6	40,4	5,3
Испания	0,8	31,4	39,3
Италия	0,7	11,9	17,0
Финляндия	1,1	13,4	12,2
Австрия	0,2	8,4	42,0

Швейцария	0,2	6,7	33,5
Нидерланды	0,1	4,7	47,0
Дания, Норвегия, Швеция	0,7	10,1	14,4
<i>Итого</i>	17,5	158,1	9,0

Источник: Росстат, ЦСБД <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/database/cbsd/>;
Национальные статистические службы перечисленных стран

Помимо постоянной эмиграции, имеет место и временная трудовая миграция россиян в зарубежные страны. Согласно российским данным (ФМС России), за рубежом в 2012 г. трудоустроилось 65 тыс. российских граждан. Однако эти данные далеко неполные. Большинство российских граждан трудоустраиваются за рубежом самостоятельно, не прибегая к помощи организаций, подотчетных ФМС, и поэтому не учитываются отечественной статистикой.

2.2 Демографическая политика и меры семейной политики в области семьи и рождаемости

Если в 1990-е годы вопросы демографического развития и демографической политики не входили в число государственных приоритетов, то прошедшие 15 лет характеризовались усилением внимания государства к проблемам рождаемости, смертности и миграции. В 2001 г. была утверждена «Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г.»⁷, в которой главной целью социально-демографического развития была названа стабилизация численности населения и формирование предпосылок к повышению рождаемости и к последующему демографическому росту. В то же время каких-то реальных шагов в демографической политике для реализации заявленных в Концепции задач сделано не было.

2006 год вошел в историю России, в том числе, как год начала новой демографической политики. 10 мая 2006 года Президент России в своем Послании Федеральному Собранию, назвав демографическую проблему важнейшей, заявил о том, что «мы должны в первую очередь решить именно эту, ключевую для всей страны проблему»⁸, отодвинув в стороны политические амбиции и не распыляя ресурсов. Но в отличие от политики советского периода, которая была нацелена исключительно на повышение рождаемости⁹, в Послании Президента речь шла об активной политике,

⁷ О Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года. Распоряжение Правительства РФ от 24.09.2001 N 1270-р. Собрание законодательства РФ, 01.10.2001, N 40, ст. 3873.

⁸ <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>

⁹ Начало демографической политики положено Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» от 22 января 1981 года.

направленной на снижение смертности, эффективную миграцию, повышение рождаемости с целью стабилизации численности населения к 2015 г. и созданию условий для ее роста к 2025 г.¹⁰

В развитие положений Послания в 2007 году была принята «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»¹¹. В этом документе были обозначены следующие цели демографической политики России до 2025 года: «стабилизация численности населения к 2015 году на уровне 142 - 143 млн. человек и создание условий для ее роста к 2025 году до 145 млн. человек, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2015 году до 70 лет, к 2025 году - до 75 лет»¹². Реалистичность поставленных в Концепции целей демографического развития и способы их достижения вызвали активную дискуссию в экспертных кругах. Тем не менее, важно то, что начиная с этого времени, вопросы демографической политики находятся в числе государственных приоритетов.

Особенно явно это проявилось в отношении мер поддержки семей с детьми, которые к середине «нулевых» годов фактически обесценились. С января 2007 года вступил в силу новый пакет мер по поддержке семей с детьми – введение материнского / семейного капитала, повышение детских пособий, компенсация оплаты услуг детских дошкольных учреждений, увеличение стоимости родового сертификата и пр. В новейшей российской истории демографическая программа такого масштаба не имеет аналога. Впервые ее отличала явно выраженная пронаталистская направленность: государство стимулировало рождение детей и особенно – вторых и последующих.

В настоящее время на федеральном уровне действует следующая система мер и пособий в области поддержки семьи и рождаемости (2014 год)¹³:

1. *Единовременное пособие при рождении (усыновлении) ребенка*: в 2013 г. оно составляло 13087,61 руб., в 2014 – 13742,0 руб. За раннюю постановку на учет по беременности (до 12 недель) в 2014 г. выплачивается, кроме того, 515,3 руб.
2. *Ежемесячные пособия по уходу за ребенком (родным или усыновленным) до достижения им возраста 1,5 лет* составляли для работающих матерей — 40% среднего заработка, но не менее 2576,6 руб. по уходу за первым ребенком и 5113,2 руб. по уходу за вторым ребенком и последующими детьми, и не более 10306,5

¹⁰ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

¹² <http://www.demoscope.ru/weekly/znigi/konceptiya/konceptiya25.html>

¹³ См. также главу 8 об основных инструментах социальной защиты в части поддержки семей с детьми, в частности, **таблицу 8.4**

руб. для уволенных в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией предприятия.

3. *Материнский (семейный) капитал* в 2007 г. составлял 250 тыс. руб., в 2008 г. — 276 250 руб., в 2009 г. — 312 162 руб., с 1 января 2010 г. — 343 378 руб., 2011 г. — 365 698 руб., 2012 г. — 387 640 руб., 2013 – 408 960 руб. и 2014 г. – 429 408 руб. Средствами этого капитала можно воспользоваться для приобретения, строительства или ремонта жилья, погашения основного долга и уплаты процентов по жилищным кредитам и займам, в том числе ипотечным (именно ипотечные платежи можно совершать, не дожидаясь достижения ребенком трехлетнего возраста); для увеличения размера накопительной части пенсии матери и (или) для оплаты образования любого ребенка из этой семьи (до достижения им возраста 25 лет), в том числе, дошкольного коммерческого образования ребенка и на оплату недостающих до полагающейся нормы «квадратных метров» жилья, выдающегося военнослужащим по истечении срока службы. Эти деньги освобождаются от налога на доходы физических лиц; предоставляются не конкретному ребенку, а родителям, семье в целом, и потратить эти средства можно с учетом интересов всей семьи.¹⁴ На 1 октября 2013, выдано 4,6 миллиона сертификатов на материнский капитал. Из них практически два миллиона семей уже воспользовались средствами. Более 96 процентов потратили их на улучшение жилищных условий (2/3 - на погашение ипотечных кредитов и займов, 1/3 - на строительство жилья с помощью привлечения кредитных средств), 4 процента - на образование детей и только 1,5 тысячи отправили капитал на накопительную часть материнской пенсии.
4. *Пособия по беременности и родам на период 70 дней до родов и 70 дней после родов* - в 2014 г. составляли 100% от среднего заработка, не превышающего предельную величину базы для начисления страховых взносов в ФСС РФ, установленную на годы, предшествующие рождению ребенка в этот год (512 000 р. за 2012 год и 563 000 р. за 2013 г.). Студентки получали это пособие в размере стипендии. Женщины, уволенные в связи с ликвидацией организаций, — только 515,33 руб. Неработающим это пособие не полагается. При усыновлении ребенка это пособие также выплачивается и рассчитывается примерно по тем же правилам (и с тем же «потолком» ежемесячных выплат).

¹⁴ http://www.pfrf.ru/family_capital/ есть как минимум два случая, когда отцы смогли получить сертификат через суд, и как минимум один случай, когда право перешло к несовершеннолетним детям (2 и 4 лет) после лишения их матери родительских прав.

5. *Родовые сертификаты*: их стоимость с 2009 года составляет 11 тыс. руб., из которых 3 тыс. руб. на оплату медицинских услуг в период беременности, 6 тыс. — в период родов, 2 тыс. передаются в детскую поликлинику.
6. Помимо перечисленных выше пособий *родители, дети которых посещают государственные и муниципальные образовательные учреждения*, имеют право на *компенсацию*: на первого ребенка в размере 20% от внесенной платы, на второго — 50%, третьего и последующего детей — 70% от указанной родительской платы. При этом ограничение размера родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях отменено законом об образовании 273-ФЗ от 29.12.12: теперь в нем нет ст.65, которая ранее устанавливала предел в 20% от затрат на содержание ребенка в этом учреждении, и 10% - если в семье трое детей или более¹⁵.

Социальная защита семей с детьми в России в значительной мере децентрализована. Субъекты федерации назначают и выплачивают *ежемесячные пособия на каждого ребенка в возрасте от 0 до 16 лет* (на учащихся в образовательных учреждениях до 18 лет). Согласно положениям ФЗ № 122¹⁶, эти пособия выплачиваются за счет регионального бюджета, так что их размер и порядок выплаты регулируются региональным законодательством и выплачивается только малоимущим. Его размер во всех регионах крайне невелик¹⁷.

Ряд регионов выплачивает в дополнение к федеральному единовременному пособию на рождение ребенка *единовременные выплаты при рождении ребенка* (так называемые «губернаторские выплаты»). В Москве, Новосибирской области и Чукотском автономном округе единовременное пособие при рождении ребенка полагается только молодым родителям, в возрасте до 30 лет. В Москве предусмотрены также городские компенсационные выплаты: единовременная выплата одному из родителей на возмещение расходов в связи с рождением (усыновлением) ребенка, которая составляет 5500 рублей на 1-го ребенка, 14 500 - на 2-го и последующих и 50 000 - на рождение одновременно 3-х и более детей. В Липецкой области единовременное пособие (равное 10 прожиточным минимумам - около 24 тыс. рублей) выплачивается лишь при рождении второго ребенка, тогда как в Рязанской, Саратовской, Брянской и Томской областях такое пособие выплачивается только на третьего ребенка. В Иркутской области единовременная выплата

¹⁵ Подробнее см. главу 7 «Образование»

¹⁶ Вся информация о Федеральных законах и размере пособий в 2008–2011 гг. взята с сайта Фонда социального страхования: <http://www.fss.ru/>.

¹⁷ <http://fz122.fss.ru/index.php?service=392§ion=f.fn&split=1&smode=0&umode=1&idr=0&Year=2010&Quart=4&wgraph=&page=0&PHPSESSID=ds51jumiva7dlrcv3bib2guq0>.

(5000 р. на каждого родившегося ребенка) положена лишь малообеспеченным семьям. В Волгоградской, Воронежской, Пензенской, Смоленской и Ярославской областях, Ханты-Мансийском АО, республике Саха выплаты также происходят на каждого родившегося ребенка без учета очередности рождения, но, невзирая на материальное положение семьи.

С 2013 года большую часть регионов¹⁸, в которых отмечена «отрицательная демографическая ситуация», обязали также выплачивать ежемесячно семьям (с доходом ниже среднего по региону), в которых родился ребенок следующей очередности рождения, начиная с третьей, *пособия в размере регионального прожиточного минимума* (5-11 тыс. рублей).

Региональные материнские капиталы (РМК), как правило, являются единовременной выплатой, которая назначается и выплачивается независимо от получения женщиной федерального материнского капитала и финансируется из средств областных бюджетов. Эти выплаты стали назначаться с 2009-2011 годов. К маю 2013-го года только г. Москва (но не Московская область), Пензенская область, Республика Татарстан и Чеченская республика еще не приняли закон о региональном материнском капитале.

Право на РМК, как правило, дается женщине при рождении (или усыновлении) третьего или последующего ребенка; в Нижегородской, Сахалинской, Смоленской, Московской и Ульяновской областях - уже при рождении второго ребенка. В республиках Алтай, Тыва и Дагестан РМК начинает выплачиваться только на детей более высокой очередности. Есть регионы, где РМК выплачивается не на одного, а на каждого последующего ребенка, иногда его размер возрастает при увеличении очередности рождения.

Многие регионы ограничивают право на получение РМК сроком регистрации родителей по месту жительства на территории данного региона, обычно от 1 до 3 лет (в Ставропольском крае – не менее 10 лет).

Как правило, РМК можно воспользоваться через 1-3 года после рождения ребенка, а в С.-Петербурге, Ленинградской области и в Самарской области выплату можно

¹⁸ Алтайский край, Амурская область, Архангельская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Еврейская автономная область, Ивановская область, Калининградская область, Калужская область, Камчатский край, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Пермский край, Приморский край, Псковская область, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ульяновская область, Хабаровский край, Чувашская Республика, и Ярославская область

получить сразу после рождения (усыновления) ребенка. В ряде регионов выплаты средств РМК начались уже с 2012-2013 годов.

Размер РМК варьирует от 25 до 350 тыс. рублей, но большинство регионов (порядка 62 субъектов федерации) установили выплату на уровне 100 тысяч. Более щедрые выплаты, от 150 до 350 тысяч, осуществляются в таких регионах, как Республика Коми, Сахалинская область, Хабаровский край, Амурская область, Костромская область, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа и Республика Башкортостан. Некоторые регионы, напротив, ограничились небольшой по размеру выплатой: от 25 до 30 тыс. рублей (Тюменская область, Приморский край, Липецкая область, Нижегородская область). В отдельных субъектах РФ выплаты РМК зависят от экономического положения семьи: в Томской, Калининградской, Челябинской областях он полагается только малоимущим.

Направления использования средств РМК, как правило, немного более разнообразны, чем у федерального материнского (семейного) капитала. Например, средства РМК могут быть использованы на приобретение автотранспорта, лечение членов семьи, ремонт жилья, образование родителей. В Архангельской, Волгоградской, Вологодской областях, Забайкальском крае, Ивановской, Кировской, Липецкой области, в Дагестане, Тюменской области и на Чукотке родители имеют право тратить РМК по своему усмотрению.

Рост рождаемости привел к тому, что в последние пять лет обострилась проблема нехватки мест в детских садах во всех регионах России¹⁹. Ситуация усугубляется тем, что матери часто вынуждены выходить на работу после исполнения ребенку полутора лет, поскольку прекращается выплата ежемесячного пособия по уходу за ребенком, а в некоторых случаях женщина рискует потерять рабочее место, да и заработок матери часто имеет большое значение для семьи. В результате востребованность дошкольных учреждений чрезвычайно высока. Наиболее остро проблема с доступностью мест в детских дошкольных учреждениях стоит в регионах Северного Кавказа, Южной Сибири и Центральной России. В качестве меры по сокращению очередей в ДОО в ряде регионов (Башкортостан, Красноярский край, Пермская область, Калужская, Кировская, Липецкая, Самарская, Смоленская, Томская, Ярославская области, ХМАО и ЯНАО) выплачивается компенсация в размере от 626 до 5000 руб. в месяц, если ребенку администрация не смогла предоставить место в детском саду.

В целом, описанные меры социальной политики в семейной области, хотя и, вероятно, не существенно влияют на увеличение рождаемости в России, однако, для

¹⁹ Подробнее см. главу 7 «Образование»

многих семей могут быть жизненно важными с экономической точки зрения, помогая избежать бедности. Ведь при рождении детей становится, хотя бы временно, меньше работающих членов семьи и падают доходы, а расходы растут. Существование этих мер создает более благоприятный общественный климат, при котором легче решиться на рождение еще одного ребенка. Это особенно важно в ситуации, когда семейный доход от заработков нестабилен, а также в семьях, где нет мужской поддержки матерей и слаба родственная поддержка. Именно социальные выплаты матерям, а также, если не в первую очередь, доступные детские сады в современном обществе обуславливают «дружественную к детям», а значит, и к деторождению, социальную атмосферу.

Нерешенные проблемы

Среди нерешенных проблем демографической политики в целом, и мер по стимулированию рождаемости и поддержке семей с детьми, в частности, можно отметить несогласованность, а по ряду вопросов – противоречивость задач демографической политики с задачами политики в области образования, занятости, здравоохранения, социального обеспечения и доходов, жилищного строительства, налоговой политики. Не на современном уровне решаются проблемы охраны репродуктивного здоровья и планирования семьи, суть которого состоит в рождении желаемого числа детей в желательные сроки. Проблема проявляется в большом числе абортов, отказов от детей, рождении нездоровых детей, ухудшении состояния репродуктивного здоровья потенциальных родителей и пр.

Фокус государственной семейной политики последних лет был направлен на стимулирование рождений. Вопросы повышения уровня жизни семей с детьми, поддержки воспитания и дальнейших инвестиций в детей оставались, по крайней мере, до недавнего времени за рамками государственных интересов. Как следствие, отсутствует поддержка семей на протяжении всего периода взросления детей. Семья не поддерживается в переходные моменты своего жизненного цикла, связанного с этапами социализации детей.

И в идеологии семейной политики, и на практике имеет место гендерный дисбаланс и гипертрофия материнской роли. Ожидается, что женщина-мать должна и работать и зарабатывать, и вести хозяйство, и ухаживать за детьми и инвалидами, а в школьном возрасте часто вынуждена выполнять функции учителя своих детей. Все это вместе невыполнимо и создает ситуацию постоянного стресса, которая, в частности, отрицательно сказывается на репродуктивных намерениях российских женщин.

Основу российской демографической политики составляют финансовые меры поддержки семей и стимулирования рождаемости. Однако мировой опыт свидетельствует

в пользу не финансовых, а немонетарных мер поддержки и создания условий, дружественных семьям с детьми и матерям. В России же, недостаточно развит рынок услуг по обслуживанию и воспитанию детей разного возраста, освобождающих родителей время для того, чтобы они могли более продуктивно заниматься трудовой деятельностью. На рынке труда отсутствует достаточное число мест с гибкой и дистанционной занятостью, что также затрудняет совмещение женской занятости с материнством.

Безадресность демографической политики снижает ее эффективность. Демографическая политика может быть усилена за счет перераспределения части ресурсов от обеспеченных слоев обществ тем, кто действительно нуждается в поддержке, в том числе молодым семьям.

2.3 Миграционная политика

Основные изменения в миграционной политики с 2002 года до момента принятия Концепции государственной миграционной политики

В 2002 г. были приняты основные Законодательные акты, обеспечивающие (с изменениями и дополнениями) миграционную политику в Российской Федерации до настоящего времени. Речь идет о Законе «О гражданстве Российской Федерации»²⁰ и о Законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».²¹ Последний закон определял основные миграционные статусы для иностранцев (вводились категории временного пребывания, временного проживания и вида на жительство в РФ).

Новый Закон сильно ограничивал в получении российского гражданства миллионы граждан бывшего СССР, проживавших к моменту его принятия в Россию не один год. Он устанавливал строгий пятилетний критерий обязательного проживания, обязывал соискателей для получения гражданства возвращаться в страны исхода и получать там национальные паспорта. Поэтому для решения возникшей проблемы уже в 2003 г. была принята поправка (часть ч. 4 ст. 14 ФЗ-62), которые устанавливали упрощенный порядок получения гражданства для лиц, имевших гражданство СССР, которые прибыли в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и были зарегистрированы по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года, либо получили разрешение на временное проживание. Эта поправка действовала до 2009 года. Также с 2003 г. возможность упрощенного получения гражданства была предоставлена или расширена для иностранцев или лиц без гражданства, имеющих особые заслуги, для уроженцев РФ, для выпускников высших

²⁰ Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ

²¹ Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ.

учебных заведений, для граждан отдельных государств в соответствии с рядом двусторонних межгосударственных договоров (например, с Казахстаном, Кыргызстаном).

Законом «О правовом положении иностранных граждан в РФ» была введена в действие миграционная карта, которая, являясь поначалу учетных инструментом, служащим для информационных целей, стала важным элементом контроля законного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Также вводились квоты на выдачу разрешений на временное проживание и квоты на привлечение иностранной рабочей силы. Однако штрафы за незаконное привлечение ИРС были невелики (4,5 тыс. рублей). В 2006 г. был принят ряд законодательных изменений, которые в экспертном сообществе были отождествлены с началом либерализации миграционной политики. С ноября 2006 г., были существенно увеличены штрафы для работодателей за нелегальное привлечение ИРС. Но вместе с этой мерой с января 2007 г. была резко увеличена квота на привлечение иностранных работников (6 млн., она не была выбрана, и впоследствии снижена). Тогда же был принят закон «О миграционном учете в Российской Федерации», благодаря которому большая доля иностранных граждан встала на миграционный учет. Одновременно были введены отраслевые квоты, в соответствии с которыми иностранные работники не могли работать в розничной торговле («на рынках»), а также заниматься продажей алкоголя и лекарств.

В 2006 г. в соответствии с Указом Президента РФ стартовала Госпрограмма содействия переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Были определены типы регионов, в зависимости от вселения в которые соотечественники получали определенные меры государственной поддержки. Рассчитанная на значительные объемы переселений, Госпрограмма в первые годы своего действия не была реализована в должном объеме. Число ее участников стало заметно увеличиваться после введения в октябре 2010 г. требования ко всем соискателям на получение гражданства РФ (включая граждан государств, связанных с РФ соглашениями об упрощенном получении гражданства) об обязательном наличии у них вида на жительство.

В 2010 г. были приняты упрощения по привлечению в Россию высококвалифицированных специалистов, они получили возможность заключать контракты на срок до 3 лет с возможностью получения вида на жительство для себя и для членов семьи. В том же году физические лица получили возможность привлекать ИРС вне действующих квот, работник при этом должен был приобретать патент для работы у физических лиц. Первоначально его стоимость составляла 1 тыс. рублей в месяц, к концу 2014 г. она увеличилась до 1,2 рублей.

Однако, к 2010 г. стало очевидно, что все принятые, начиная с 2002 года, меры не привели к улучшению миграционной обстановки. В обществе заметно усилились антимигрантские настроения. Частично это было связано с тем, что количество мигрантов и их социально-экономические характеристики не соответствовали в полной мере потребностям экономического развития и условиям социальной стабильности в стране. Мигранты молодых постсоветских поколений из государств Центральной Азии и Закавказья в целом отличались более низким уровнем образования, знания русского языка, профессионально-квалификационной подготовки по сравнению с мигрантами 1990-х гг. Преимущественно ограничительный характер миграционной политики, неразвитость сферы услуг в области миграции создавали и создают почву для масштабной незаконной миграции. От 3 до 5 млн. иностранных граждан осуществляли трудовую деятельность без официального разрешения или проживали с нарушением правил миграционного учета. Незаконная миграция стала основным источником рабочей силы для теневого сектора экономики и одной из главных причин усиления антимигрантских настроений среди коренного населения России.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года

Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года утверждена *Президентом РФ 13 июня 2012 г.* Ее основные положения, разработанные в ходе подготовки Стратегии-2020, сводятся к следующим пунктам. Концепция предполагает расширение возможностей для переселения в РФ лиц, в первую очередь соотечественников и иностранных граждан, востребованных на российском рынке труда. До момента принятия Концепции миграционная политика была почти полностью ориентирована на временную трудовую миграцию и носила ограничительный характер. Такая политика не способствовала адаптации мигрантов и их интеграции в принимающее общество. Согласно положениям Концепции государственной миграционной политики в России должны быть выстроена новая система миграционных статусов, которая в целом соответствует тем, которые приняты в странах – главных миграционных центрах мира (Австралия, Канада, США, Великобритания и др.). Фактически Концепция утверждает тезис о том, что «Россия – страна, открытая для иммиграции», но для того, чтобы стать иммигрантом, следует пройти определенные фильтры или процедуры отбора, которые намечены в Концепции и детально должны быть разработаны в процессе ее реализации.

Для содействия повышению эффективности временной трудовой миграции предполагается развивать дифференцированные по профессионально-квалификационным

и социально-демографическим критериям подходы к привлечению и использованию иностранной рабочей силы. В основу таких подходов должны быть положены оценки потребности в рабочей силе по видам деятельности и профессиям. Для содействия образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности в Концепции предполагается, в том числе, совершенствовать условия для обучения в российских образовательных учреждениях; предоставить иностранным студентам, обучающимся в Российской Федерации, права заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам; предоставить иностранным гражданам возможности работать по полученной специальности в Российской Федерации непосредственно после завершения обучения в российских образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования. Одним из ключевых моментов в новой миграционной политике России, наряду с повышением требований к системе иммиграционного контроля, является создание благоприятных условий для адаптации и интеграции различных категорий мигрантов.

Успешность Концепции государственной миграционной политики зависит от соблюдения сроков реализации основных организационных мероприятий, утвержденных Правительством РФ²², а также от их научного обеспечения и информационной поддержки.

Реализация миграционной политики в 2012-2014 гг.

Основные направления модернизации миграционной политики в РФ в 2012-2014 г. задавались «Майскими Указами» Президента РФ, которым соответствовал и план мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики на 2012-2015 гг.

Усиление ответственности за нарушение требований миграционного законодательства

Согласно Указу Президента РФ от 7.05.2012 № 602 "Об обеспечении межнационального согласия" до декабря 2012 г. ФМС РФ следовало завершить подготовку и представление в установленном порядке проектов нормативных правовых актов, направленных на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства Российской Федерации.

²² Распоряжение Председателя Правительства РФ от 21 августа 2012 г. №1502-р "Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2012 - 2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года"

В декабре 2012 г. были внесены изменения: в статью 322.1 уголовного кодекса Российской Федерации (№ 308-ФЗ от 30.12.2012), в статью 26 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" (№ 321-ФЗ от 30.12.2012), в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и статьи 18.9 и 28.3 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (№ 315-ФЗ от 30.12.2012), в статьи 150 и 151 уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (№ 312-ФЗ от 30.12.2012). Вышеперечисленные законодательные акты содержат меры, направленные на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства Российской Федерации. В частности, речь идет об усилении уголовной ответственности за организацию незаконного въезда и административной ответственности за нарушение принимающей (приглашающей) стороной установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы, уголовной ответственности за незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства, въезд которым в Российскую Федерацию заведомо для них не разрешен.

В 2013 г. в развитие Указа Президента № 602 были приняты следующие законодательные акты, направленные против условий формирования масштабной нелегальной миграции:

- № 224 ФЗ от 23.07.2013 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Согласно положениям этого ФЗ усиливалась ответственность иностранных граждан за нарушение миграционного законодательства РФ, в частности, посредством увеличения периода ограничений на въезд на территорию РФ (до 10 лет).
- № 376 ФЗ от 21 декабря 2013 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» или закон "о резиновых квартирах". Согласно положениям этого закона значительно усиливается ответственность за нарушение правил миграционного учета для иностранцев и правил регистрационного учета для россиян (в зависимости от серьезности правонарушения - штраф до 500 тыс. рублей, принудительные работы на срок до трех лет либо лишению свободы на тот же срок). О необходимости принятия такого Закона говорят следующие оценки ФМС: за 2011-2012 гг. количество квартир, где формально зарегистрированы десятки и сотни приезжих, выросло в полтора раза - с 6,4 до 10 тысяч адресов. Если в 2011 г. таким образом было оформлено 300 тысяч граждан, то в 2012 г. - более полумиллиона.

- № 389-ФЗ от 28 декабря 2013 г. «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» сроки временного пребывания иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. С 1 января 2014 г. срок временного пребывания не может превышать суммарно девяносто суток, но не в течение года, как было ранее, а в течение каждого периода в сто восемьдесят суток. Таким образом, незаконные трудовые мигранты лишаются возможности выехать после 90 суток незаконной трудовой деятельности и сразу (через несколько дней) вернуться на территорию РФ для ее продолжения.

В декабре 2013 г. был принят Закон, получивший в обществе название "О резиновых квартирах" (№ 376-ФЗ от 21 декабря 2013 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Согласно положениям этого закона значительно усиливается ответственность за нарушение правил миграционного учета для иностранцев и правил регистрационного учета для россиян (в зависимости от серьезности правонарушения - штраф до 500 тыс. рублей, принудительные работы на срок до трех лет либо лишению свободы на тот же срок). Законом подтверждается действующая норма, по которой российским гражданам необходимо зарегистрироваться по месту пребывания или новому месту жительства в течение 90 суток в случае, если их предыдущее место проживания находилось в ином субъекте РФ.

В общей сложности за период с конца 2012 по начало 2014 г. было принято 46 законодательных актов в области миграции, половина из которых направлена на борьбу, пресечение, недопущение незаконной миграции.

Русский язык для мигрантов

Согласно Указу Президента РФ от 7.05.2012 № 602 "Об обеспечении межнационального согласия" (раздел 2, пункт б) Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации следовало обеспечить до ноября 2012 г. введение обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов, за исключением высококвалифицированных специалистов.

В ноябре 2012 г. (ФЗ № 185 от 12.11.2012) был принят закон «О внесении изменений в ст.131 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в РФ" и ст.272 закона РФ "Об образовании"». Данный Федеральный закон стал первым этапом введения обязательного экзамена по русскому языку, истории России и

основ законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов, за исключением высококвалифицированных специалистов. Он установил норму владения русским языком на уровне не ниже базового мигрантами, прибывшими в Российскую Федерацию в безвизовом порядке и намеревающимися осуществлять трудовую деятельность в сферах жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли и бытового обслуживания. Уровень владения русским языком должен подтверждаться документально. Эти положения не распространяется на граждан государств, в которых русский язык является государственным (Белоруссия и Южная Осетия).

Положения этого закона получили развитие в последующие годы, итогом которого стал Закон N 74-ФЗ от 20 апреля 2014 г. «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"». Этим законом с 1 января 2015 год определяется порядок подтверждения иностранными гражданами, получившим разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на работу либо патент (за исключением высококвалифицированных специалистов), владение русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации. Кроме того, Закон предусматривает для иностранных граждан, которым вид на жительство или разрешение на работу были выданы до 1 января 2015 г., необходимость представления документа, подтверждающего владение русским языком, знание ими истории России и основ законодательства Российской Федерации, при подаче заявления о продлении срока действия ранее выданного вида на жительство или разрешения на работу.

По поручению Минобрнауки РФ Российским университетом дружбы народов был разработан банк экзаменационных заданий по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации. В подготовке и экспертизе экзаменационных вопросов участвовали специалисты МГУ, СПбГУ, РАНХиГС, МИОО, Россотрудничества и ФМС России. Результатом работы отражен в Приказе Министерства образования и науки РФ от 29 августа 2014 г. N 1156 "Об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена". Определен порядок его проведения.

Следует отметить ФЗ N 71 от 20 апреля 2014 г. "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", с принятием которого устанавливается упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан

и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации и признанных носителями русского языка.

Совершенствование миграционной политики

Значительная часть законодательных документов в 2012-2014 гг. соответствовала положениям Указа Президента РФ от 7.05.2012 № 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации": «Правительству Российской Федерации обеспечить реализацию мер, направленных на совершенствование миграционной политики, включая содействие миграции в целях обучения и осуществления преподавательской и научной деятельности, участие Российской Федерации в программах гуманитарной миграции, а также разработку и реализацию программ социальной адаптации и интеграции мигрантов»;

Федеральный Закон № 303-ФЗ от 30.12.2012 «О внесении изменений в статьи 25 и 25.6 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"» упростил правила въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан - работников крупных иностранных компаний, осуществляющих инвестиции на территории Российской Федерации, и компаний, участвующим в реализации проектов создания инновационного центра "Сколково" либо международного финансового центра. Срок действия выдаваемой им обыкновенной деловой визы увеличивается до пяти лет;

По закону № 320-ФЗ от 30.12.2012 «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" временно проживающие в нашей стране иностранцы освобождаются от необходимости получать разрешение на работу. Десятки тысяч людей, проживающих в России, таким образом, освобождены от ненужной бюрократической волокиты.

По Закону № 185-ФЗ от 02.07.2013 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" определялось, что пребывание иностранного гражданина в Российской Федерации на основании обыкновенной рабочей визы не препятствует его обучению в организации, осуществляющей образовательную деятельность, на территории Российской Федерации без изменения цели въезда.

Это положение было развито в следующем Законе № 203-ФЗ от 23.07.2013 "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в

целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства", вступившему в силу с 1 января 2014 г. Согласно этому Закону

- ✓ создаются дополнительные благоприятные возможности для обучения в Российской Федерации иностранных трудящихся-мигрантов, изначально въехавших в нашу страну с целью осуществления трудовой деятельности;
- ✓ предоставляется возможность продления до окончания обучения срока временного пребывания иностранным гражданам, обучающимся в образовательных организациях по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию.
- ✓ упрощается порядок получения разрешений на работу иностранными гражданами, обучающимися по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию;

Постановление Правительства РФ № 891 от 8 октября 2013 г. установило, что ежегодная квота на образование в России иностранных граждан (в том числе соотечественников, проживающих за рубежом), получаемое по программам среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального образования за счет ассигнований федерального бюджета, не должна превышать *15 тыс. человек (т.е. квота увеличивается с 10 тыс. на 50%)*.

В Федеральном законе от 23 июня 2014 г. N 157-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" вносились изменения в статью 14 в части уточнения условий упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших после 1 июля 2002 года профессиональное образование в российских образовательных и научных организациях. Еще одной целью этих изменений было установление упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся индивидуальными предпринимателями, инвесторами или квалифицированными специалистами. Согласно новым положениям Закона о гражданстве РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, которые получили после 1 июля 2002 года профессиональное образование в российских образовательных и научных организациях и осуществляют трудовую деятельность в совокупности не менее трех лет, получают право обращаться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без

соблюдения условия о сроке проживания.²³ Такая же привилегия по Закону предоставляется индивидуальным предпринимателям, осуществляющим предпринимательскую деятельность в Российской Федерации не менее трех лет с ежегодной выручкой не менее 10 млн. рублей; инвесторам, чей вклад в уставном капитале и чистых активах юридического лица, объемом не менее 100 млн. рублем, не меньше 10 %; иностранным работникам, осуществляющим не менее трех лет трудовую деятельность по профессиям, включенным в перечень профессий иностранных граждан – квалифицированных специалистов.

Отказ от квотирования в пользу патентов для мигрантов из безвизовых стран

В своем послании Федеральному собранию в декабре 2013 г. Президент Российской Федерации предложил «изменить действующую патентную систему. Сейчас иностранный работник должен приобретать патент, если он работает у физического лица. Предлагаю, чтобы юридические лица и индивидуальные предприниматели также имели возможность нанимать иностранного работника на основе патента». Весной 2014 г. Федеральная миграционная служба разработала и вынесла на обсуждение в органы государственной власти и экспертное сообщество соответствующий законопроект. В ноябре 2014 этот законопроект с поправками был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федераций. Президент РФ подписал Федеральный закон Российской Федерации от 24 ноября 2014 г. N 357-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", который предусматривает предоставление права привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, въехавших в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, на основании патентов не только физическим лицам, но и юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Положение закона делают обязательным заключение трудовых и гражданско-правовых договоров между работников и работодателем, и отправление соответствующих уведомлений в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции. Согласно положениям закона патент будут выдаваться только тем иностранным гражданам, которые указали в миграционной карте целью визита «работу». Для учета специфики региональных рынков труда авторы Закона предложили наделить органы власти субъектов РФ полномочиями по определению стоимости патентов и их количество на данной территории.

²³ В прошлой редакции ФЗ «О гражданстве РФ» речь шла только о гражданах государств, входивших в состав СССР, получивших среднее профессиональное или высшее образование в созданных в Российской Федерации организациях, осуществляющих образовательную деятельность, после 1 июля 2002 года (без учета срока трудовой деятельности).

Гуманитарная миграция

В 2013 г. ФМС России в целях совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей вопросы предоставления убежища, вела работы над 11 проектами нормативных правовых актов по вопросам предоставления убежища, в т.ч.: 2 проектами федеральных законов. В 2014 г. ФМС РФ был разработан и вынесен на обсуждение проект Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» (новая редакция Федерального закона «О беженцах»). В законопроекте в частности вводится новое понятие «временная защита. Обсуждение и принятие закона в определенной степени задержали последствия (приток беженцев) событий в Украине.

Выводы или нерешенные проблемы

Принятые Законы в целом будут способствовать улучшению миграционной ситуации. Несомненно, усиление ответственности за нарушение миграционного законодательства в сочетании с ограничением количества возможных визитов из безвизовых стран, положением о «резиновых квартирах будут работать на предупреждение незаконной миграции. Вместе с тем, следует отметить, что усиление уголовной и административной ответственности без соответствующих изменений в практике регулирования процессов постоянной и трудовой миграции, как показывает международный и российский опыт, ведет к ослаблению нелегальной миграции только в первые годы после принятия соответствующих законодательных актов. Как отмечал В. В. Путин в своей статье «Россия: национальный вопрос, «простое механическое ужесточение миграционной политики не даст результата. Во многих странах такое ужесточение приводит лишь к увеличению доли нелегальной миграции. Критерий миграционной политики заключается не в ее жесткости, а в ее эффективности". Также настораживает большой контингент (950 тыс. человек в сентябре 2014 г.) тех, кому из-за нарушений действующего законодательства закрыт выезд в Россию.

Принятые законы создают условия для привлечения молодых и талантливых мигрантов из-за рубежа на учебу и работу в Россию. Но эти законы должны подкрепляться созданием безопасной и дружелюбной среды для их проживания и обучения. В противном случае никакие изменения в Законе о правовом положении иностранных граждан не смогут перенаправить хотя бы частично международные образовательные и академические миграционные потоки в Россию.

Изучение мигрантами русского языка - шаг к развитию позитивного взаимодействия между ними и коренным населением России. Вместе с тем, остается

несколько важных вопросов, в том числе, насколько необходимо, а если необходимо, то в какой форме и с каким уровнем требований следует проводить экзамен по русскому языку для тех, кто приезжает на работу, например, в сферу строительства, на короткий срок (от 3-х до 6 месяцев)? Не станет ли экзамен дополнительным фактором коррупции, учитывая стоимость экзамена (3000 рублей) и стоимость подготовки к тестированию (750 рублей за один академический час)?²⁴

Распространение системы патентов с физических на юридических лиц, очевидно, позволяет урегулировать статус сотен тысяч мигрантов. Однако, не совсем понятны механизмы «стимулирования притока в Россию, прежде всего профессиональных, образованных специалистов, знающих русский язык, близких к нашей культуре», о чем говорил Президент в декабре 2013 г. в своем послании Федеральному собранию. Не ясно, как будет определяться их стоимость и предельное количество в регионах. Сохранит ли в будущем система патентов такие свои преимущества, как гибкость и оперативность, минимальная отчетность? Ответ на эти и другие вопросы даст своевременный мониторинг миграционной ситуации и миграционной политики.

Вместе с тем, есть еще один важный вопрос: какой будет миграционная система Российской Федерации в ближайшем будущем, и какое место в ней будут занимать патенты, гражданство, и прочее? К сожалению, дать ответ на него пока невозможно, поскольку остается на стадии обсуждения проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный законопроект направлен на модернизацию институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации, в том числе предусматривающих введение упрощенного порядка их получения отдельными категориями иностранных граждан, длительно осуществляющими трудовую деятельность в Российской Федерации, включая создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство. Законопроект обсуждался на заседании Правительственной комиссии по миграции в 2013 г., прошел стадию согласования с федеральными органами исполнительной власти, а в июне 2014 г. был направлен в Министерство юстиции на правовую и антикоррупционную экспертизы.

Законопроект предлагает полное реформирование институтов разрешения на временное пребывание, временное проживание и вида на жительство, упорядочение этих правовых статусов для иностранных граждан в Российской Федерации в зависимости от срока их нахождения в стране, а также унификацию документов, выдаваемых в

²⁴Центр тестирования Евраз <http://centrevraz.ru/ceny>

подтверждение права на пребывание или проживание. Главная проблема законопроекта заключается в том, что в экспертном сообществе и у представителей органов государственной власти не сложилось четкого представления о каналах миграции в Россию, в зависимости от сроков и целей пребывания, структуре миграционных статусов и системах отбора мигрантов. Вид на жительство пока еще не стал иммиграционным документов с четкими правилами его получения. На практике, право на длительное проживание в России часто отождествляется с получением гражданства, что совершенно неверно, как с правовой, так и интеграционной точек зрения. К сожалению, и в обществе по-прежнему преобладают настроения ограничивать иммиграцию в России притоком соотечественников. Но опыт Германии показывает, что иммиграционная политика репатриационного характера не отвечает экономическим потребностям общества. С 2013 года Правительство ФРГ широко открыло двери для тех иностранцев, кто обладает профессиональным образованием, как высшим, так и средним.

Другой важный вопрос связан с определением потребности Российской Федерации в иностранных работниках. В ноябре 2013 г. на заседании Правительственной комиссии по миграции обсуждался Законопроект «О совершенствовании порядка определения потребности Российской Федерации в иностранных работниках и их привлечения к трудовой деятельности». Однако определения количественных параметров такой потребности должны быть основаны на изучении отечественного рынка труда и определении общей потребности в рабочей силе, как на общенациональном, так и на локальном уровне. К сожалению, спрос на рабочую силу с учетом ее профессионально-квалификационного состава изучен недостаточно, а его прогнозы не выполняются даже на 5 лет вперед.

В 2013 г. велась работа над проектом ФЗ № 161211-6 «О социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации». Этот закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в указанной сфере. Он был внесен в Государственную Думу 28 февраля 2014 г. и принят ей, но отклонен Советом Федераций Федерального Собрания Российской Федерации. Индикатором противоречивости разработанного законопроекта является неточное понимание понятий «адаптация» и «интеграция». Во многом такое непонимание отражает сохраняющуюся размытость российского законодательства в плане определения категорий мигрантов, которым должен

предоставляться доступ к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от их правового статуса.

Таким образом, несмотря на большую проделанную работу по исполнению Указов Президента РФ и реализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, целый ряд вопросов по регулированию миграционными потоками по-прежнему требует своего решения.

* * *

2006 год вошел в историю России, в том числе, как год начала новой демографической политики. 10 мая 2006 года Президент России в своем Послании Федеральному Собранию, назвав демографическую проблему важнейшей, заявил о том, что «мы должны в первую очередь решить именно эту, ключевую для всей страны проблему», отодвинув в стороны политические амбиции и не распыляя ресурсов. В Послании Президента речь шла об активной политике, направленной на снижение смертности, эффективную миграцию, повышение рождаемости с целью стабилизации численности населения к 2015 г. и созданию условий для ее роста к 2025 г. Конкретные меры по каждому из направлений демографической политики рассмотрены в соответствующих разделах данной главы и других главах Доклада²⁵. В этой части работы мы обобщаем результаты с учетом текущих и ожидаемых демографических изменений.

В целом, стоит отметить, что несмотря на ряд позитивных тенденций последних лет, демографическая ситуация в России сохраняет свою остроту и содержит ряд потенциальных рисков. Хотя на часть стоящих перед страной в связи с этим вызовов, в принципе, можно ответить путем дальнейшего улучшения демографических показателей, прежде всего смертности и продолжительности жизни и проведением более гибкой миграционной политики, тем не менее, динамика численности и возрастного состава населения в ближайшие десятилетия едва ли будет благоприятной. Это следует учитывать при формулировании на предстоящий период задач экономической и социальной политики.

Рождаемость

Рождаемость как компонента демографического роста занимает особое место в Концепции демографической политики, поскольку, «никакая миграция не решит наших

²⁵ См. главы 6 «Здравоохранение», в которой обсуждаются вопросы политики в области улучшения здоровья населения, и 8 «Социальная защита и пенсионное обеспечение», в которой рассматриваются некоторые аспекты социальной защиты семей с детьми.

демографических проблем, если мы не создадим надлежащие условия и стимулы для роста рождаемости здесь, у нас, в нашей собственной стране, не примем эффективных программ поддержки материнства, детства, поддержки семьи».²⁶ С 2007 г. в стране реализуется целая программа главным образом материального стимулирования рождаемости, включающая меры поддержки молодых семей, систему предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей, поддержки женщин, «принимающих решение родить и поднять хотя бы второго ребенка» («материнский капитал»), меры по обеспечению потребности семей в услугах дошкольного образования и пр.

Эти меры для многих семей с детьми могут быть жизненно важными с экономической точки зрения, помогая избежать бедности, иногда - нищеты. Они создают более благоприятный общественный климат, при котором легче решиться на рождение еще одного ребенка. Это особенно важно в ситуации, когда доход от заработков нестабилен, а также в семьях, где нет мужской поддержки матерей и слаба родственная поддержка. Именно социальные выплаты матерям, а также, если не в первую очередь, доступные детские сады в современном обществе обуславливают «дружественную к детям», а значит, и к деторождению, социальную атмосферу. Вместе с тем, официальная цель комплекса мер семейной политики 2007 года состояла исключительно в обеспечении роста рождаемости.

За время проведения политики стимулирования рождаемости и поддержки семей с детьми СКР (суммарный коэффициент рождаемости) вырос с 1,305 в 2006 г. до 1,707 в 2013 г., что выше запланированного Росминтрудом значения показателя (1,643).²⁷ Столь существенный рост (более чем на 30%) способствует распространению в обществе мнения о «необыкновенном» росте рождаемости в России. Однако демографический анализ имеющихся статистических и социологических данных оставляет место только для сдержанных оценок динамики рождаемости и эффективности проводимой пронаталистской политики. Так, СКР в России, хотя и превысил средневропейский уровень, все еще ниже, чем в США и ряде стран Северной и Западной Европы (Франция, Великобритания, Норвегия, Швеция и др.), где СКР составляет 1,9 – 2,0 (Демографический ежегодник, 2013). Затраты на поддержку семьи в России, несмотря на их рост, по-прежнему остаются одними из самых низких по сравнению со странами ОЭСР. Анализ динамики СКР и других показателей уровня рождаемости обнаруживает постепенное затухание эффекта большого прироста непосредственно вслед за введением стимулирующих мер. Это является подтверждением известной гипотезы о том, что меры

²⁶ Президент РФ. Послание Федеральному собранию. 26 мая 2006 года.

²⁷ См.: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/9>

материального стимулирования не дают долговременного результата, их результативность быстро сходит на «нет».

Главный результат демографического анализа заключается в том, что ни сами намерения россиян, ни их реализация на массовом уровне не изменились существенным образом под влиянием действия мер пронаталисткой политики. Подавляющее большинство россиян в по-прежнему ориентировано на одно-двуухдетную семью. Некоторые положительные подвижки в этих намерениях имеются, но значимость их совершенно недостаточна, чтобы ожидать существенного роста рождаемости в ближайшем будущем. Фактически это означает замедление и даже возможное прекращение роста рождаемости в ближайшем будущем.

Таким образом, если говорить о положительных результатах современной демографической политики, то только как о возможном предотвращении дальнейшего снижения рождаемости и создании предпосылок для ее стабилизации. Однако уровень рождаемости, на котором можно ожидать стабилизацию, в настоящее время слишком низок, чтобы выйти из режима суженного воспроизводства российских поколений в обозримой перспективе. Дадут ли поколения, рожденные в 1990-х гг., повод для более оптимистичных прогнозов, говорить пока еще слишком рано. Вместе с тем, экономический кризис, начавшийся в России в 2014 г., может оказать негативное влияние на динамику рождаемости.

Для сохранения и развития успехов в сфере рождаемости, как показывает мировой опыт, следует перенести акцент с непосредственного стимулирования рождений на семейную составляющую демографической политики. Речь идет о поддержке семей с детьми в течение всего периода их взросления; об обеспечении родителям, имеющим нескольких детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности вне дома с выполнением семейных обязанностей; о развитии системы не прямых финансовых и нефинансовых мер поддержки семей с детьми; об усилении дифференцированности социальной поддержки семей в зависимости от числа детей в них. Пакет мер для решения этих задач в принципе известен. Но условием их успешной реализации в России является существенное увеличение расходов на семейную политику, в противном случае удержать достигнутые высоты рождаемости будет трудно.

Именно для усиления семейной составляющей в демографической и социальной политике Правительство Российской Федерации утвердило 25 сентября 2014 г. Концепцию государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Среди основных целей концепции выделяются следующие: поддержка, укрепление и защита семьи и ценностей семейной жизни, создание необходимых условий

для выполнения семьей ее функций, повышение качества жизни семей, обеспечение прав членов семьи в процессе ее развития.²⁸

Миграция

Миграционные процессы играют важную роль в демографическом воспроизводстве и социально-экономическом развитии России. За последние два десятилетия благодаря миграции страна получила дополнительно 8,5 млн. постоянных жителей. Свыше 12 млн. иностранных рабочих за последние десять лет получили разрешение на работу. Начиная с 2010 г. иностранцами было приобретено более 4 млн. патентов на осуществление трудовой деятельности. При этом подавляющее большинство как постоянных, так и временных мигрантов составляют выходцы из бывших союзных республик.

Но экономический и социальный эффект от миграции в России со временем стал снижаться из-за увеличения среди мигрантов из стран СНГ доли лиц с невысоким образовательным статусом и низким уровнем профессиональной подготовки, плохо владеющих русским языком. Этому способствовало несовершенство системы по определению потребности и отбору мигрантов, неразвитость мер, направленных на привлечение квалифицированных работников и талантливой молодежи. Миграционная политика была ориентирована на временную трудовую миграцию и носила ограничительный характер. Трудовые контракты с большей частью иностранных работников вне зависимости от их вида деятельности не могли превышать одного года. Итогом несовершенства миграционного законодательства стало наличие многочисленной армии незаконных трудовых мигрантов. Отсутствие программ адаптации и интеграции внесло вклад в нарастание антимигрантских настроений среди населения России.

В Майских Указах Президента РФ 2012 г. была поставлена задача по совершенствованию миграционной политики, повышению ее эффективности и предупреждению негативных явлений, связанных с миграцией. В июле 2012 г. Президент РФ утвердил Концепцию государственной миграционной политики до 2025 г., целями которой являются: обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и максимальной защищенности и благополучия ее жителей; стабилизация и увеличение численности постоянного населения страны; содействие обеспечению потребности экономики в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей. Для исполнения Указов Президента и реализации

²⁸ Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года

положений Концепции в 2012-2014 г. в общей сложности было принято более 50 законодательных актов в области миграции. Эти акты были, в том числе, направлены на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства, на введение для мигрантов обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации. Кроме того, они регулировали содействие миграции в целях обучения и осуществления преподавательской и научной деятельности, устанавливали переход от системы квотирования к патентам для мигрантов из безвизовых стран.

Вместе с тем эффект от введенных мер не будет достигнут в полной мере пока остаются нерешенными многие вопросы миграционной политики. Среди них выделяются вопросы, относящиеся к реформированию институтов разрешения на временное пребывание, временное проживание и вида на жительство, а также вопросы, связанные с созданием дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой. Без их решения в скором времени не удастся создать современную миграционную систему, которая позволит успешно конкурировать с другими странами за человеческие ресурсы на международном рынке труда.

Библиография

1. Демографический ежегодник. 2013. М., 2013, с.535-536.
2. Журенков К., Портнягина М. За дальним рублем / Огонек, 11 ноября 2013 года
3. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.
4. Поехали? / «Эхо Москвы», 5 ноября 2013 года
5. Президент РФ. Послание Федеральному собранию. 26 мая 2006 года.
6. Распоряжение Председателя Правительства РФ от 21 августа 2012 г. №1502-р "Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2012 - 2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года"
7. Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».
8. Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ.
9. Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ.
10. Центр тестирования Евраз <http://centrevraz.ru/ceny>
11. <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/9>

12. <http://www.fss.ru/>.
13. <http://fz122.fss.ru/index.php?service=392§ion=f.fn&split=1&smode=0&umode=1&idr=0&Year=2010&Quart=4&wgraph=&page=0&PHPSESSID=dsm51jumiva7dlrcv3bib2guq0>.
14. http://www.pfrf.ru/family_capital/
15. <http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/koncepciya/koncepciya25.html>
16. Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года

3 Рынок труда и политика на рынке труда²⁹

В данной главе обсуждаются основные тенденции на российском рынке труда, наблюдавшиеся в последнее десятилетие. Основываясь на официальных данных Росстата в годовом и квартальном, а в ряде случаев в месячном выражении, мы анализируем динамику ключевых индикаторов рынка труда: экономической активности, занятости и безработицы; найма, выбытия и вакансий; заработной платы и производительности труда.

Мы обращаем внимание на то, что на фоне внешне очень благоприятных обобщающих показателей состояния рынка труда (таких как высокие уровни занятости и низкие - безработицы), в последнее время становятся все более очевидными структурные диспропорции, в том числе демографически и институционально обусловленные. В среднесрочной перспективе при условии сохранения базовых институциональных условий можно ожидать их дальнейшего накопления и обострения.

Естественным ограничением нашего анализа является неполная доступность статистических данных за 2014 г., в то время как многие тенденции могут испытывать определенный перелом, связанный с продолжением стагнации во время подготовки данного материала. Хотя для лучшего понимания долгосрочных тенденций мы рассматриваем весь период 2000-х годов, особый интерес, на наш взгляд, представляет период 2012–2014 гг. Его основная макроэкономическая особенность заключается в том, что рост экономики практически прекратился. С более чем 5% в последнем квартале 2011 г. (по отношению к аналогичному периоду предыдущего года) темп роста упал до 2% в последнем квартале 2013 г., опустившись до уровня менее 1% в первые два квартала 2014 года. По сравнению с периодами сверхактивного роста, глубокого кризисного падения и энергичного посткризисного восстановления, через которые российская экономика прошла в 2000-е годы, ситуация с практически нулевыми темпами роста представляется достаточно необычной. В данной главе обсуждается первая реакция российского рынка труда на эти изменения.

Завершает главу анализ и предложения по совершенствованию политики на рынке труда. Мы подчеркиваем, что основной резерв улучшения ситуации в сфере занятости и оплаты труда лежит в сфере экономической политики, тогда как в рамках политики на рынке труда возможности государства ограничены. Тем не менее, в главе рассматривается четыре возможных направления действий государства в этой сфере: (1) совершенствование законодательного регулирования рынка труда в направлении снижения издержек по созданию «хороших» рабочих мест и учета растущей гибкости и

²⁹ Авторы: Ростислав Исаакович Капелюшников, д.э.н., зам. директора ЦеТИ НИУ ВШЭ; Алексей Юрьевич Ощепков, к.э.н., с.н.с. ЦеТИ НИУ ВШЭ; Федор Тимофеевич Прокопов, д.э.н., директор ИЗиП НИУ ВШЭ.

неоднородности рынка труда, (2) обеспечение максимально возможной информационной прозрачности рынка труда, (3) повышение институционального потенциала органов государственной службы занятости, и (4) продолжение реформы в области профессий и квалификаций работников, направленной на создание Национальной системы квалификаций и профессиональных стандартов.

3.1 Предложение труда: на пороге негативной динамики

В настоящее время российская экономика вплотную подошла к порогу резкого сокращения предложения труда, связанного со вступлением страны в длительную демографическую яму. Это сокращение носит характер долговременного тренда и в предстоящие годы будет оказывать огромное влияние на все стороны экономической жизни страны.

Парадокс текущей ситуации в том, что хотя *численность трудоспособного населения* (все лица в возрасте 16–54/59 лет) уже начала достаточно быстро сокращаться, экономика этого реально еще не почувствовала, поскольку объем предложения труда - *численность экономически активного населения* (занятые плюс безработные в возрасте 15–72 года) - продолжает оставаться на чрезвычайно высоком по историческим меркам уровне. Связано это с особенностями механизма смены поколений на рынке труда.

Так, численность экономически активного населения (измеряет фактическую величину предложения труда) достигла максимума в 2011 г. (75,8 млн. человек). И хотя в 2012 и 2013 гг. она несколько сократилась (на 100 тыс. и 150 тыс. человек соответственно), но продолжала, тем не менее, оставаться в зоне высоких значений. Как видно на **рис. 3.1**, с точки зрения предложения рабочей силы ситуация на российском рынке труда никогда не была такой благоприятной, как в 2008–2013 гг.

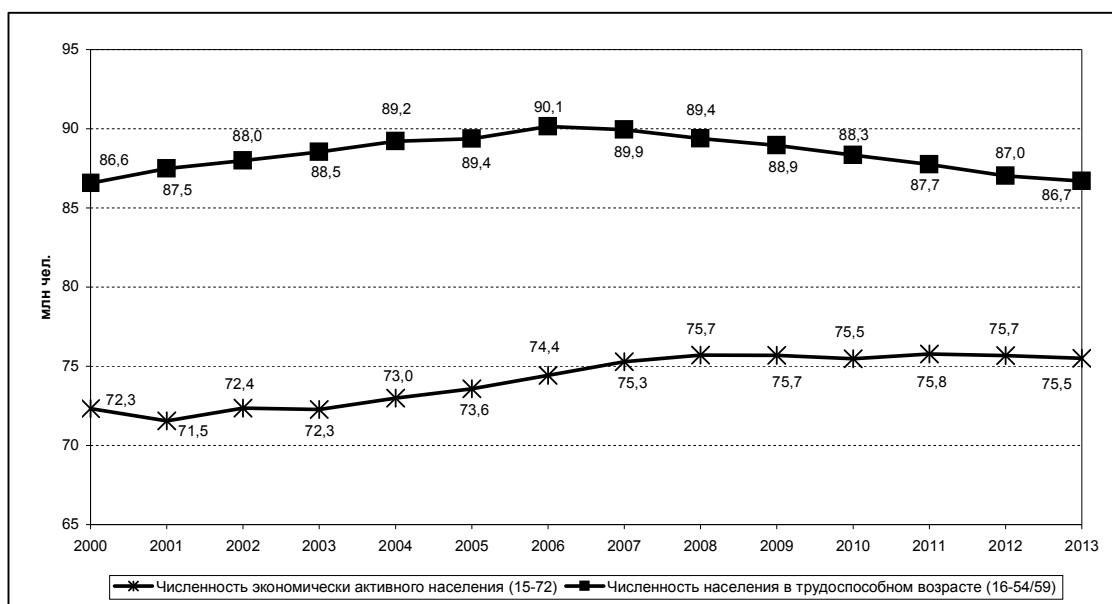


Рис. 3.1. Динамика численности экономически активного населения и населения в трудоспособном возрасте, ОНПЗ, годовые данные, 2000–2013 гг. (млн. человек)

Однако динамика численности населения в трудоспособном возрасте оказывается иной. Своего пика этот показатель достиг в 2006 г. – 90,1 млн. человек, а затем стал монотонно снижаться (примерно на 0,5 млн. человек ежегодно). В результате к 2013 г. кумулятивные потери в численности трудоспособного населения составили внушительную величину – 3,4 млн. человек, или около 4% в относительном выражении. В ближайшие годы, как ожидается, эта убыль будет только нарастать, достигая 1–1,2 млн. человек в год.

Отмеченное расхождение в трендах объясняется тем, что динамика экономически активного населения следует за динамикой трудоспособного населения с лагом (запаздыванием) в несколько лет. Когда пенсионного возраста достигают большие по численности когорты (превышающие по размеру молодые «входящие» когорты), трудоспособное население начинает уменьшаться. Но поскольку значительная часть таких «молодых» пенсионеров предпочитает оставаться на рынке труда, численность экономически активного населения какое-то время продолжает оставаться высокой. Однако когда через 5–6 лет сегодняшние «молодые» пенсионеры «постареют» и начнут массово уходить с рынка труда, это неизбежно повлечет резкое падение показателей экономической активности и занятости. Тогда эффект от сократившегося предложения труда проявится в полной мере с серьезными негативными последствиями для экономического развития страны. Таким образом, относительно благополучная ситуация с предложением труда, наблюдавшаяся в последние годы, временная и должна измениться уже в ближайшее время. Это создаст шок предложения на рынке труда.

Представление о силе этого грядущего шока дают оценки ожидаемой динамики численности экономически активного населения, рассчитанные нами на основе альтернативных вариантов демографического прогноза Росстата (**Демографический ежегодник, 2013**) (**рис. 3.2**). Исходя из высокого варианта демографического прогноза, к 2031 г. следует ожидать сокращения рабочей силы на 6,2 млн. человек, исходя из среднего – на 7,5 млн., из низкого – на 9 млн. человек. Столь низкая численность экономически активного населения наблюдалась на российском рынке труда лишь в 1998–1999 гг. (**Малева и др., 2002: Гл.1**). Причем во все варианты демографического прогноза Росстата заложены весьма оптимистические (возможно, сверхоптимистические) представления о будущем миграционном притоке. Без его учета численность экономически активного населения может сократиться на 11,5 млн. человек – до 64 млн.

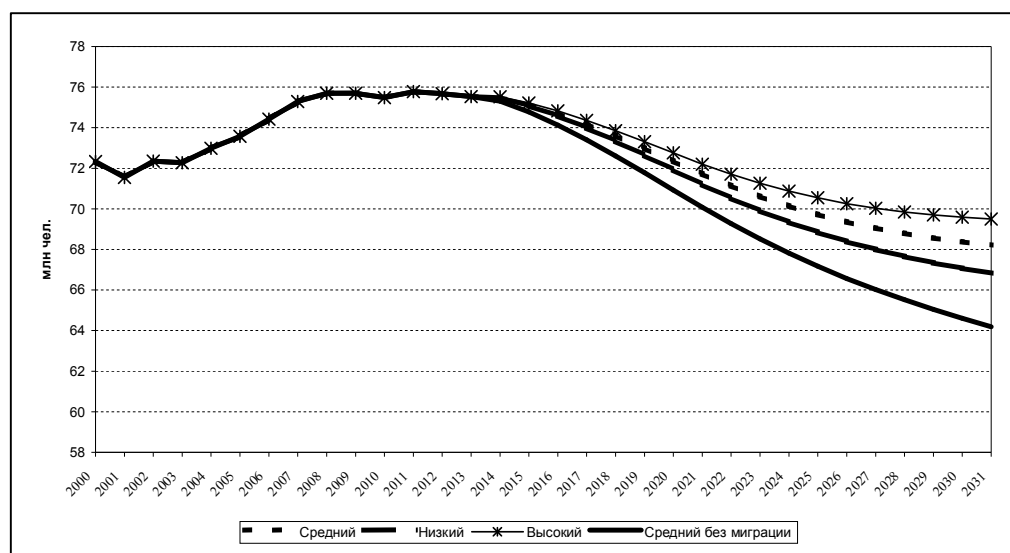


Рис. 3.2. Фактическая и ожидаемая динамика численности экономически активного населения по альтернативным вариантам демографического прогноза, 2000–2031 гг. (млн. человек).

Возникает вопрос: имеются ли какие-либо внутренние резервы, чтобы компенсировать убыль экономически активного населения, неизбежным следствием чего окажется резкое сокращение занятости? К сожалению, ответ на него однозначно отрицательный. Основная причина состоит в том, что российские показатели участия в рабочей силе уже и так находятся в зоне весьма высоких значений. На протяжении большей части 2000-х годов уровень экономической активности российского населения непрерывно рос (**рис. 3.3**). Исторического максимума он достиг в 2012 г. – 68,7%. Его повышение объяснялось как улучшением возрастной структуры предложения труда (увеличением доли лиц активных возрастов 25–50 лет, у которых экономическая активность является наивысшей), так и быстрым экономическим ростом, который

повышал шансы на трудоустройство и подталкивал многих экономически неактивных лиц к выходу на рынок труда. Ранее все это позволяло в значительной мере компенсировать негативное влияние на предложение труда сокращения численности населения в трудоспособном возрасте, о котором говорилось выше, но на данный момент этот ресурс уже практически исчерпан.

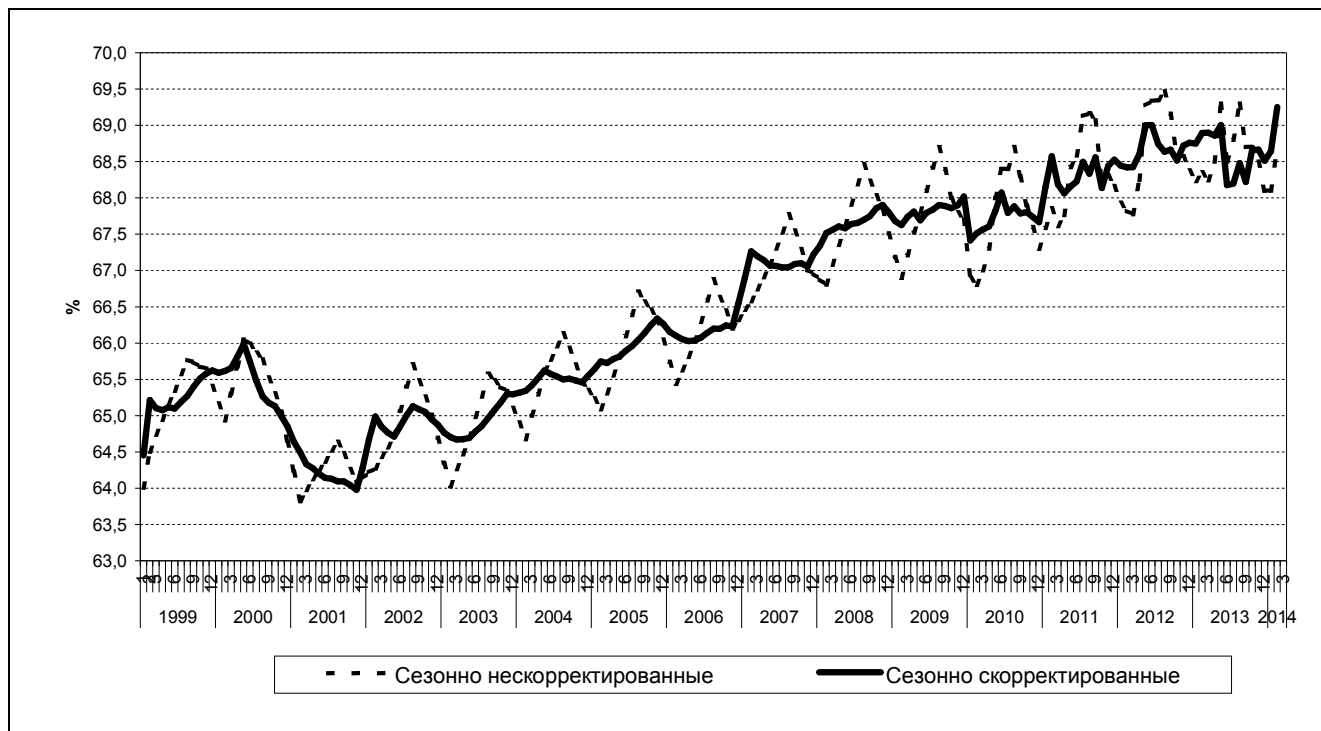


Рис. 3.3. Динамика уровня экономической активности, месячные фактические и сезонно скорректированные данные, 1999–2014 гг. (в %)

Теоретически, экономическую активность населения можно повысить за счет ее стимулирования среди групп, где она относительно низка: молодежь, женщины трудоспособного возраста с детьми, лица пенсионного возраста. Однако и здесь нет резервов. Экономическая активность *российской молодежи* действительно поддерживается на достаточно невысоком уровне, но связано это с тем, что подавляющее большинство молодых людей стремятся получать высшее образование. Более того, следует ожидать, что со временем это стремление будет только усиливаться, так что экономическая активность молодежных групп, скорее всего, будет снижаться и дальше. *Российские женщины*, по международным стандартам, уже демонстрируют исключительно высокий уровень экономической активности (даже среди женщин в возрасте 20–49 лет с детьми до 18 лет он достигает 80%!)). Как следствие, шансы на его дальнейшее повышение крайне невелики. То же можно сказать и о третьей группе – *российских пенсионерах*. Казалось бы, их экономическую активность можно было бы подстегнуть, повысив официальный возраст выхода на пенсию, который, по международным меркам, остается чрезвычайно низким. Однако, по нашим оценкам, даже

его резкое повышение (например, до средних показателей стран – членов ОЭСР) могло бы дополнительно вывести на рынок труда не более 1 млн. человек.³⁰ Все это «крохи», не сопоставимые с масштабами ожидаемого сокращения рабочей силы, которое уже началось и со временем будет только набирать силу.³¹

3.2 Занятость: остановка роста и структурные сдвиги

Если численность экономически активного населения характеризует совокупное предложение труда, то численность занятых – совокупный спрос на труд³². В российской статистике существует два основных источника данных об общей численности занятых (Малева и др. 2002: Гл.2). Во-первых, это выборочные Обследования населения по проблемам занятости (ОНПЗ), проводимые Росстатом с 1992 г. Во-вторых, оценки по методологии баланса трудовых ресурсов (БТР), которые представляют свод данных из нескольких источников (ОНПЗ, отчетности предприятий, данных ФМС и т. д.).

У каждого из этих источников есть свои преимущества и недостатки. Важно учитывать, что они охватывают не во всем совпадающие сегменты рынка труда (например, ОНПЗ отражают численность всей, а БТР – только гражданской рабочей силы; ОНПЗ не учитывают временных трудовых мигрантов, а БТР их учитывают; и т. д.). В результате между показателями, строящимися на их основе, могут наблюдаться достаточно серьезные расхождения. Альтернативные оценки изменения численности занятых в российской экономике в 2000–2013 гг. представлены на рис. 3.4.

³⁰ Так, у российских женщин в возрасте 55–59 лет уровень экономической активности на 8 п. п. отстает от среднего значения аналогичного показателя в странах ОЭСР (OECD, 2013). Если бы повышение планки пенсионного возраста смогло ликвидировать этот разрыв, то это добавило бы к численности рабочей силы примерно 460 тыс. человек. Аналогичное «подтягивание» уровня экономической активности в группе 60–64 года до среднего показателя по ОЭСР дало бы «прибавку» 240 тыс. у мужчин (потребовался бы прирост на 18 п. п.) и 160 тыс. у женщин (потребовался бы прирост на 13 п. п.). Суммарная величина возможного приращения составила бы, таким образом, около 1 млн. человек.

³¹ Более подробно о вкладе демографических факторов в изменение предложения труда см. Капелюшников и Ощепков (2014).

³² Точнее совокупный спрос на труд характеризуется суммой числа занятых и числа незаполненных вакансий. Динамика последних рассматривается ниже.

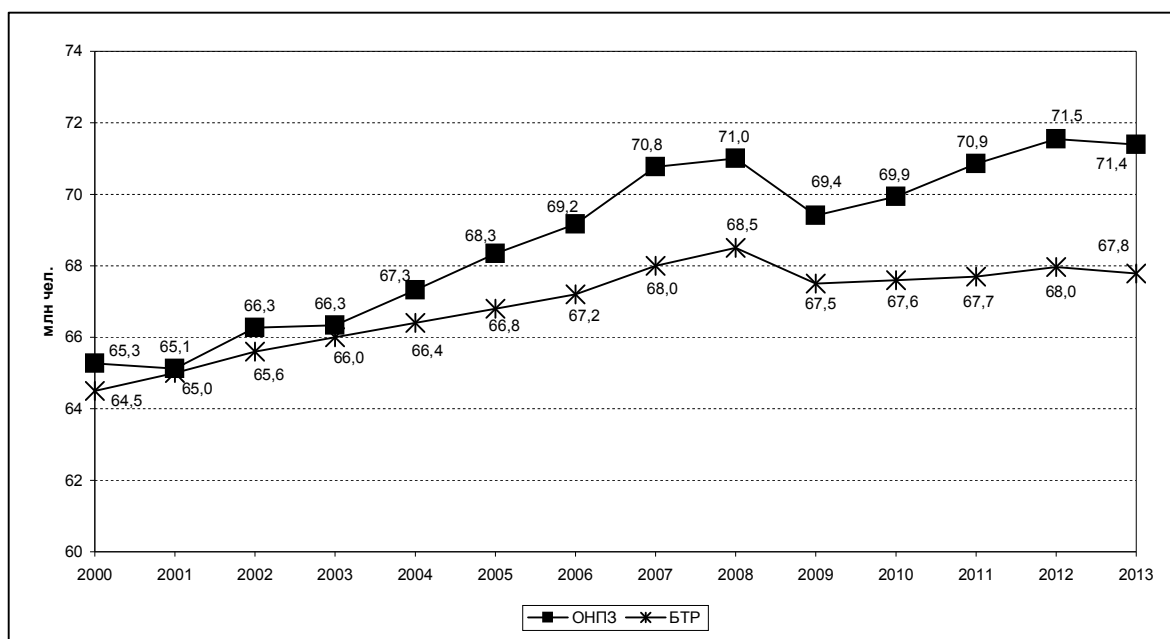


Рис. 3.4. Динамика численности занятых по альтернативным источникам данных, среднегодовые показатели, 2000–2013 гг. (млн. человек)

Согласно ОНПЗ, общая численность занятых в 2000-е годы неуклонно росла и в 2008 г. достигла 71 млн. человек. В 2009 г., вследствие кризиса, она снизилась до 69,4 млн., то есть примерно на 1,6 млн. человек. Это означает, что при падении ВВП почти на 8% занятость уменьшилась на 2,2% и, следовательно, эластичность занятости по выпуску оказалась равна 0,28 (рис. 3.5) – это вполне сопоставимо с тем, что наблюдалось при гораздо более сильном падении ВВП в 1990-е годы (Капелюшников, 2009). В 2011 г. численность занятых, как и ВВП, фактически вернулась на докризисный уровень. Рост занятости продолжился и в 2012 г., когда она достигла рекордного уровня – 71,5 млн. человек. Однако в 2013 г. на фоне замедления темпов экономического роста она начала снижаться (падение к концу года по сравнению с концом 2012 г. составило около 150 тыс. человек, с коррекцией на сезонность падение составило почти 0,5 млн.).

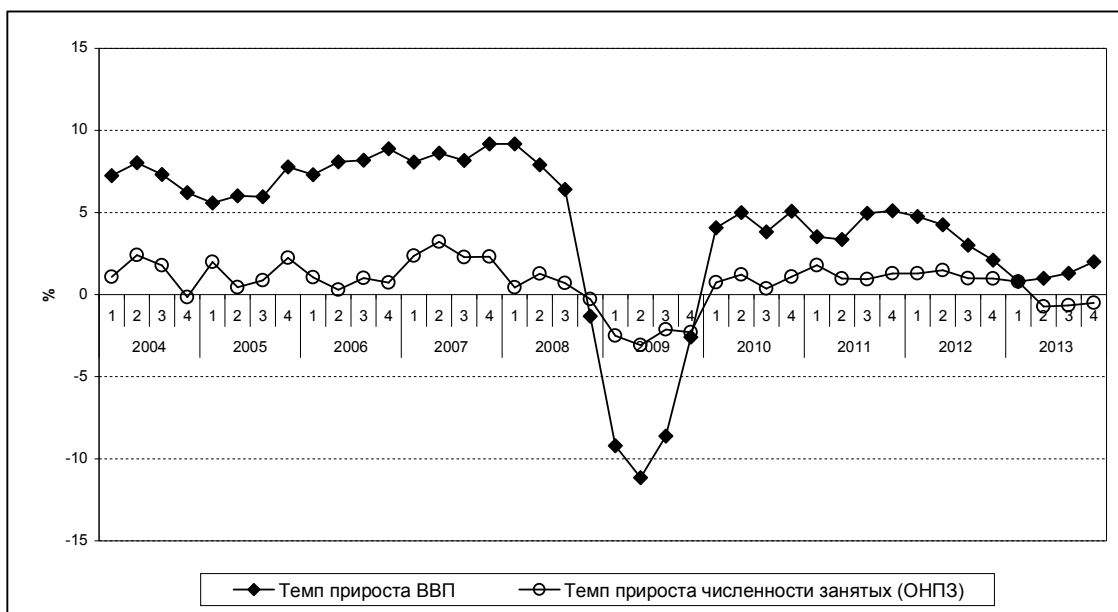


Рис. 3.5. Темпы прироста ВВП (в постоянных ценах 2008 г.) и общей численности занятых (по ОНПЗ), 2004–2013 гг. (в % к соответствующему кварталу предыдущего года)

Общая численность занятых, рассчитываемая на основе БТР, также росла в 2000-е годы и также сократилась в 2009 г. вследствие кризиса (см. **рис. 3.4**). Однако в этом случае кризисное сокращение составило 1,5%, так что эластичность занятости по выпуску оказывается еще ниже – примерно 0,19. После кризиса общая занятость по БТР тоже росла, но более низкими темпами, чем по ОНПЗ. Причем, согласно этим оценкам, полного восстановления до докризисных значений так и не произошло (на максимальном уровне – 68,5 млн. человек – занятость по БТР находилась в 2008 г.). В 2013 г. занятость по БТР, как и по ОНПЗ, несколько сократилась.

В целом, как видно на **рис. 3.4**, оценки по БТР несколько сглаживают колебания общей занятости по сравнению с оценками по ОНПЗ. Отметим, что со временем разрыв между ними постепенно увеличивался, но общая динамика, которая вырисовывается из этих оценок, оказывается сходной. Так, в докризисный период оба показателя практически монотонно росли, причем почти одинаковыми среднегодовыми темпами – примерно на 1% по ОНПЗ и на 0,75% по БТР. После кризисного провала в 2009 г. они вновь синхронно пошли вверх, но если занятость по ОНПЗ росла практически так же быстро, как и раньше (примерно на 1% в год), то занятость по БТР стала повышаться намного медленнее (примерно на 0,25% в год). Наконец, для 2013 г. оба показателя фиксируют полную остановку роста общей занятости, что может иметь далеко идущие последствия для будущего российской экономики. Действительно, по нашим оценкам, если в 2000-е годы расширение занятости добавляло примерно 0,5 п. п. к ежегодному

темпу прироста ВВП, то к настоящему времени вклад этого фактора в экономический рост стал нулевым.

Что можно сказать об ожидаемой динамике российской занятости в долгосрочной и краткосрочной перспективе?

Начнем с того, что рост занятости в докризисный и посткризисный периоды протекал в принципиально разных условиях: в первом случае – на фоне растущей, во втором – на фоне стагнирующей численности экономически активного населения. Это означает, что в докризисный период он мог происходить за счет как прироста численности экономически активного населения, так и перетока рабочей силы из безработицы в занятость, тогда как в посткризисный – только за счет второго из этих двух механизмов. Однако по мере снижения безработицы возможности для дальнейшего действия "перераспределительного" механизма сужались и к 2013 г. (по данным как ОНПЗ, так и БТР) оказались практически исчерпанными. Это предполагает, что в долгосрочной перспективе российской экономике предстоит функционировать в принципиально новых условиях – с неизменной или даже падающей занятостью. Как следствие, ее вклад в рост ВВП из нулевого станет, по-видимому, отрицательным.

Наши оценки ожидаемой динамики занятости, построенные на основе альтернативных вариантов демографического прогноза Росстата, подтверждают этот вывод (рис. 3.6). При реализации высокого варианта прогноза численность занятых сократится к 2031 г. по сравнению с исходным 2012 г. на 6 млн. человек, среднего – на 7 млн., низкого – на 8 млн. человек. Наконец, если предположить, что миграционный прирост населения будет нулевым, то в этом случае занятых станет меньше на 11 млн. человек. Иными словами, в 2012–2031 гг. занятость может снизиться на 8–15%.

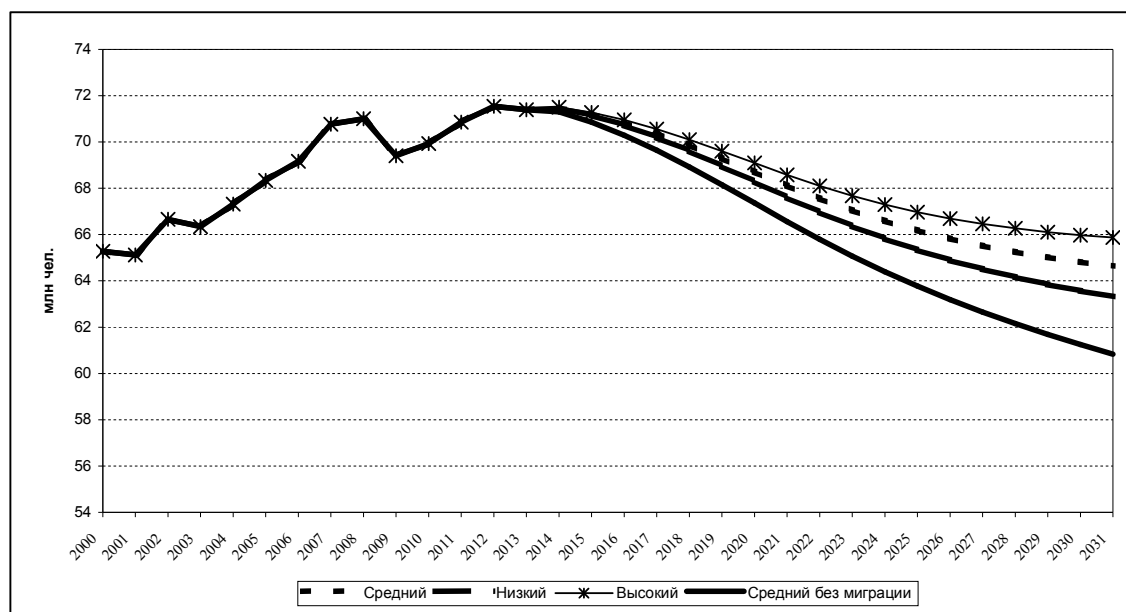


Рис. 3.6. Фактическая и ожидаемая динамика численности занятого населения по альтернативным вариантам демографического прогноза, 2000–2031 гг. (млн. человек)

Если говорить о краткосрочных перспективах, то, как показывают сезонно скорректированные оценки (по данным ОНПЗ), представленные на рис. 3.7 и 3.8, если в начале 2013 г. численность занятых еще продолжала слабо повышаться, то затем где-то с середины года началось ее снижение. К концу года сокращение по сравнению с концом предыдущего года составило порядка 0,6 млн. человек, что эквивалентно падению уровня занятости примерно на 0,6 п. п. Это могло произойти под действием как демографических факторов, так и ухудшения экономической обстановки. По нашим оценкам, наблюдавшееся в 2013 г. сокращение численности занятых примерно в равной степени было обусловлено снижением экономической активности и ростом безработицы. В любом случае можно говорить, что российская экономика уже вступила на путь убывающей занятости. Небольшое повышение возможно при заметном улучшении ситуации в экономике, но оно практически наверняка окажется временным и быстропреходящим.

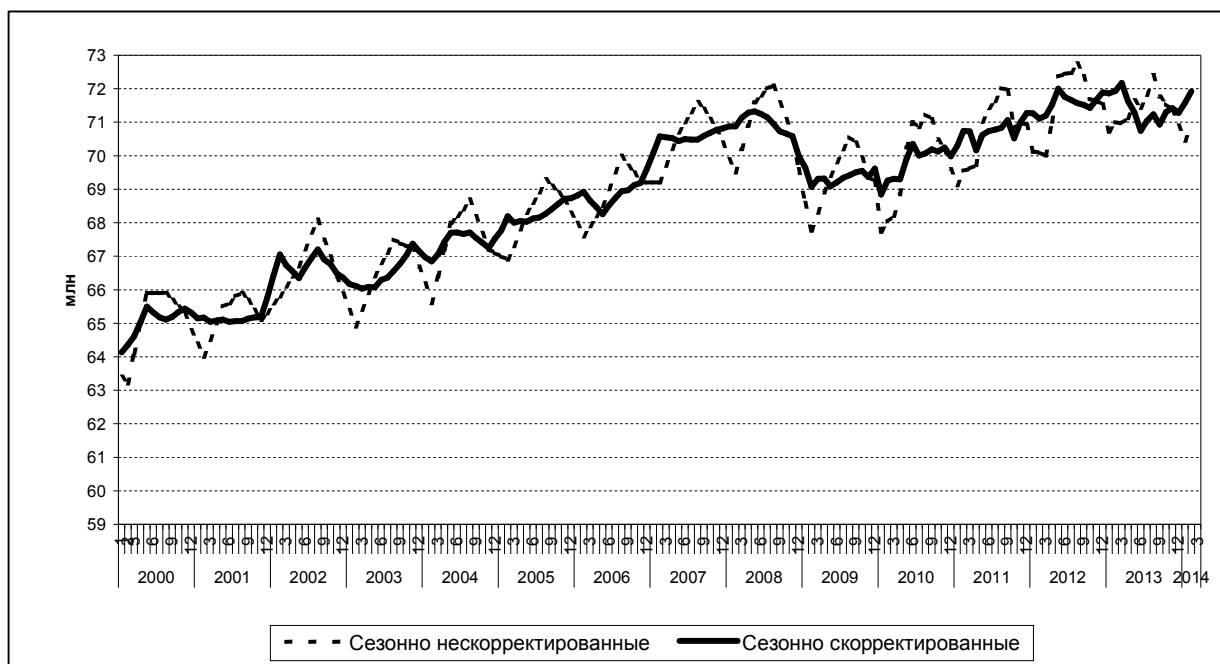


Рис. 3.7. Динамика общей численности занятых, месячные фактические и сезонно скорректированные данные, ОНПЗ, 2000–2014 гг. (млн. человек)

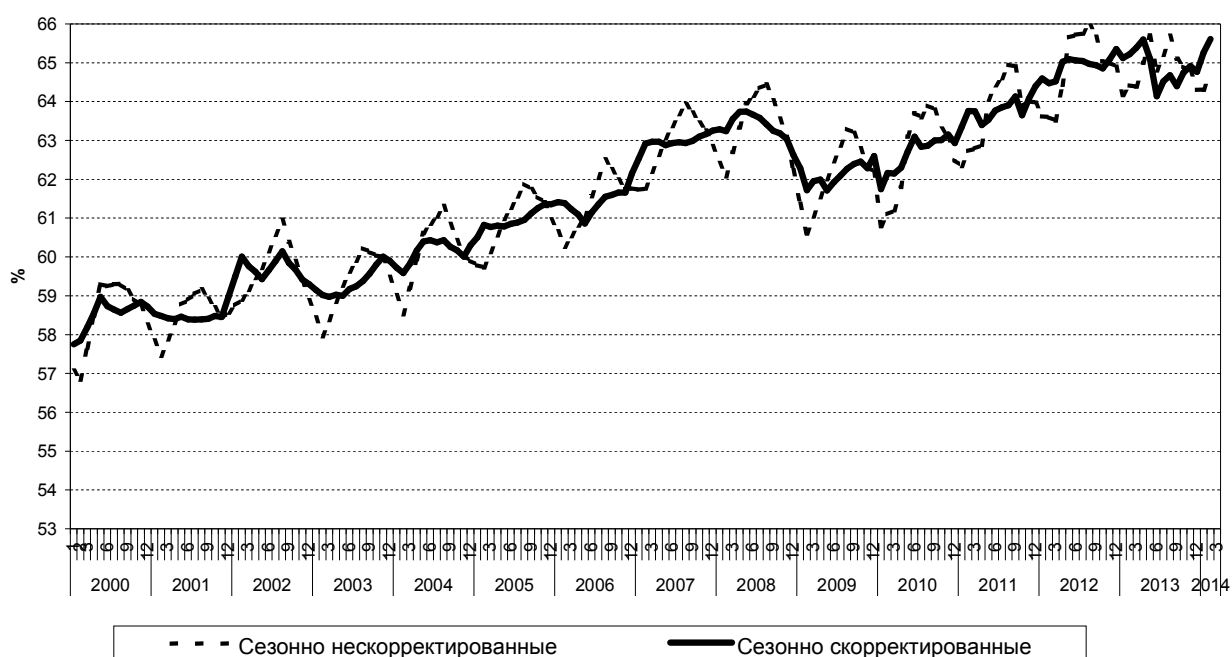


Рис. 3.8. Динамика уровня занятости, месячные фактические и сезонно скорректированные данные, ОНПЗ, 2000–2014 гг. (в %)

Замедление, а затем и обнуление темпов прироста занятости наблюдались на фоне серьезных изменений в ее *структуре*.

Возрастная структура. За 14 лет, с 2000 г. по 2013 г., российская занятость постарела на 1,2 года: средний возраст занятых вырос с 39,1 до 40,3 лет. Возрастная структура занятости заметно изменилась. Если в 2000 г. в структуре преобладали

работники средних возрастов (35-49 лет), то в 2013 г. лидерство разделилось между двумя достаточно удаленными друг от друга по возрастной шкале группами 25-29 лет и 50-54 года. В результате изменилась форма распределения занятости по возрастным группам: из «одногорбого» она превратилось в «двугорбое» (рис. 3.9). При этом существенно сократилась доля молодежи (доля занятых в возрасте 15-24 года сократилась на 2,8 п.п.) и выросла доля занятых старше 50 лет (на 7,8 п.п.). Старение занятости, как и ее сокращение, является прямым следствием негативных демографических процессов, обсуждавшихся выше. (Отметим, что сокращение молодежной занятости связано также с ростом вовлеченности в систему высшего образования). Так как более молодые работники в большей мере склонны к изучению и использованию различного рода инноваций и новых технологий, то старение занятости, скорее всего, тормозит рост производительности труда.³³

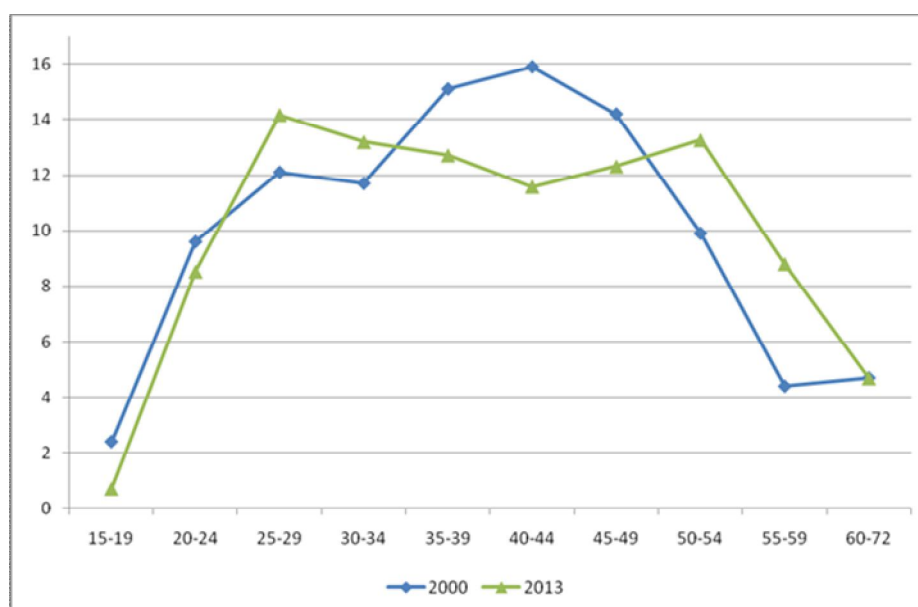


Рис. 3.9. Распределение занятости по 5-летним возрастным группам, 2000 и 2013 гг. (% от общей занятости).

Образовательная структура. Другой явный тренд в структуре российской занятости — это повышение уровня образованности работников. В 2000 г. высшее профессиональное образование имели примерно 21,7% всех занятых, и эта группа уступала по численности группе работников, обладающих средним профессиональным и средним общим образованием (28,6% и 23,6% соответственно). В 2013 г. доля работников с высшим образованием (включая послевузовское) достигла 35,5% (!) и была уже самой

³³ Разумеется, старение населения не является процессом, свойственным только для России. Этот процесс наблюдался и наблюдается во всех развитых странах мира. Подробнее об этом, а также о связи старения с производительностью см., например, специальный выпуск журнала *Labour Economics* 2013 г. и вводную статью Д. Блума и А. Суза-Поза (Bloom and Sousa-Poza, 2013).

большой по численности.³⁴ В целом, более высокий уровень образования делает работника более конкурентоспособным на рынке труда, повышая как шансы трудоустройства, так и производительность труда. Тем не менее, сильное распространение высшего образования само по себе не говорит о том, что рабочая сила в России стала более квалифицированной и производительной. С одной стороны, как указывают существующие исследования, качество высшего образования стало заложником его массовости (Капелюшников, 2011). С другой стороны, высшее образование в России видимо уже давно является некой социальной нормой, недостижение которой воспринимается почти как девиантное поведение. В результате, оно все больше и больше теряет свою связь с человеческим капиталом и производительностью труда работника.

Занятость в корпоративном и некорпоративном секторах. На фоне роста общей занятости для всего рассматриваемого периода прослеживается явная тенденция ее сокращения на крупных и средних предприятиях (КиСП). С 2004 г. по 2012 г. этот сегмент занятости потерял более 4,5 млн. человек. Особенно резкое сокращение наблюдалось в кризис, когда число занятых на КиСП сократилось за один год (с 2008 г по 2009 г.) примерно на 1,8 млн. чел., или на 4,5%. Таким образом, реакция на кризис со стороны этого сегмента занятости была гораздо более отчетливой, чем реакция занятости в целом.

Занятость в организациях в целом (КиСП + малые предприятия = все организации с юридическим лицом или «полный круг», то есть корпоративный сектор), хотя и в меньшей степени, но также сократилась в рассматриваемый период (примерно на 1,85 млн. чел.). В итоге разность между общей численностью занятых и численностью занятых на всех предприятиях выросла с 17 млн. в 2004 г. до почти 20,5 млн. человек в 2012 г. (если в качестве показателя общей занятости использовать занятость по расчетам БТР). Ее можно рассматривать в качестве косвенной оценки занятости в нерегулируемом (неформальном и полужформальном) секторе. Альтернативную оценку численности неформально занятых предоставляют данные ОНПЗ. Они подтверждают сильный рост неформальной занятости, хотя дают более низкую оценку ее размера - около 12,3 млн. чел в 2012 г.³⁵ Тенденция к деформализации продолжилась и в 2013 г.: по данным ОНПЗ, численность неформально занятых выросла до 14 млн. Этот процесс сильно пересекается с изменением отраслевой структуры занятости.

Отраслевая структура занятости. Отраслевая (по укрупненным видам экономической деятельности) структура занятости в период с 2000 по 2013 гг. претерпела

³⁴ По данным ОНПЗ, число работников с высшим образованием превысило число работников со средним профессиональным образованием еще в 2006г.

³⁵ Более подробно о масштабах, динамике и структуре неформальной занятости на российском рынке труда см. книгу «В тени регулирования: неформальность на российском рынке труда» (2014).

значительные изменения (см. **рис. 3.10**). Их основная суть - сокращение доли занятых в сельском хозяйстве (первичный сектор) и промышленности (вторичный сектор) при "зеркальном" росте доли занятых в сфере услуг (третичный сектор). За 14 рассматриваемых нами лет доля занятых в сельском хозяйстве сократилась с 14,2% до 9,5% (то есть почти в 1,5 раза), в промышленности (сектора С+D+E) - с 23,7 до 19,2%, тогда как занятость в услугах выросла с 55,4% до 62,8%. Такие сдвиги являются весьма радикальными для столь непродолжительного периода времени. Хотя в целом этот тренд является положительным, складывающаяся структура содержит многочисленные внутренние диспропорции - как унаследованные из прошлого, так и благополучно вновь приобретенные. Вопрос об этих диспропорциях заслуживает специального внимания. По-видимому, сложившийся вектор структурных изменений (и дальнейшее накопление этих диспропорций) сохранится и в среднесрочной перспективе, поскольку имеет сильную институциональную подоснову.

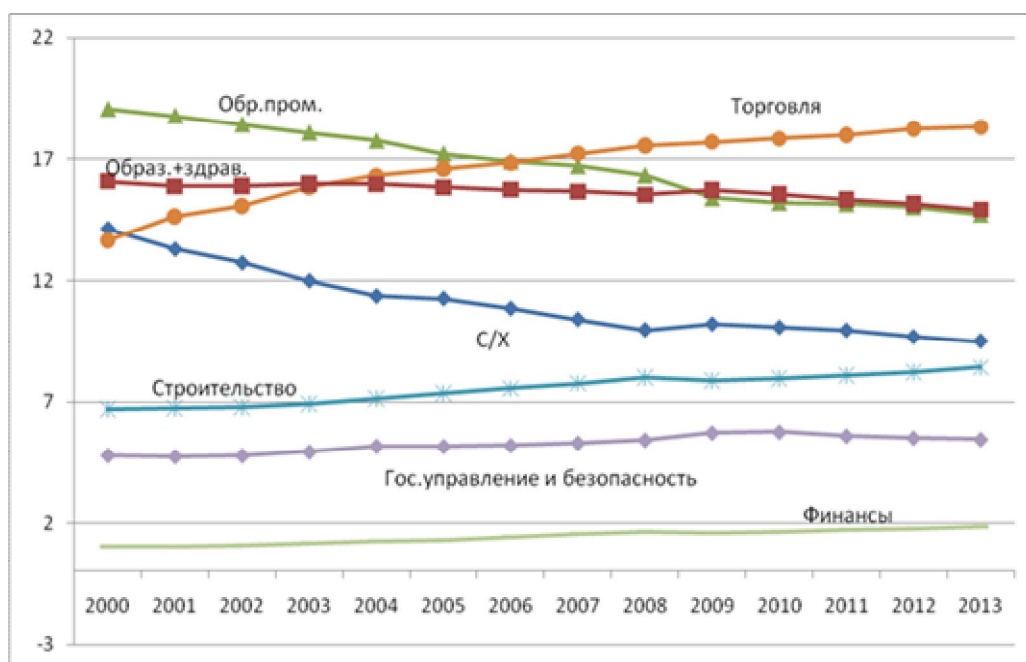


Рис. 3.10 Динамика структуры занятости в разрезе видов экономической деятельности, годовые данные, 2000-2013 гг. (в % от общего числа занятых, на основе БТР).

Сокращение занятости в сельском хозяйстве сопровождалось ростом производительности и приближало российские показатели производительности к тем, что наблюдаются в ОЭСР. Тем не менее, российское сельское хозяйство до сих пор остается намного более «населенным», чем в развитых странах, где оно в среднем составляет 2-3% и редко когда выходит за рамки 5%. Доля занятых в этом секторе по-прежнему в разы превышает его вклад в ВВП. Можно надеяться, дальнейшее сжатие занятости в сельском хозяйстве будет стимулировать рост производительности труда.

Сокращение занятости в промышленности шло в основном за счет обрабатывающих производств, доля которых в общей занятости снизилась с 19% до менее 15%. Если в 2000 г. этот сектор был самым крупным работодателем в российской экономике, то уже в середине рассматриваемого нами периода лидерство прочно перешло к торговле. В то же время вклад в общую занятость сектора добычи полезных ископаемых оставался стабильным и небольшим по величине (около 1,6% от численности всех занятых), несмотря на значительный (и растущий) вклад этого сектора в ВВП (около 11% в 2012 г.). Объясняется это расхождение тем, что добыча полезных ископаемых является крайне капиталоемким, но малотрудоемким видом экономической деятельности. Инвестиции в него практически не создают новых рабочих мест.

Удельный вес сферы услуг в общей занятости приближается сейчас к значениям, типичным для развитых стран (2/3 и более от всех занятых). Однако внутренняя структура этого сектора остается сильно деформированной. Во-первых, занятость в торговле (сектор G) выглядит чрезмерной: так, в 2013 г. в ней трудилось более 18% всех занятых, то есть почти каждый пятый. Этот сектор, как можно предположить, будет «пухнуть» и далее, поскольку во многом функционирует неформально и издержки входа в него и создания в нем новых рабочих мест относительно невелики. Во-вторых, по международным меркам бюджетный сектор также является достаточно раздутым, поскольку зачастую выполняет социальную функцию компенсации отсутствия рабочих мест в коммерческом секторе. Это особенно характерно для экономически наиболее слабых регионов (Гимпельсон и Ощепков, 2005). В-третьих, сектор бизнес-услуг занимает недостаточное место и остается недоразвитым. К сожалению, эти диспропорции в среднесрочной перспективе, скорее всего, не исчезнут и не ослабнут. Действие институциональных факторов будет их, по-видимому, подкреплять и усиливать. Смена сложившегося тренда связана со сложными и системными институциональными реформами.

Тесную связь между изменениями в отраслевой структуре занятости и распространением неформальной занятости иллюстрирует рис. 3.11. Сильнее всего некорпоративная занятость выросла в торговле (+2,1 млн., это обеспечило почти четверть всего прироста неформальности), что внесло большой вклад в общий рост занятости в этой отрасли. «Помощь» со стороны некорпоративного сектора наблюдалось также и в ряде других отраслей, составляющих сектор услуг, что способствовало общему росту занятости в третичном секторе в целом. Отметим, что в строительстве рост занятости был практически полностью «некорпоративным», что и предопределило увеличение доли этой отрасли в общей занятости. В то же время, в случае сельского хозяйства и промышленности деформализация действовала в обратном направлении: если бы в этих

секторах экономики неформальная занятость не выросла, то доля первичного и вторичного секторов в общей занятости сократилась бы в рассматриваемый период еще сильнее.

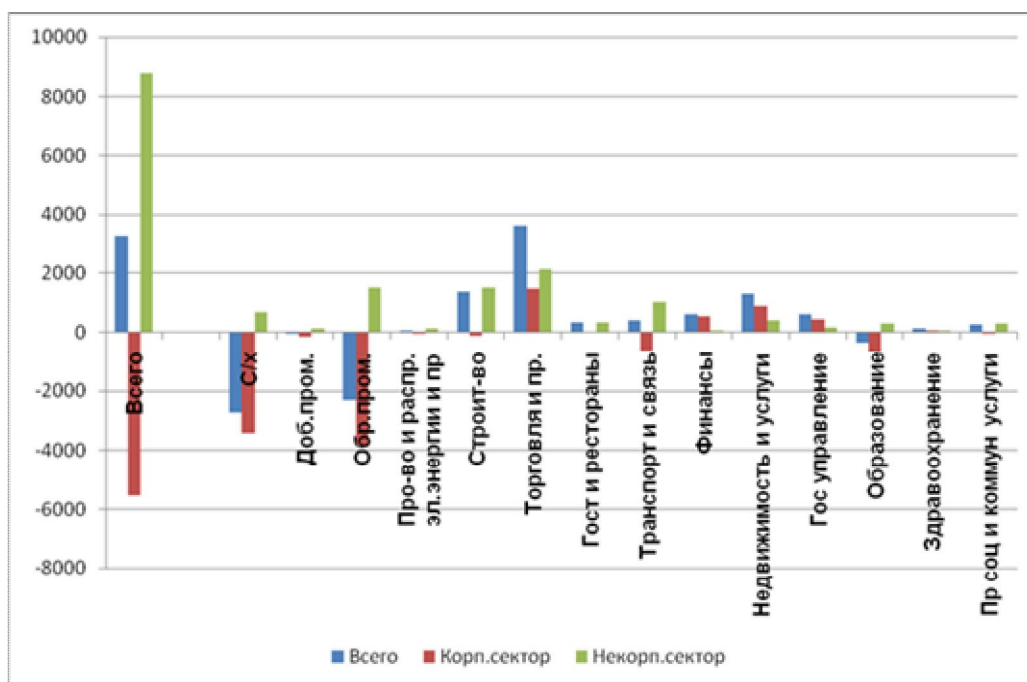


Рис. 3.11. Изменения численности занятых по видам экономической деятельности в экономике в целом, а также в корпоративном и некорпоративном секторах, 2000-2013 гг.

Таким образом, можно сделать вывод, что деформализация экономики оказывала неоднозначное влияние на перераспределение занятости из первичного и вторичного в третичный сектор. С одной стороны, она способствовала росту занятости в секторе услуг, но с другой стороны замедляла сокращение занятости в сельском хозяйстве и промышленности. Расчеты показывают, что общий рост некорпоративной занятости в третичном секторе был все же выше, чем ее суммарный рост в первичном и вторичном секторах.

3.3. Безработица: дрейф естественной нормы?

Уровень безработицы показывает, в какой мере экономика недоиспользует трудовые ресурсы и насколько предложение труда превышает спрос на него³⁶. В российской практике используются два показателя: общей безработицы, которая рассчитывается в соответствии с критериями Международной организации труда (МОТ),

³⁶ Чаще всего *повышение* уровня безработицы вызывается сокращением спроса на труд и поэтому обычно воспринимается как *негативный сигнал*. Однако оно может быть также следствием увеличения предложения труда (например, за счет выхода на рынок труда из состояния экономической неактивности дополнительных граждан), что само по себе не является негативным сигналом. В то же время *снижение* уровня безработицы может не быть *позитивным сигналом*, если оно связано с уходом «отчаявшихся» безработных с рынка труда.

и регистрируемой, которая включает лиц, официально зарегистрированных в качестве безработных в службе занятости.

На **рис. 3.12** представлена динамика общей и регистрируемой безработицы в 2000–2013 гг. Хорошо известной особенностью российского рынка труда является то, что общая безработица в несколько раз превосходит регистрируемую (**Капелюшников, 2002**). Среди основных причин этого – относительно низкий размер пособий по безработице, выплачиваемых при постановке на учет в службе занятости, и невысокая эффективность помощи в поиске работы. И поскольку количество зарегистрированных в службе занятости безработных зависит не только от объективной ситуации на рынке труда, но и от объема выделенного финансирования и применяемых административных процедур, общая безработица оказывается гораздо более надежным индикатором состояния рынка труда, чем регистрируемая.

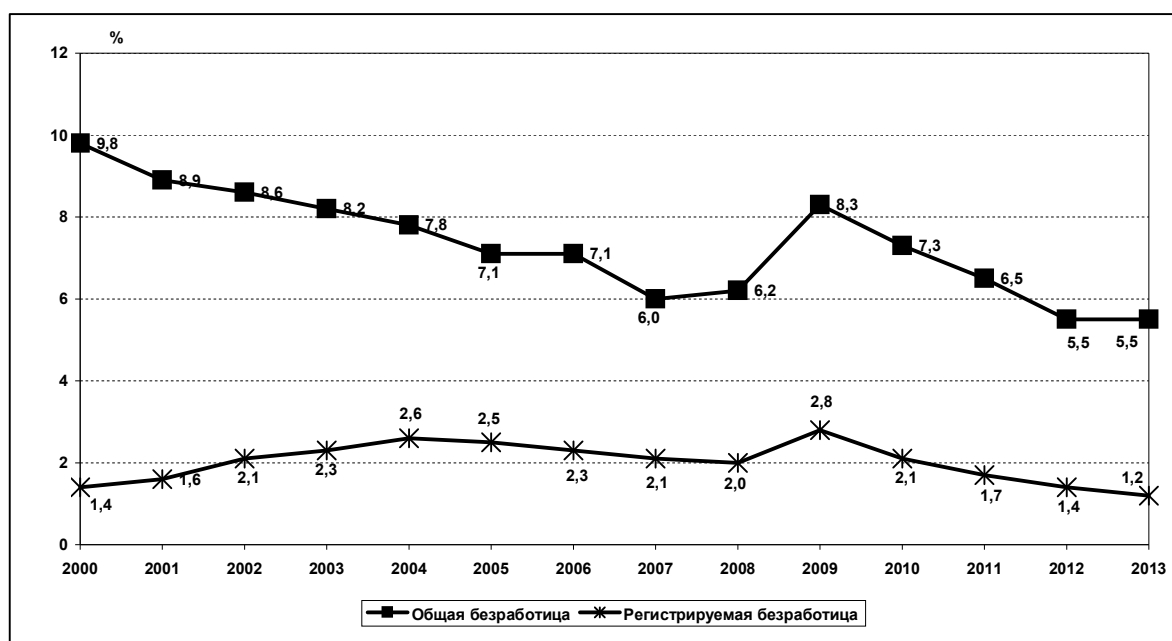


Рис. 3.12. Динамика общей и регистрируемой безработицы, среднегодовые уровни, 2000–2013 гг. (в %)

Как можно видеть на **рис. 3.12**, в докризисный период под влиянием быстрого экономического роста уровень общей безработицы практически монотонно снижался. Он достиг минимума в середине 2008 г., опустившись до отметки 5,4%. В условиях кризиса общая безработица выросла на 2 п. п., но затем вновь быстро пошла вниз. В 2012 г. она достигла рекордно низкого среднегодового значения – 5,5%, причем в отдельные месяцы опускалась до еще более низких уровней. На том же среднегодовом уровне безработица продолжала оставаться и в 2013 г.

Поведение безработицы в посткризисный период выглядит трудно объяснимым: как ей удавалось удерживаться на той же (или даже более низкой) отметке, на которой она

находилась на пике экономического бума в середине 2008 г.? Следует ли рассматривать это как свидетельство перегрева российской экономики? В условиях непрерывно затухающих темпов экономического роста, казалось бы, больше оснований говорить об угрозе кризиса, чем об угрозе перегрева. Однако если экономика находится в состоянии полустагнации, то откуда берется рекордно низкая безработица? Более того: почему не видно ее явной реакции на ухудшение дел в экономике? Почему затухание темпов роста не привело к ее резкому скачку? И каковы причины видимого «благополучия» на рынке труда? Ответы на эти вопросы далеко не очевидны.

Как показывает наш анализ, главной причиной достижения рекордно низких показателей безработицы в 2011–2013 гг. стал *«дрейф» ее естественной нормы* ³⁷. Произошло это в результате уже упоминавшихся позитивных сдвигов в структуре российской рабочей силы: удельный вес групп с высоким риском безработицы (молодежи, малообразованных и т. д.) заметно снизился, а групп с низким риском безработицы (зрелого возраста, с высоким образованием и т. д.) – заметно возрос.

На наш взгляд, примерным аналогом состояния "полной занятости" для России можно было бы считать усредненную ситуацию, возникшую на рынке труда в 2008 г., когда явный перегрев экономики в первой половине года был компенсирован начавшимся кризисом во второй половине. Приняв это предположение, можно оценить, насколько выше была бы сейчас безработица при отсутствии положительных сдвигов в половозрастной и образовательной структуре рабочей силы. Из наших расчетов следует, что в 2008–2012 гг. величина *«дрейфа» составила примерно 0,7 п. п.* ³⁸ Иными словами, если бы распределение экономически активного населения по полу, возрасту, образованию и т. д. оставалось таким же, как в 2008 г., то уровень безработицы составил бы в 2012 г. не 5,5%, а 6,2%. По-видимому, это заниженная оценка, поскольку из-за отсутствия необходимых данных мы не имели возможности включить в расчет 2013 г. Скорее всего, за этот год дополнительный «дрейф» мог составить еще 0,1–0,2 п. п. (для сравнения: в предыдущем 2012 г. прибавка составила около 0,2 п. п.). Следует добавить, что в 2011 г. Росстат несколько видоизменил методику подсчета численности занятых и безработных (корректировка была произведена за счет лиц, выращивающих сельскохозяйственную продукцию в своих подсобных хозяйствах), что могло привести к снижению оценок уровня безработицы на 0,1–0,2 п. п.

³⁷ Естественная норма безработицы – гипотетический уровень, соответствующий состоянию полной занятости, при котором безработица вызывается исключительно неполнотой информации о возможностях трудоустройства, издержками смены места работы и другими несовершенствами рынка труда, и прямо не связана с колебаниями спроса на труд (Blanchard and Katz, 1996).

³⁸ Если брать за точку отсчета не 2008 г., а 2006 г., то величина «дрейфа» возрастет до 0,9 п. п.

Таким образом, если бы социально-демографическая структура экономически активного населения продолжала оставаться в настоящее время такой же, как в 2008 г., а Росстат продолжал использовать при обработке данных ОНПЗ прежнюю методику, то текущий уровень безработицы был бы выше фактически наблюдаемого примерно на 1 п. п. и составлял бы сейчас не менее 6,5%. Эту цифру (1 п. п.) можно принять в качестве минимальной оценки уже произошедшего «дрейфа» естественной нормы безработицы. С его учетом текущая ситуация на российском рынке труда хотя и продолжает выглядеть, по историческим меркам, сравнительно благоприятной, но все же не «сверхблагополучной», как на первый взгляд.

Существует альтернативное объяснение, связывающее низкую текущую безработицу с увеличением доли «отчаявшихся» работников: если многие безработные после длительных безуспешных поисков работы решают их прекратить и переходят в состояние экономической неактивности, то это также способно вести к снижению безработицы. Однако это предположение не соответствует реальности. Как свидетельствует прошлый опыт, в российских условиях показатели безработицы и «отчаявшихся» работников практически всегда двигались параллельно, а не в противофазе (Капелюшников и Ощепков, 2014).

Не находит подтверждения и предположение о полном отсутствии реакции безработицы на затухание темпов экономического роста. Первые ее признаки были отмечены в середине 2013 г., когда вместо обычного сезонного падения, типичного для летних месяцев, уровень общей безработицы оставался неизменным, а затем начал постепенно сдвигаться вверх. В результате к концу 2013 г. он уже вырос до 5,6%, что было на 0,5 п. п. выше, чем в последнем месяце 2012 г.

Более точную картину изменений в показателях общей безработицы можно получить с помощью сезонно скорректированных оценок (рис. 3.13). Из них следует, что исторического минимума общая безработица достигла в конце 2012 г.; в первой половине 2013 г. она немного выросла – до 5,1–5,3%, а во второй увеличилась еще больше – до 5,5–5,7%. По меркам российского рынка труда прирост на 0,5 п. п. является весьма ощутимым: напомним, что в кризисном 2009 г. при падении ВВП почти на 8 п. п. безработица увеличилась лишь на 2 п. п. (Сейчас при замедлении темпов роста на 2–2,5 п. п. ее прирост составил 0,5 п. п.)

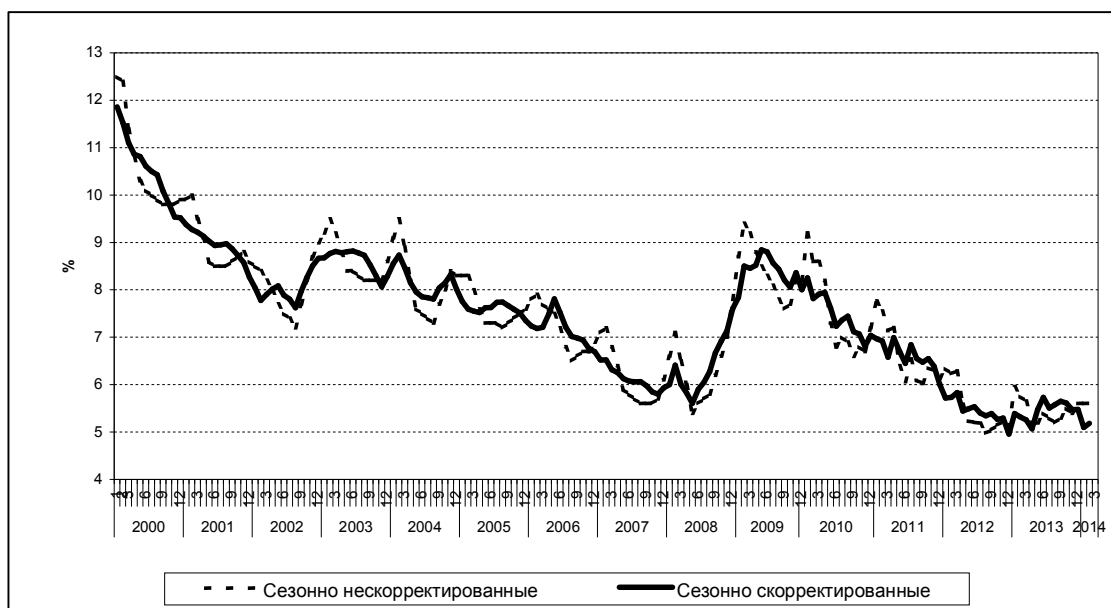


Рис. 3.13. Динамика уровня общей безработицы, месячные фактические и сезонно скорректированные данные, 2000–2014 гг. (в %)

Действительно важное отличие состоит в том, что если на кризисные потрясения 2008–2009 гг. безработица отреагировала практически мгновенно, то ее реакция на нынешнее сползание экономики в состояние стагнации проявилась с определенным (примерно полугодовым) лагом. Таким образом, в данном случае речь идет не об отсутствии какой бы то ни было реакции со стороны показателей безработицы на негативные процессы в экономике, а об отложенном характере этой реакции. Такое запаздывание могло быть вызвано несколькими причинами. Во-первых, общей неопределенностью ситуации: предприятия могли надеяться, что ухудшение будет кратковременным, и не сразу приступили к пересмотру своей стратегии на рынке труда. Во-вторых, их реакция на падение производства и на замедление его роста может различаться: если в первом случае от них могут требоваться немедленные действия, то во втором ставка может делаться на постепенную подстройку, растянутую во времени. В любом случае мы вправе утверждать, что с середины 2013 г. «загадочности» в поведении российской безработицы заметно поубавилось: пусть с определенным лагом во времени, но на ухудшение ситуации в экономике она отреагировала предсказуемым образом, причем по меркам российского рынка труда достаточно активно.

3.4 Наем и выбытие: посткризисное замедление

Российский рынок труда всегда отличался очень высокими показателями оборота рабочей силы (Малева и др. 2002: Гл.5). Динамика годовых коэффициентов найма и выбытия работников для всей экономики показана на рис. 3.14. (Отметим, что в

российской статистике данные об обороте рабочей силы собираются только по крупным и средним предприятиям.)

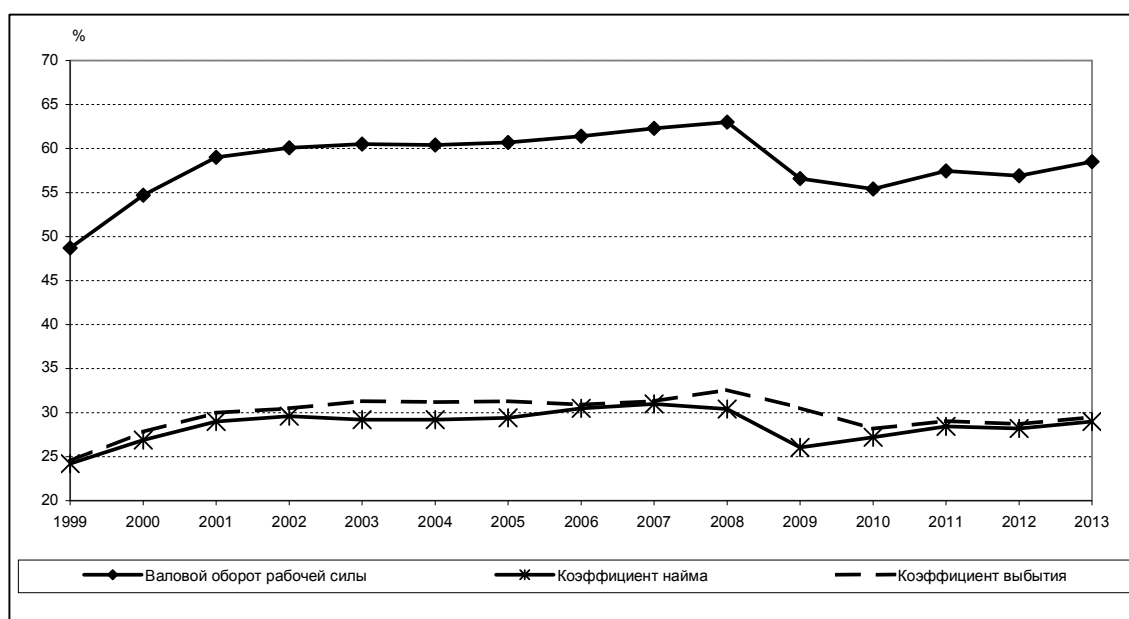


Рис. 3.14. Показатели движения рабочей силы, годовые данные, вся экономика, 2000–2013 гг. (в %)

В докризисный период показатели найма и выбытия росли, причем как в абсолютном, так и в относительном выражении. Если в 2000 г. коэффициент найма составлял 26,9% (от списочной численности персонала), то в 2007 г. – 31%; коэффициент выбытия соответственно – 27,8 и 31,3%. При этом выбытие всегда несколько превышало наем, что предполагало постепенное сокращение занятости в сегменте крупных и средних предприятий. *Иными словами, динамика найма и выбытия свидетельствует о практически монотонном снижении занятости в корпоративном секторе российской экономики.* И поскольку ее сжатие происходило на фоне увеличения общей занятости, следствием этого стал активный переток рабочей силы из корпоративного (формального) в некорпоративный (неформальный) сектор.

Что касается вынужденных увольнений (по инициативе работодателей), то в условиях российского рынка труда они всегда поддерживались на ничтожно низком уровне – 1–1,5%. Адаптация через массовые увольнения никогда не играла на нем большой роли, что, впрочем, не исключает использования предприятиями таких угроз для получения определенных льгот (об этом, в частности, свидетельствуют значительные расхождения между планируемыми и фактически осуществляемыми ими увольнениями).

В переходном (от бума к кризису) 2008 г. наем рабочей силы немного замедлился, а выбытие, напротив, ускорилось. Однако в 2009 г. наблюдалась парадоксальная ситуация: как видно на **рис. 3.14**, в разгар экономического кризиса коэффициент выбытия по

сравнению с 2008 г. не только не увеличился, но даже несколько снизился! (Gimpelson and Kapeliushnikov, 2011). В результате весь «сброс» занятости в кризисном 2009 г. был полностью осуществлен за счет *замораживания найма*. Действительно, в этом году он сократился по сравнению с 2008 г. почти на 4,5 п. п. – с 30,4 до 26,0%, что означало фактическое возвращение на уровень 2000 г.

Такой выбор предприятий – сокращение занятости не через активизацию увольнений, а через замедление найма – можно объяснить высокими издержками, связанными с проведением вынужденных увольнений. Эти издержки определяются требованиями Трудового кодекса РФ, но могут увеличиваться сверх этого, например, в результате неформального давления на предприятия со стороны региональных администраций. Кроме того, антикризисная программа дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда, действовавшая в 2009–2011 гг., могла еще больше усилить стимулы к сохранению занятости и отказу от увольнений. И хотя коэффициент вынужденных увольнений в 2009 г. также немного вырос (до 2,2%), очевидно, что основным механизмом кризисного «сброса» занятости выступали добровольные увольнения при полужамороженном найме.

В посткризисный период показатели найма начали восстанавливаться, но так и не смогли вернуться к докризисным значениям. Это можно сказать и о показателях выбытия, которые также закрепились на уровне ниже докризисных отметок. В результате российский рынок труда перешел в режим функционирования с более низким валовым оборотом рабочей силы (сумма найма и увольнений) – 55–58% вместо 60–62%. Еще сильнее интенсивность движения рабочей силы снизилась в промышленности – с 64–65% до 57–58%. Возможная причина – постепенное «старение» российской рабочей силы. (Известно, что самые высокие показатели текучести демонстрируют молодые работники, лишь недавно вышедшие на рынок труда.) Не исключено, однако, что наученные опытом кризиса 2008–2009 гг. российские предприятия стали осторожнее относиться к найму новых работников и тщательнее осуществлять их подбор.

Что происходило с движением рабочей силы в 2013 г.? Данные как по всей экономике, так и по промышленности показывают, что в I квартале года наем превысил выбытие на 0,6%, иными словами, крупные и средние российские предприятия наращивали занятость. Однако со II квартала 2013 г. выбытие вновь стало опережать наем, что естественно связать с постепенным ухудшением экономической ситуации. Общие потери рабочих мест по итогам прошлого года составили 0,5% от списочной численности персонала и были примерно такими же, как в 2012 г. Но поскольку они были сконцентрированы в трех последних кварталах 2013 г., можно утверждать, что на вход

экономики в состояние стагнации показатели движения рабочей силы отреагировали пусть и с запозданием, но относительно небольшим.

3.5 Вакансии: на историческом максимуме

Рост (сокращение) занятости обычно выступает следствием роста (сокращения) спроса на труд в ответ на изменение экономической конъюнктуры. В периоды экономического роста предприятия увеличивают занятость, расширяя при этом пул своих вакансий, а в периоды кризиса ее уменьшают, сокращая при этом и вакантные рабочие места. Таким образом, количество вакансий служит дополнительным показателем спроса на труд. К сожалению, в отличие от других стран, где показатели вакансий наряду с показателями безработицы являются ключевыми при анализе ситуации на рынке труда, в России статистика вакансий редко попадает в поле зрения исследователей.

О массиве вакансий на российском рынке труда можно судить на основе двух альтернативных источников – статистики службы занятости и отчетности предприятий. В первом случае это показатель *потребности в работниках, заявленной в службу занятости*, во втором – показатель *количества вакантных рабочих мест*, зафиксированных в отчетах предприятий. Оба имеют свои преимущества и недостатки. Если первый, в отличие от второго, смещен в сторону менее квалифицированных и оплачиваемых рабочих мест, то второй, в отличие от первого, может включать чисто номинальные вакансии, не отражающие реального спроса на рабочую силу. Кроме того, второй показатель охватывает крупные и средние предприятия (только по ним собираются данные о вакансиях), а первый может не давать точного представления о вакансиях на данный момент, так как они могут продолжать числиться в банке данных Государственной службы занятости (ГСЗ) даже после их заполнения. В связи с этим целесообразно анализировать оба индикатора.

Динамика уровня вакансий по данным ГСЗ (рассчитывается аналогично уровню безработицы по отношению к численности экономически активного населения) представлена на **рис. 3.15**. Значения этого показателя колебались в достаточно узком диапазоне 0,5–2,7%. В траектории его изменения можно выделить несколько этапов: ускоренный рост в начальный постдефолтный период (с исходного уровня 0,5% до более чем 1,5%); стагнация в 2002–2006 гг.; скачок в период бума 2007–2008 гг. (до 2,1%); резкое падение в период кризиса (менее 1%); активный рост в посткризисный период (до 2–2,5%). Исторического пика уровень вакансий по данным ГСЗ достиг в середине 2013 г. – 2,7%, после чего начал быстро снижаться. (Примечательно, что примерно та же точка перелома обнаруживается у показателей экономической активности и безработицы.) Но

даже после этого снижения он все равно сохранялся на очень высокой отметке по меркам российского рынка труда (1,8% в конце 2013 г., что примерно соответствует показателям середины 2008 г.).

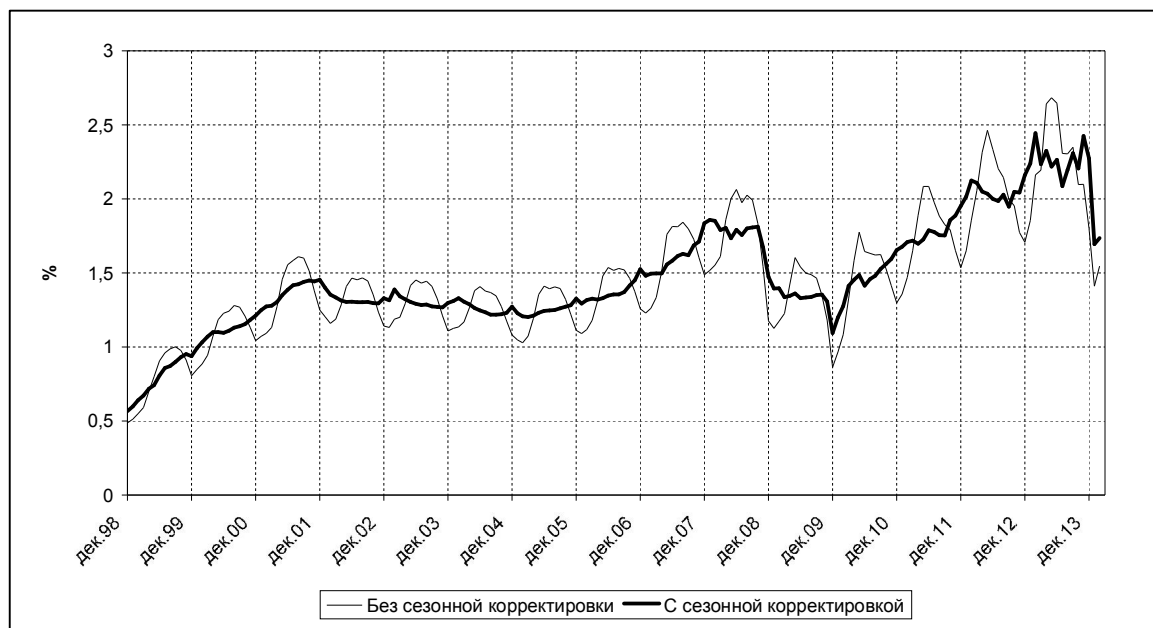


Рис. 3.15. Динамика уровня вакансий в банке данных ГСЗ, месячные фактические и сезонно скорректированные данные, 1998–2013 гг. (в %)

Анализ динамики уровня вакансий в банке данных ГСЗ убеждает, что во многих случаях этот показатель реагировал не на объективные изменения, происходившие на рынке труда, а на изменения в объеме финансирования ГСЗ и используемых ею правилах учета безработных. В этом смысле он предстает как достаточно «зашумленный». Более информативным является показатель уровня вакансий по отчетности предприятий (рассчитывается ежеквартально по отношению к списочной численности их персонала). Его динамика для всей экономики и промышленности представлена на **рис. 3.16**.

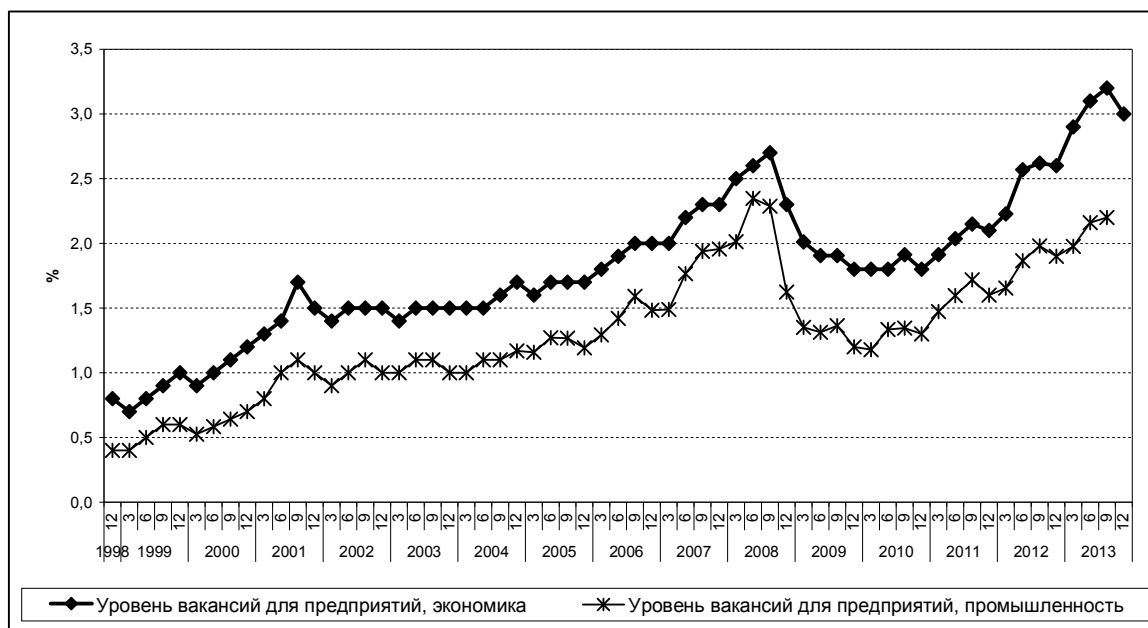


Рис. 3.16. Динамика уровня вакансий по отчетности предприятий, квартальные данные, 1998–2013 гг. (в %)

Траектория изменения уровня вакансий по отчетности предприятий во многом повторяет аналогичную траекторию для вакансий в банке данных ГСЗ: рост в ранний постдефолтный период (примерно в два раза – с 0,9% в 1999 г. до 1,7% в 2001 г.); стагнация в 2002–2005 гг.; переход на новый уровень с достижением локального пика 2,7% в 2005–2008 гг.; провал в кризисные годы; новый подъем в 2011–2013 гг. Удивительно, но абсолютного максимума он достиг в III квартале 2013 г., когда вышел на отметку 3,2%. Это исторический рекорд, показывающий, с какими серьезными трудностями сталкиваются сейчас многие российские предприятия при подборе персонала. Вместе с тем нельзя не отметить, что в промышленности уровень вакансий так и не достиг максимума, датируемого серединой 2008 г., хотя и вплотную к нему приблизился. Это позволяет предположить, что «разбухание» пула вакансий, наблюдавшееся в последние годы, генерировалось не только и не столько частным сектором, сколько отраслями бюджетной сферы.

Поддержание высоких (даже растущих!) показателей вакансий в условиях полустагнирующей экономики – парадокс, не имеющий очевидного объяснения.³⁹ Только в последнем квартале 2013 г. вакансии по отчетности предприятий, наконец, стали

³⁹ Возможно, это означает, что в одних сегментах экономики спрос на труд уже начал активно снижаться, но в других продолжал расти. Возможно также, что предприятия настолько привыкли к найму определенных категорий рабочей силы, где сейчас наблюдается дефицит предложения, что результатом этого могло стать увеличение среднего времени, которое им приходится затрачивать на заполнение одной вакансии. Активизация «охоты» за такими (предположительно, более производительными) работниками могла привести к тому, что, несмотря на сокращение общего спроса на труд, предприятия все равно вынуждены держать открытыми большее, чем раньше, число вакансий.

сокращаться, хотя и продолжали удерживаться на очень высокой отметке (3,0%), близкой к историческому максимуму. Как можно видеть, на ухудшение положение дел в экономике показатели вакансий отреагировали намного позднее других индикаторов рынка труда.

3.6 Оплата труда: замедление при сохранении положительной динамики?

До сих пор речь шла о количественных показателях функционирования рынка труда, однако не менее важным является его ценовое измерение, а именно – динамика оплаты труда. При изучении этой проблемы принято использовать два альтернативных показателя - "потребительской реальной заработной платы" (с корректировкой номинальной заработной платы на рост потребительских цен) и "производительской реальной заработной платы" (с корректировкой номинальной заработной платы на рост цен производителей). Первый показывает, как меняется покупательная способность заработной платы с точки зрения работников, второй – как меняется стоимость рабочей силы с точки зрения фирм. К сожалению, подавляющее большинство российских исследователей (как, впрочем, и официальные российские ведомства) по инерции продолжают пользоваться при анализе исключительно традиционным показателем "потребительской реальной заработной платы", что нередко приводит к ложным выводам и может серьезно искажать реальную картину происходящего на российском рынке труда.

На **рис. 3.17** представлены двенадцатимесячные темпы прироста (год к году, к соответствующим месяцам предыдущих лет) двух "традиционных" индикаторов оплаты труда – номинальной заработной платы и реальной заработной платы, дефлированной по ИПЦ. В докризисный период годовые темпы прироста номинальной заработной платы достигали 20-30%, в кризис они "провалились" до 5%, в посткризисный период произошло восстановление и их колебания стали происходить в диапазоне 10-15%. Для 2013 г. мы не обнаруживаем ни явных признаков ускорения, ни явных признаков замедления: ситуация складывалась примерно также, как в два предыдущие года.

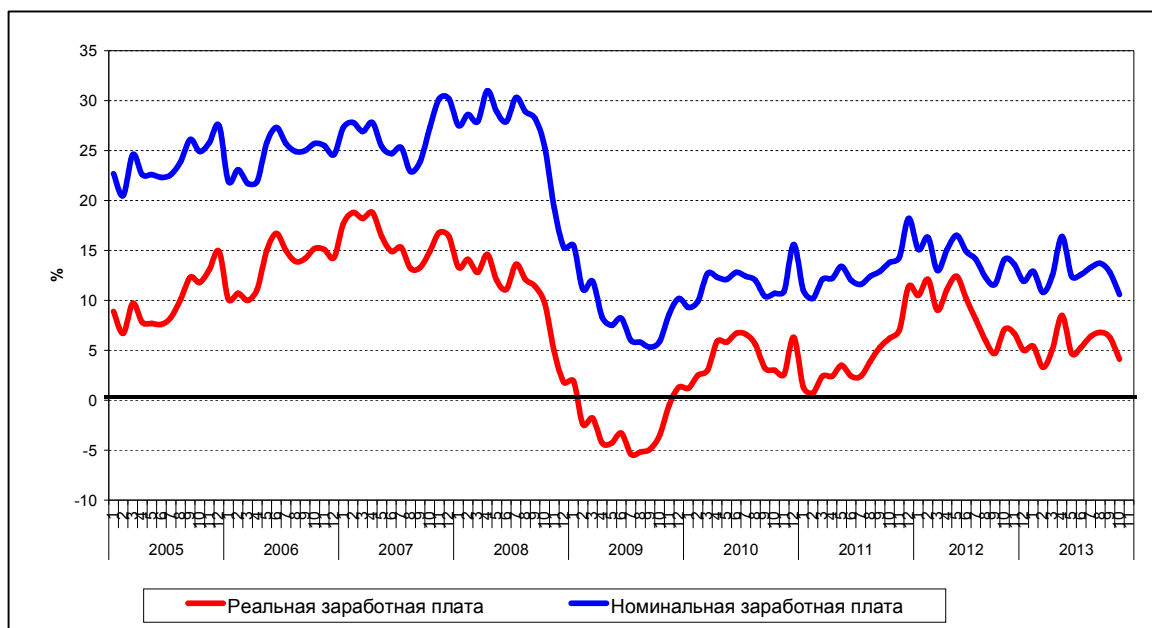


Рис. 3.17. Двенадцатимесячные темпы прироста номинальной и реальной "потребительской" заработной платы, 2005-2013 гг.

Если говорить о реальной заработной плате, дефлированной по ИПЦ, то в докризисный период двенадцатимесячные темпы ее прироста доходили до 10-15%; в кризис ушли в зону отрицательных значений⁴⁰; в 2010-2011 гг. вновь стали положительными, колеблясь вокруг отметки 5%, а в первой половине 2012 г. ускорились еще сильнее до почти 10%. Однако в случае реальной "потребительской" заработной платы (в отличие от номинальной) в 2013 г. фиксируется заметное снижение двенадцатимесячных темпов прироста - обратно до отметки примерно 5%.

Однако более точное представление о ситуации на рынке труда можно получить с помощью реальной «производительской» заработной платы, поскольку спрос предприятий на рабочую силу определяется именно ею. Индекс цен производителей рассчитывается не для всей экономики, а по каждому сектору отдельно. Мы ограничимся сравнением траекторий изменения «потребительской» и «производительской» реальной заработной платы для такого ключевого сектора экономики как промышленность (виды экономической деятельности C + D + E).

Первое, что обращает на себя внимание, - это резкое опережение темпов роста "потребительской" реальной заработной платы по сравнению с "производительской": если первая выросла за "пост-дефолтный" период (1999-2013 гг.) примерно в четыре раза, то

⁴⁰ Тем не менее этот "провал" выглядит как достаточно умеренный. Напомним, что в 1990-е годы в некоторых наиболее острых кризисных эпизодах реальная "потребительская" заработная плата «провалилась» на 25-30%. Ее относительно скромная реакция в условиях последнего экономического кризиса во многом стала результатом повышения оплаты труда в бюджетной сфере, имевшем место в 2009 г., а также резкого увеличения федерального МРОТ в январе 2009 г. (почти на 90%).

вторая – лишь в два с половиной (рис. 3.18). (Этот отрыв – обратная сторона отставания динамики ИПЦ от динамики ИЦП.) В результате данные о росте "потребительской" заработной платы могут создавать ошибочное представление о резком удорожании рабочей силы с точки зрения предприятий, тогда как на самом деле оно может отсутствовать.

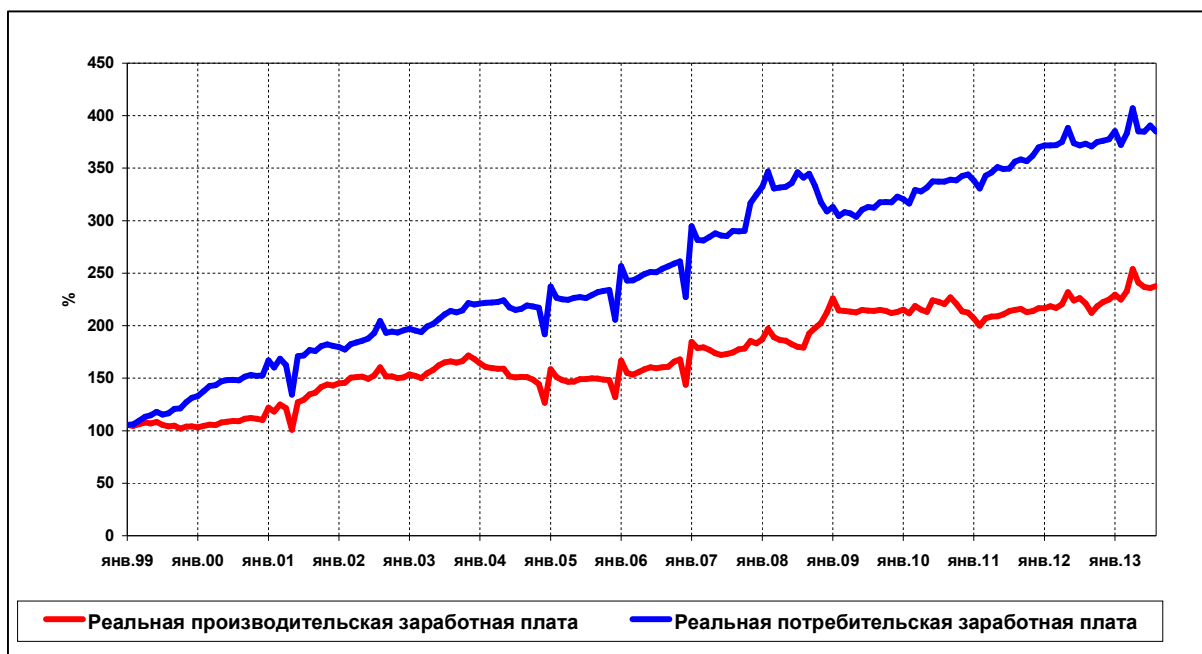


Рис. 3.18. Месячные индексы реальной "потребительской" и реальной "производительской" заработной платы, 1999-2013 гг. (сезонно скорректированные показатели, промышленность, январь 1999 г. = 100%)

Особенно следует выделить период 2002-2007 гг., когда в промышленности реальная заработная плата, дефлированная по ИПЦ, устойчиво росла, а реальная заработная плата, дефлированная по ИЦП, фактически "топталась" на месте. Однако в кризис это соотношение оказалось перевернуто: реальная "потребительская" заработная плата значительно "просела", тогда как реальная "производительская" заработная плата пошла круто вверх. (Это опять-таки явилось обратной стороной расхождения между темпами роста ИПЦ и ИЦП, но на этот раз в пользу первого из них.) При выходе из кризиса прежнее соотношение восстановилось: как видно из рис. 3.18, в 2009-2011 гг. реальная заработная плата, дефлированная по ИПЦ, устойчиво повышалась, тогда как реальная заработная плата, дефлированная по ИЦП, почти не менялась. Приблизительно с середины 2012 г. можно говорить о начале нового раунда повышения реальной "производительской" заработной платы в промышленности (т.е. удорожания рабочей силы с точки зрения предприятий), получившего затем дополнительное ускорение в первые месяцы 2013 г. Однако длилось это недолго и уже с середины текущего года она вновь

начала снижаться. Является ли это всего лишь краткосрочной флуктуацией или началом нового устойчивого тренда, сказать пока невозможно. Но мы не можем исключить, что рынок труда начал, наконец, активно реагировать на стагнацию, в которую вошла российская экономика.

Однако на вопрос об удорожании/удешевлении рабочей силы для предприятий невозможно ответить, оперируя одними лишь показателями заработной платы. Динамика оплаты труда должна рассматриваться в сопоставлении с динамикой его производительности. На **рис. 3.19** представлены фактические и сезонно скорректированные месячные темпы прироста производительности труда в российской промышленности в 2005-2013 гг. За этот период она выросла примерно в полтора раза (причем примерно две трети этого прироста были обеспечены ростом объема выпуска и примерно треть – сокращением занятости). Отметим, что месячные темпы прироста производительности отличались поразительной устойчивостью и на протяжении всего рассматриваемого периода практически не менялись по величине. Исключения - кризис и начало посткризисного восстановления. В первый из этих подпериодов она "провалилась" примерно на 15%, а во второй ускоренными темпами этот провал компенсировала.

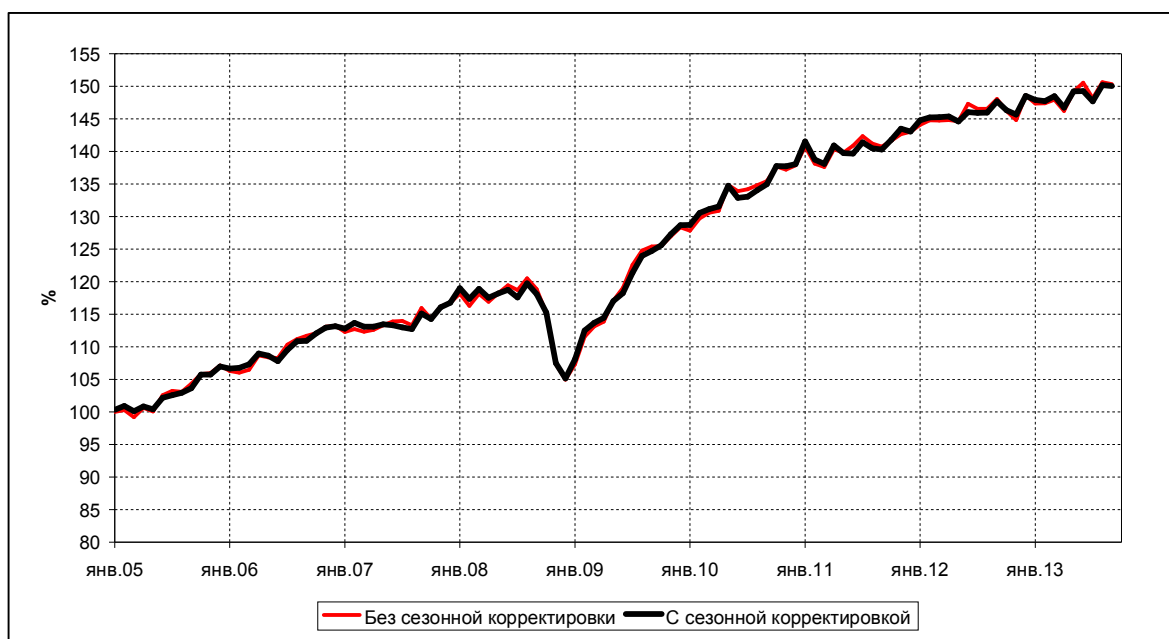


Рис. 3.19. Динамика производительности труда в промышленности, фактические и сезонно скорректированные показатели, 2005-2013 гг. (январь 2005 г. = 100%)

О сравнительной динамике производительности труда и трудовых издержек в промышленности позволяют судить данные, представленные на **рис. 3.20**. Мы видим, что в докризисный период производительность устойчиво росла быстрее реальной "производительской" заработной платы, т.е. на компенсацию рабочей силы у предприятий уходила все меньшая доля выпускаемой ими продукции. В кризис ситуация радикально

изменилась: производительность, как мы уже упоминали, "провалилась", тогда как трудовые издержки пошли резко вверх. Как следствие, в течение 2009-2010 гг. производительность удерживалась на более низком относительном уровне, чем реальная "производительская" заработная плата. Возвращение к докризисному соотношению произошло на рубеже 2010-2011 гг. и вплоть до начала 2013 г. возникший отрыв в пользу производительности труда оставался примерно одним и тем же. Однако первая половина 2013 г. была отмечена резким скачком трудовых издержек (имело место существенное удорожание рабочей силы с точки зрения предприятий), который, впрочем, достаточно быстро сошел на нет (в "гонке" между производительностью и оплатой труда первая снова вышла вперед). Мы не беремся с уверенностью прогнозировать, как события будут развиваться дальше. Но вполне возможно, что относительная "нормализация" соотношения между уровнем производительности и уровнем трудовых издержек, наблюдающаяся в последние месяцы, сохранится и это позволит российской промышленности выйти из затянувшегося состояния стагнации.

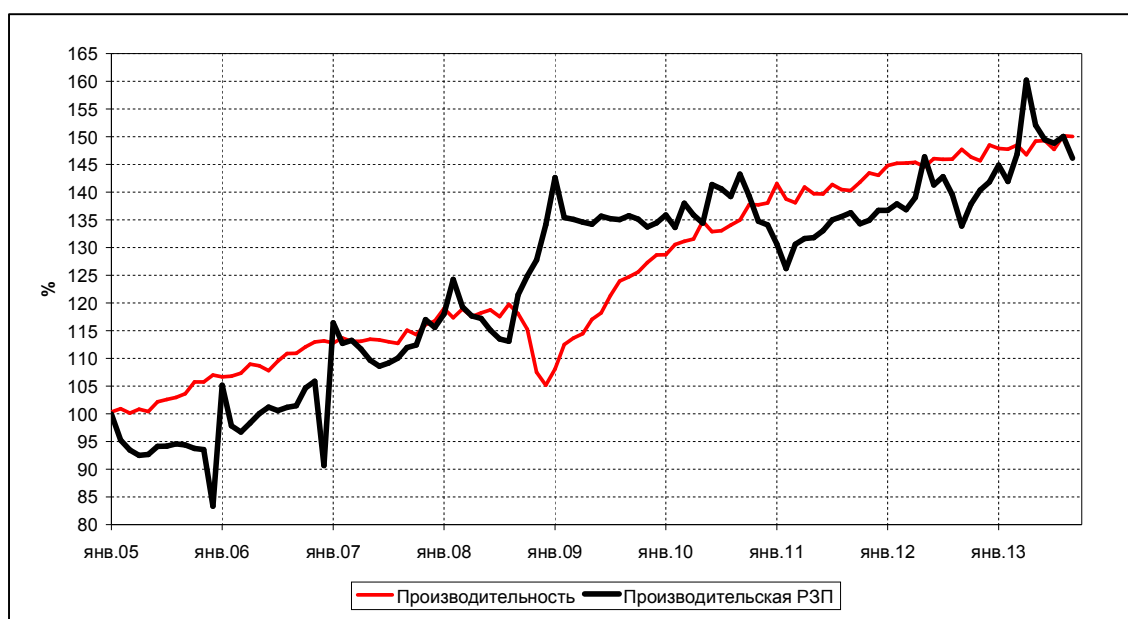


Рис. 3.20. Сравнительная динамика производительности труда и реальной "производительской" заработной платы, сезонно скорректированные показатели, 2005-2013 гг. (промышленность, январь 2005 г. = 100%)

Однако если говорить о долгосрочном соотношении между этими показателями, то оно, как показывает **рис. 3.20**, за рассматриваемый период почти не изменилось. Действительно, как у производительности труда, так и у реальной "производительской" заработной платы кумулятивные приросты за период 2005-2013 гг. составили практически одинаковую величину - порядка 50%. Это означает, что ни о какой долговременной тенденции к удорожанию рабочей силы в этот период говорить не приходится и в

настоящее время рабочая сила обходится промышленным предприятиям не дороже (в относительном выражении), чем она обходилась им в середине 2000-х годов.

3.7 Политика на рынке труда

За прошедшие два десятилетия в России сложилась специфическая модель рынка труда, отличная от классической. Ее ключевая особенность состоит в том, что приспособление в периоды экономических спадов и подъемов происходит не столько за счет изменений в занятости и безработице, сколько за счет адаптации продолжительности оплаты (цены) труда и продолжительности рабочего времени (Капелюшников, 2001; Заработная плата в России... 2007). Такая модель благодаря отсутствию резких скачков в безработице обеспечивает некоторую социальную стабильность, но консервирует неэффективные институты рынка труда, занятость и структуру рабочих мест. С ней же связан отмеченный ранее рост неформальной занятости.

Российская модель рынка труда есть во многом продукт, с одной стороны, недостаточности экономической конкуренции, благодаря которой на рынке труда сохраняется значительное число неэффективных рабочих мест, в том числе в бюджетном секторе. С другой стороны, это ответ на избыточно жесткое трудовое законодательство и политику региональных властей, вследствие чего издержки вынужденных увольнений остаются на очень высоком уровне.

В этих условиях действия государства должны быть, прежде всего, сконцентрированы в сфере экономического регулирования: чем выше будет уровень экономической свободы и конкуренции, чем лучше – деловой климат, тем более качественными будут создаваемые на рынке труда рабочие места. В рамках политики на рынке труда государство обладает ограниченными возможностями по улучшению ситуации в сфере занятости и оплаты труда.

Тем не менее, есть несколько способов повысить эффективность функционирования российского рынка труда в среднесрочной перспективе, которые в равной степени важны при реализации любого сценария экономического развития. К ним относится, во-первых, совершенствование законодательного регулирования рынка труда в направлении снижения издержек по созданию «хороших» рабочих мест и учета растущей гибкости и неоднородности рынка труда. Во-вторых, следует обеспечить максимально возможную информационную прозрачность рынка труда, которая может положительно влиять на поведение контрагентов и существенно повысить обоснованность выбора мер политики на рынке труда.

В-третьих, задача государства – повысить институциональный потенциал органов государственной службы занятости. Служба занятости выступает ключевым государственным институтом прямого влияния на зарегистрированную безработицу через реализацию как пассивной, так и активной политики на рынке труда. Кроме того, служба занятости – единственный государственный институт, служащий информационным проводником между участниками рынка труда.

В-четвертых, необходимо обеспечить инструменты по адаптации профессиональных умений работников к меняющимся потребностям экономики. Фактически, речь идет о начавшейся реформе в области профессий и квалификаций работников.

Меры в рамках этих направлений создают базовые условия для других элементов политики на рынке труда. Например, меры по профессиональному переобучению, сокращению молодежной незанятости, поддержке внутренней миграции и другие предполагают наличие сильных и компетентных региональных служб занятости, информационную прозрачность рынка труда и наличие четких, выполнимых и обязательных для всех правил.

3.7.1 Совершенствование законодательного регулирования рынка труда

Как было показано в предыдущих разделах данной главы жесткость регулирования занятости и высокие издержки, связанные с увольнениями по экономическим причинам, являются причиной многих проявлений низкой эффективности российской модели рынка труда. Наряду с избыточным регулированием Трудовой Кодекс содержит многочисленные противоречия с другими разделами законодательства, соблюдается не полностью, выборочно.

Поэтому совершенствование трудового законодательства должно идти, прежде всего, по пути упрощения норм Трудового кодекса, устранения многочисленных внутренних нестыковок, отказа от откровенно нерациональных норм (например, поддержки донорства за счет предприятий), а также восполнения явных пробелов (например, неурегулированность вопроса о дистанционном труде и др.)⁴¹. Регулирование занятости должно стать более прозрачным и менее обременительным. Издержки вынужденных увольнений должны быть снижены. Одновременно следует повысить эффективность механизмов контроля за их соблюдением, обеспечивая полное выполнение норм. Кроме того, трудовое законодательство следует дополнить нормами,

⁴¹ Подробнее эти вопросы рассматривались при подготовке Стратегии-2020, однако с тех пор их актуальность не исчезла. См.: Гимпельсон и др. (2013)

обеспечивающими институциональное разнообразие форм занятости (заемного труда, дистанционной занятости, гибких графиков, неполного рабочего времени). Это отвечает требованиям постиндустриальной экономики и позволяет привлечь на рынок труда молодежь, женщин с маленькими детьми, пенсионеров, у которых уровни занятости остаются относительно невысокими.

3.7.2 Информационная прозрачность рынка труда

Совершенствование статистической информации позволит сформировать систему оценки состояния и перспектив развития рынка труда и его профессиональных сегментов, а также эффективную и доступную систему информирования работодателей, работников и образовательных учреждений о количественных и качественных характеристиках спроса и предложения на рабочую силу.

В части создания условий по повышению информационной прозрачности рынка труда особое внимание необходимо уделить поддержке регулярного ежемесячного Обследования населения по проблемам занятости (ОНПЗ) как основного источника информации о предложении труда. Крайне актуальным остается включение в него ежеквартального модуля о заработной плате и доходах от samozанятости. Также было бы крайне полезно создать систему мониторинга динамики и структуры спроса на труд с использованием собираемых Росстатом статистических форм по организациям, либо на основе специальных обследований. Заслуживает внимания улучшение статистики занятости по профессиям, в том числе связанное с ее глубиной и достоверностью (например, в части данных о численности занятых по профессиям в разрезе видов экономической деятельности и субъектов Российской Федерации, надежности данных на 2 и 3 уровнях Общероссийского классификатора занятий).

С учетом работ по улучшению качества сайтов «Работа в России» и «Атлас профессий» было бы полезно создать общенациональный портал информирования и удаленного консультирования по вопросам профессиональной подготовки, рынка труда, развития карьеры и занятости, соответствующего лучшим мировым образцам. В данном контексте необходимо развернуть работу по оценке количественных и качественных тенденций в занятости по профессиям на среднесрочную и долгосрочную перспективу (динамика численности, рабочие места, безработица, заработная плата, перемены в наборе и содержании трудовых функций и т.д.).

По сравнению с нынешней ситуацией более надежная, объективная и своевременная информация должна поставляться и службами занятости. В этой связи следует подчеркнуть, что по соотношению затрат и результатов информационная

поддержка рынка труда оказывается дешевле и эффективнее других направлений активной политики, включая обучение.

Наконец, нельзя недооценивать важность поддержки всесторонних исследований рынка труда, основанных на качественной статистической информации и современных методах статистического и экономического анализа. Государственная политика на рынке труда должна опираться на результаты этих исследований и продумывать последствия принятия тех или иных решений еще на этапе их планирования.

3.7.3 Повышение институционального потенциала органов государственной службы занятости

Наряду с повышенной гибкостью заработной платы, еще одной особенностью российского рынка труда выступает отставание уровня зарегистрированной безработицы от уровня безработицы по методологии МОТ. Спрос на услуги социальной защиты безработных искусственно сдерживается низким уровнем пособия по безработице, незначительным объемом вакансий, проходящих через государственные службы занятости и преобладанием в их составе рабочих мест с низкой квалификацией или низким уровнем оплаты труда. Низкому спросу на услуги государственной службы занятости способствует и упомянутое выше сдерживание высвобождения рабочей силы.

Вместе с тем, если меры по улучшению делового климата и совершенствованию трудового законодательства будут реализованы, то спрос на активные и пассивные программы занятости возрастет. Поэтому независимо от сценария экономического развития, но особенно в условиях роста макроэкономических рисков государству следует усилить роль государственной службы занятости, превратив ее в полноценного посредника рынка труда.

Так, в периоды роста безработицы и в регионах ее концентрации оправдан акцент на поддержку зарегистрированных безработных. В периоды и в регионах относительного благополучия акцент смещается на поддержку работодателей, стремящихся заполнить вакансии, а также на помощь гражданам, планирующим изменения в своей карьере.

В части пассивной политики на рынке труда мы полагаем, что размер пособия по безработице должен быть пересмотрен в сторону повышения (возможно, в первую очередь в отношении работников, попавших под коллективные увольнения). Это увеличение должно проводиться одновременно с установлением более жестких условий для получателей пособий в части удержания их контактов с рынком труда и возвращения к работе, а также с обеспечением жесткого контроля над законностью получения гражданами пособий по безработице. Возможно, имеет смысл восстановление системы,

существовавшей до передачи полномочий на региональный уровень. В частности, следует проанализировать вопрос о переводе пособий по безработице на страховые принципы. Усиление пассивной политики на рынке труда позволит одновременно «аккумулировать» безработицу в службах занятости с тем, чтобы через подобранные программы и услуги влиять на ее объем и уровень.

Рост спроса на активные программы занятости требует увеличения спектра и диверсификации услуг государственной службы занятости, расширения ее целевой аудитории. Активные программы, реализуемые этой службой, должны быть сфокусированы на повышении эффективности соединения всех работников (а не только зарегистрированных безработных) и рабочих мест на рынке труда. В этих целях необходимо вернуться к вопросу о совершенствовании законодательной базы (Трудового Кодекса и Закона о занятости населения в РФ).

Среди активных мер на рынке труда, реализуемых службой занятости, приоритет должен отдаваться посредничеству в трудоустройстве. Одно из перспективных направлений в этой области – «межрегиональные» услуги гражданам и организациям, связанные с поддержкой внутренней трудовой миграции. Прежде всего, это услуги информационного характера (сведения о вакансиях, о работниках, желающих сменить место работы, о возможностях обучения и т.д.). Кроме того, возможно предоставление более широкого пакета услуг (подбор работодателя или работника, обучение и т.д.).

На базе органов службы занятости может быть развернута и сеть профориентации и профессионального консультирования молодежи и взрослого населения (не только безработных и учащейся молодежи), включая применение интернет ресурсов. Большое значение имеет опережающее консультирование работников с высоким риском увольнения или желающих сменить место работы.

За последние двадцать лет служба занятости сформировала достаточный набор активных мер политики занятости, сопоставимый с мерами, имеющимися в странах с развитой экономикой. Вместе с тем, отсутствует научно обоснованная система оценки их эффективности. В этой связи приоритетом является создание методологии, технологии и информационного обеспечения для независимой (вне Роструда) оценки активных программ на рынке труда, а также для решения другой задачи – оценки качества предоставляемых услуг.

Следует отметить, что в настоящее время оценка эффективности активной политики занятости затруднена в силу недостаточности информационной базы. Ведомственная отчетность служб занятости не предусматривает сбор данных об участии приоритетных (целевых) групп в таких активных программах на рынке труда, как

организация социальной адаптации безработных граждан, профессиональной ориентации граждан, психологическая поддержка безработных граждан, профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации безработных граждан (профессиональное обучение), включая обучение в другой местности, организация проведения оплачиваемых общественных работ. Фрагментарны также и статистические данные о результатах участия граждан в основных программах (Рис. 3.21). Представляется целесообразным настроить формы статистической отчетности для отражения в них потоков безработных в ежемесячном режиме. Вариант модели последовательного отражения данных, которая создаст возможность для оценки реальных результатов действия активных программ, приведен на Рис. 3.21.

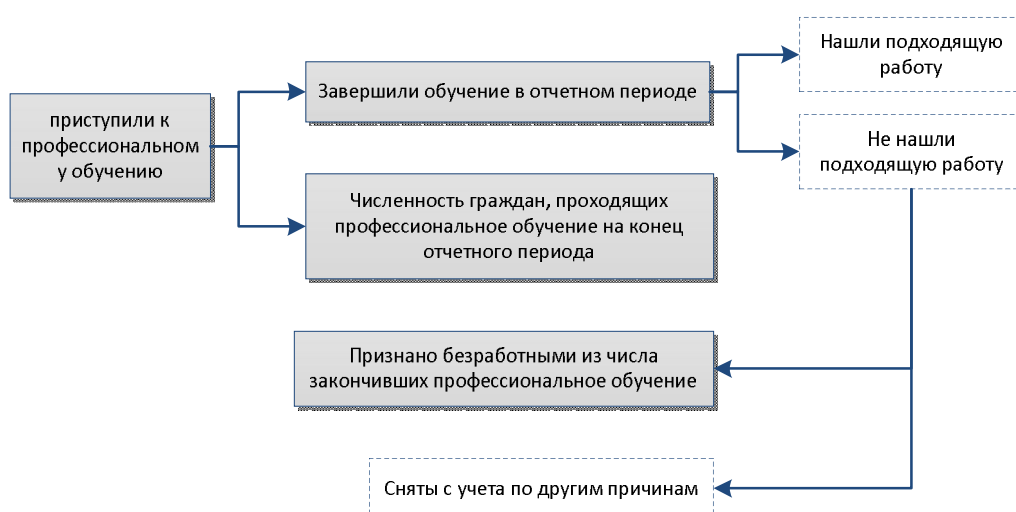


Рис. 3.21. Движение численности безработных граждан, проходящих обучение

Примечание: Пунктиром отмечены отсутствующие позиции



Рис. 3.22. Общая схема данных, отражающих движение численности безработных граждан и результаты их участия в программах службы занятости

3.7.4 Реформа в области профессиональных квалификаций

В последние несколько лет в России формируются основные элементы новой национальной системы квалификаций (Рис. 3.23), которая призвана достичь большего соответствия между текущими и перспективными потребностями рынка труда и системой профессионального образования и обучения, а также предоставить возможности для граждан подтвердить свою квалификацию через независимые и пользующиеся доверием центры сертификации. Создан Национальный совет по профессиональным квалификациям, упорядочивается деятельность по разработке профессиональных стандартов, формируются правовые основы и институциональные механизмы независимой системы сертификации квалификаций, профессионально-общественной аккредитации программ профессионального образования и обучения.

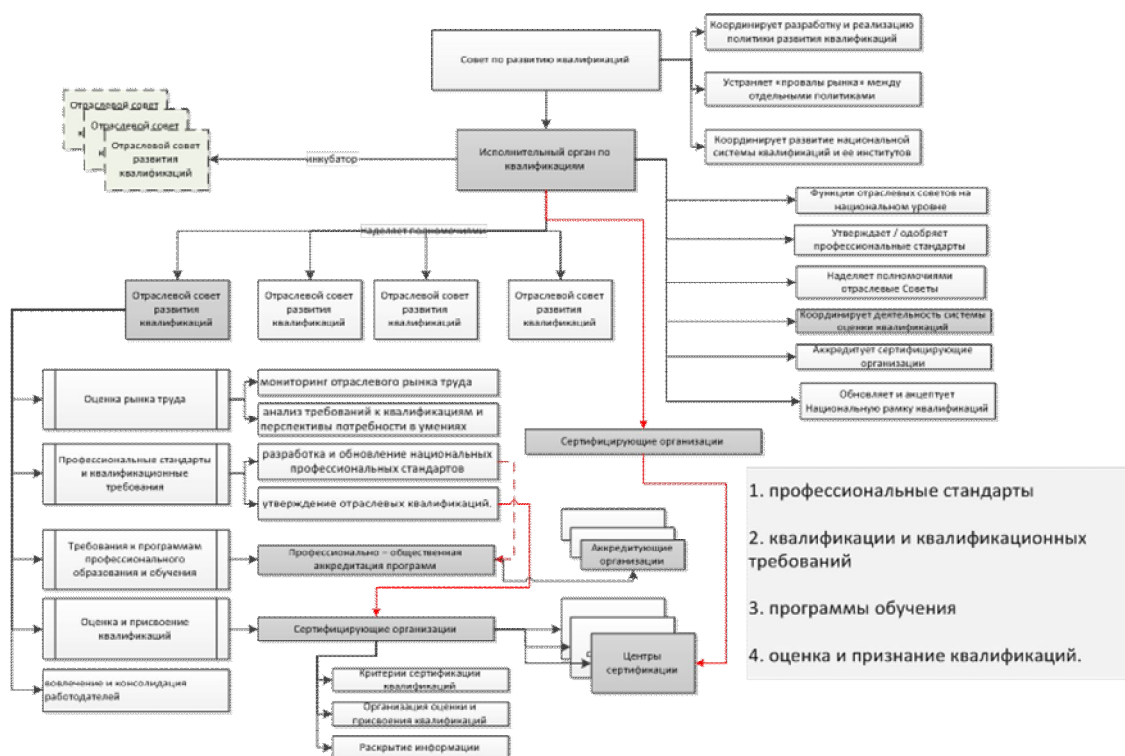


Рис. 3.23. Принципиальная организационная модель национальной системы квалификаций

Вместе с тем, ряд вопросов требуют дополнительного уточнения. Прежде всего, требуется ввести новые термины для понятия квалификации, которое применяется в системе образования (возможно, заменить на «степень»), в организациях (например, заменив на «тарифно–квалификационные разряды») и в сфере труда. С позиции рынка труда, квалификация – это официально подтвержденное (в виде диплома, сертификата, степени) наличие у лица умений, соответствующих требованиям к выполнению определенных трудовых функций (требованиям профессионального стандарта), сформированных в процессе образования, обучения (включая неформальное и спонтанное) и приобретенных в ходе трудовой деятельности.

Связанное с квалификацией понятие – результаты обучения. Результаты обучения – это индивидуальные достижения, знания и практические умения, приобретенные и продемонстрированные человеком после успешного завершения обучения (например, отдельного модуля или образовательной программы в целом, неформального обучения). В самих результатах обучения заложены критерии оценки, по результатам которой осуществляется их официальное признание. Результаты обучения, соответствующим образом структурированные и сгруппированные, представляют собой квалификацию. Оценка результатов обучения лежит в основе присуждения квалификаций и выдачи соответствующего сертификата/свидетельства/диплома.

Структурированное по уровням описание официально признаваемых квалификаций представляет собой рамку квалификаций. Рамка квалификаций обеспечивает взаимосвязь результатов обучения и дипломов, свидетельств, сертификатов.

Для установления основного набора уровней могут использоваться две основные характеристики систем квалификаций. Первая – это иерархия квалификаций, а вторая – инфраструктура системы образования. Рамки квалификаций Великобритании и Ирландии могут служить типичным примером первого подхода, а использование инфраструктуры системы образования характерно для современного состояния в области квалификаций в России. Во втором случае устанавливаются не столько уровни квалификации, сколько сегменты системы образования (уровни образования), в каждом из которых присуждаются соответствующие дипломы. Однако при этом ряд форм обучения не встроены в данную иерархию (например, программы профессиональной подготовки, программы непрерывного профессионального обучения).

Представляется крайне важным учет этих обстоятельств при дальнейшей разработке политики. Определение национальной квалификации с помощью профессиональных стандартов должно стать основным условием включения квалификаций профессионального образования и обучения в национальную рамку. В практическом плане, помимо процедур сопряжения образовательных стандартов и программ с профессиональными стандартами, ключевой вопрос заключается в формировании собственного национального каталога квалификаций. Наличия в российской практике «квалификаций» среднего профессионального и высшего образования недостаточно.

Формирование каталога квалификаций, созданных на базе профессиональных стандартов, – исходная точка новой для сертификации квалификаций. Структуры по сертификации квалификаций создаются для оценки и присвоения национально признанных квалификаций, освоенных как в рамках формального образования, так и неформального обучения и обучения в процессе труда. Важно, что в данном случае речь не идет о квалификациях, присуждаемых своим работникам самими организациями (например, в российской практике это тарифно–квалификационные разряды, а также сертификаты, вручаемые слушателям по результатам краткосрочного обучения).

Представляется, что работа, которую ведет Национальный совет по профессиональным квалификациям при Президенте Российской Федерации, может быть уточнена. Требуется определить, что сертифицирующие органы, создаваемые в рамках формирования «секторальных» Советов по профессиональным квалификациям, должны быть ответственными за 1) разработку и публикацию критериев сертификации

квалификаций, основанных на рамке квалификаций и профессиональных стандартах; 2) проведение оценки и присуждение квалификаций; 3) публикацию и распространение информации, относящейся к сертификации квалификаций. Важно особо подчеркнуть, что сертификация в данной модели предполагается исключительно на базе квалификаций, внесенных в национальный каталог и, соответственно, разработанных на основе профессиональных стандартов и рамки квалификаций. Такой подход ограничивает контролируемый сегмент квалификаций, которые распознаются на национальном уровне, а значит, могут охватывать значительную часть работников, и важны для рынка труда (и его отраслевых и профессиональных сегментов). Тем самым, относительно свободным от регулирования остается оценка квалификаций самими организациями (аттестация персонала), дополнительные умения, приобретаемые работником в результате краткосрочного обучения и т.д.

Не менее существенно, на наш взгляд, организовать практическую работу по профессионально–общественной аккредитации программ профессионального образования и обучения. Данный вид аккредитации есть способ оценки соответствия образовательной программы требованиям профессиональных стандартов. По сути, центральный вопрос, оцениваемый в ходе данных процедур, состоит в том, соответствуют ли результаты обучения, заложенные в программу и индивидуальные достижения ее выпускников содержанию квалификаций, внесенных в национальный каталог.

Выполненный в данной главе анализ свидетельствует о том, что в настоящее время российский рынок труда находится под действием как краткосрочных (конъюнктурных), так и долгосрочных факторов.

В краткосрочном периоде рынок труда, безусловно, будет находиться под влиянием общей экономической стагнации. На первый взгляд, может показаться, что рынок труда пока никак не отреагировал на ухудшение конъюнктуры. Экономическая активность и занятость населения в 2012–2013 гг. находились вблизи своих исторических максимумов, а безработица – на историческом минимуме. Бьет все рекорды и уровень вакансий на предприятиях. Хотя данные о найме и выбытии указывают на сокращение валового оборота рабочей силы, заметного роста увольнений не наблюдалось. Однако более детальный анализ показывает, что реакция со стороны рынка труда, хотя и отложенная во времени, все-таки имела место. Во второй половине 2013 г. снизилась экономическая активность, началось сокращение занятости, возросла безработица. Конец года был отмечен ощутимым снижением показателей вакансий.

Дальнейшая динамика будет во многом зависеть от развития ситуации в экономике. Нет сомнений, что на возобновление экономического роста рынок труда отреагирует позитивно. Но если стагнация продолжится или начнет перерастать в полноценную рецессию, то негативная динамика проявится даже в показателях, которые до сих пор не реагировали или почти не реагировали на обострение экономических проблем.

В долгосрочном периоде рынок труда будет находиться во власти целого ряда процессов. На наш взгляд, наиболее принципиальный и серьезный из них – это *сокращение предложения труда*, вызванное демографическим сокращением работоспособного населения. Наши расчеты, выполненные на основе имеющихся демографических прогнозов, показывают, что вследствие этого фактора (и с учетом возможного миграционного прироста) в течение ближайших 15 лет численность рабочей силы (экономически активного населения) может сократиться на 6,2-9 млн. чел, а численность занятых, в свою очередь, на 6-8 млн. чел. Это приведет к сокращению предложения труда в экономике до уровня кризисного 1998 г. При этом можно утверждать, что внутренних резервов для восполнения этих потерь в экономике не существует. Естественно, такое сокращение занятости будет подрывать экономический рост. Отягчающим обстоятельством является *старение* рабочей силы, что, видимо, будет осложнять внедрение инноваций и новых технологий и затруднять рост производительности труда.

Побочным эффектом сокращения предложения труда и изменения его возрастной структуры является то, что *безработица* может оставаться на устойчиво низком уровне даже при сокращении спроса на труд. Таким образом, уровень безработицы может давать искаженное представление о реальном положении дел на рынке труда. На наш взгляд, это уже начинает происходить в настоящее время. Существующий удивительно низкий уровень безработицы во многом достигнут за счет благоприятных изменений в структуре рабочей силы (ее возрастно-образовательном составе), которые привели к *сокращению естественного уровня безработицы*.

Другим важным долгосрочным трендом является *деформализация занятости*. На протяжении всего периода 2000–2013 гг. на фоне роста общей занятости происходило сокращение занятости в корпоративном секторе и ее увеличение в некорпоративном. По состоянию на 2013 г. неформальная занятость по официальным оценкам Росстата составляла уже 20% от числа всех занятых, увеличившись с уровня 11-12% в начале периода. Другие источники дают еще более высокую оценку уровня неформальной занятости.

Неформальную занятость нельзя признать однозначно негативным явлением, так как она часто является хорошей альтернативой безработице, особенно в условиях слабой государственной поддержки безработных. Однако все же разрастание неформальной занятости предполагает сокращение налоговых поступлений в бюджет, распространение рабочих мест, на которые не распространяются социальные гарантии, понижение производительности труда и ряд других негативных последствий.

На наш взгляд, наблюдаемая деформализация вызвана, прежде всего, очень невыгодным соотношением между выгодами и издержками участия в формальной секторе (см. в «Тени регулирования: неформальность на российском рынке труда», 2014: Гл.1), тщательный анализ которых выходит далеко за рамки анализа рынка труда. С одной стороны, издержки формальности повышаются из-за институтов рынка труда (минимальная заработная плата, законодательство о защите занятости), а с другой стороны, вследствие избыточного государственного регулирования, коррупции, налоговой нагрузки и запутанной системы налогообложения и т.д. В свою очередь, выгоды от участия в формальном секторе обесцениваются из-за низкого качества общественных благ и слабого доверия государству.

Улучшение ситуации на рынке труда может быть достигнуто во многом за счет экономической политики: чем выше будет уровень экономической свободы и конкуренции, чем лучше – деловой климат, тем более качественными будут создаваемые на рынке труда рабочие места. В рамках политики на рынке труда государство обладает ограниченными возможностями по улучшению ситуации в сфере занятости и оплаты труда.

Тем не менее, при любом сценарии экономического развития необходимо проводить государственную политику в следующих направлениях. Во-первых, важно совершенствовать законодательное регулирование рынка труда в направлении снижения издержек по созданию «хороших» рабочих мест и учета растущей гибкости и неоднородности рынка труда. Важно также подчеркнуть, что разумная политика по *формализации* занятости и экономики в целом должна, прежде всего, стремиться изменить сложившийся баланс выгод и издержек, и лишь затем ужесточать контроль за соблюдением трудового законодательства.

Во-вторых, проведение политики на рынке труда должно опираться на понимание возможных последствий тех или иных решений с учетом результатов научных исследований рынка труда. Для этого важно повышать информационную прозрачность рынка труда, включая совершенствование статистики рынка труда.

В-третьих, задача государства – повысить роль государственной службы занятости как единственного государственного института, служащего информационным проводником между участниками рынка труда. Изменения должны коснуться как пассивной, так и активной политики на рынке труда.

Наконец, в-четвертых, государство должно содействовать адаптации профессиональных умений работников к меняющимся потребностям экономики посредством продолжения уже начавшейся реформы по созданию новой национальной системы квалификаций.

К числу первоочередных задач целесообразно отнести следующие:

- включение в Обследование населения по проблемам занятости (ОНПЗ) ежеквартального модуля о заработной плате и доходах от samozанятости;
- улучшение статистики занятости по профессиям, связанное с ее глубиной и надежностью (в части данных о численности занятых по профессиям в разрезе видов экономической деятельности и субъектов Российской Федерации, надежности данных на 2 и 3 уровнях Общероссийского классификатора занятий);
- организация оценки эффективности активных программ на рынке труда, а также независимой оценки качества услуг органов по труду и занятости;
- смещение акцентов в деятельности по обновлению национальной системы квалификаций с количества разработанных профессиональных стандартов на их применение с целью повышения качества профессионального образования и обучения, а также укрепление советов по профессиональной квалификации. Ускоренное формирование нормативной правовой базы экспертизы ФГОСов, профессионально-общественной аккредитации образовательных программ профессионального образования и обучения, формирования сети центров сертификации квалификаций.

Библиография

1. В тени регулирования: неформальность на российском рынке труда / монография под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова; М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.
2. Гимпельсон В. и А. Ощепков (2005) Рынок труда и динамика занятости в секторе образовательных услуг, Вопросы образования, No.4, 81-105.
3. Гимпельсон В. Е., Капелюшников Р. И., Кузьминов Я. И., Четвернина Т. Я., Прокопов Ф. Т., Рощин С. Ю., Орловский Ю. П., Кузнецов Д. Л., Использовались материалы следующих авторов: Гонтмахер Е.Ш., Маслова М. С., Коровкин А. Г.,

- Куренной А. М., Разумов А. А. Глава 8. Рынок труда // В кн.: Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / Науч. ред.: В. А. Мау, Я. И. Кузьминов. Кн. 1. М. : Дело, 2013. Гл. 8. С. 249-261.
4. Заработная плата в России: эволюция и дифференциация / монография под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова; М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2007.
 5. Капелюшников Р. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации; М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2001.
 6. Капелюшников Р. (2002) Общая и регистрируемая безработица: В чем причины разрыва? / Препринт НИУ ВШЭ Серии «Проблемы рынка труда» WP3/2002/03.
 7. Капелюшников Р.(2009) Конец российской модели рынка труда? / Препринт НИУ ВШЭ Серии «Проблемы рынка труда» WP3/2009/06.
 8. Капелюшников Р. (2011) Эволюция человеческого капитала в России: 1990-2000е годы. / Глава 1 в (под ред. В. Гимпельсона и Р. Капелюшникова) Российский работник. Образование, квалификация, профессия. Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.
 9. Капелюшников Р. и А. Ощепков (2014) Российский рынок труда: парадоксы посткризисного развития, Вопросы Экономики, No.7, с. 66-92.
 10. Малева Т. и др. (ред.) (2002) Обзор занятости в России. Выпуск 1 (1991-2000 гг.) М.: Теис, 2002.
 11. Росстат (2013) Демографический ежегодник.
 12. Blanchard O., and L. Katz (1996) What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment / NBER Working Paper 5822.
 13. Bloom D., and A. Sousa-Posa (2013) Aging and Productivity: Introduction. Labour Economics, Vol. 22, 1-4.
 14. Gimpelson V., and R. Kapeliushnikov (2011) Labor Market Adjustment: Is Russia Different? / IZA DP No.5588.
 15. OECD (2013) Employment Outlook

4 Доходы, расходы, потребление населения: вызовы в условиях неопределенности^{42,43}

Устойчивость к рискам снижения уровня жизни населения в значительной степени зависит от того, насколько диверсифицированы источники денежных доходов, есть ли запас прочности, обеспечивающий сохранение текущего потребления, накопили ли российские домохозяйства опыт функционирования в условиях перемен? Ответы на эти вопросы можно получить, анализируя динамику уровня, дифференциации и структуры доходов, расходов и потребления домашних хозяйств в увязке с ключевыми макроэкономическими изменениями, мерами экономической и социальной политики. Чем выше уровень и сложнее структура доходов и расходов, тем больше возможностей для маневра, при этом сектор домашних хозяйств становится всё более влиятельным участником процесса принятия значимых для рынков решений. За пределами потребительского стандарта выживания (дешевые продукты питания, непродовольственные товары и услуги первой необходимости), где в основном диктует производитель, они выбирают приоритетные и альтернативные направления использования денежных доходов, включая и их трансформацию в сбережения. Структура доходов также позволяет оценить перспективы развития с точки зрения повышения экономической активности домохозяйств и отдельных категорий населения. Поскольку данная глава завершается в условиях, когда наблюдается существенное обесценение рубля и ожидания двузначной инфляции в предстоящем году мало кто оспаривает, важно посмотреть на динамику доходов в годы высокой инфляции и волатильности обменного курса рубля.

4.1 Динамика уровня и структуры доходов населения

Для понимания того, какой потребительский стандарт преобладает в современной России, в чём особенность структуры потребления и каковы наиболее вероятные изменения в условиях экономической и политической неопределенности, обратимся к анализу динамики доходов, расходов и потребления. В первую очередь, на основе этих показателей определим место России в глобальном мире. Для этой цели могут быть использованы два источника информации: данные ООН о душевом ВВП, оцененном в

⁴² Авторы: Лилия Николаевна Овчарова, д.э.н., директор ЦАДУЖ.

⁴³ В данной научной работе использованы результаты проекта «Мониторинг доходов, расходов и потребления российских домохозяйств», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014 году.

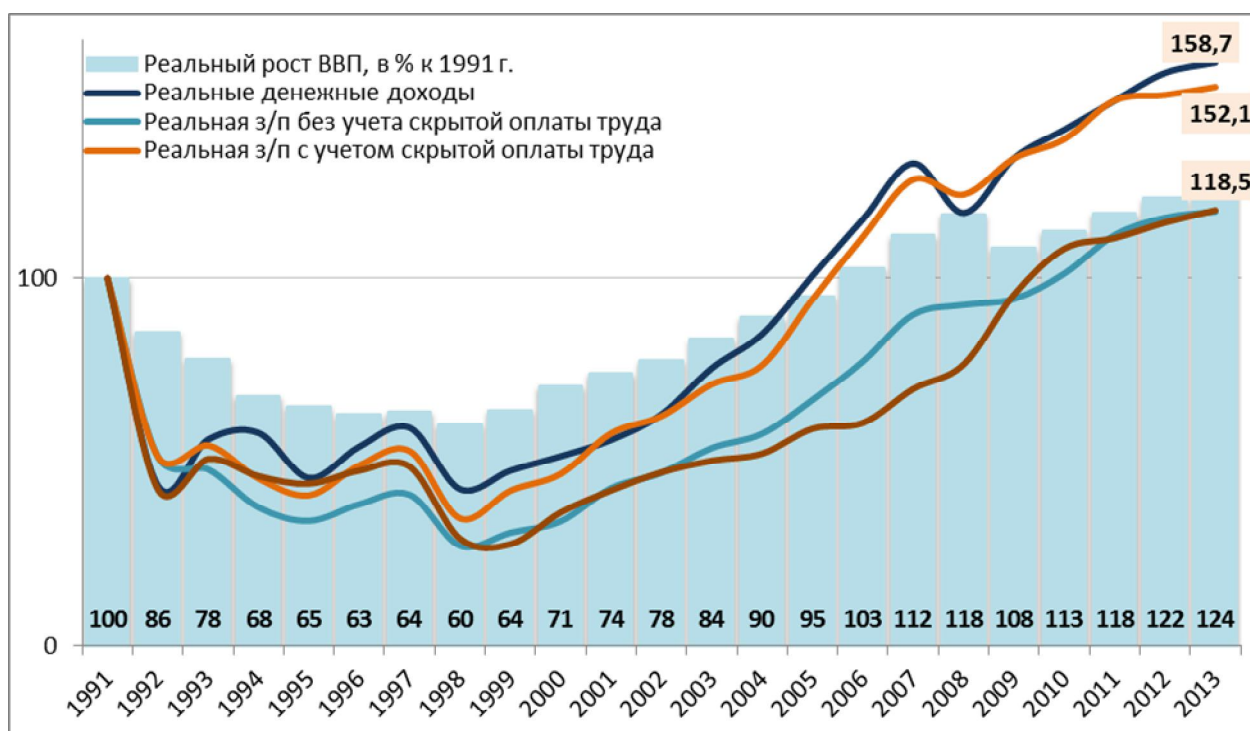
соответствии с паритетом покупательной способности, и оценки Мирового Банка о распределении мировых душевых денежных доходов.

В соответствии с мониторингом МВФ⁴⁴ в октябре 2014 года душевой ВВП в России составил 24298 долларов США, что соответствовало 45 месту в страновом рейтинге по этому показателю. По доходной обеспеченности домохозяйств Россия относится к срединной группе с достаточно высоким стандартом потребления, что подтверждают и данные Всемирного Банка о распределении населения России по 5% мировым группам душевых денежных доходов, в сумме составляющим доходы населения всего мира. Как и в случае данных МВФ, страновые душевые доходы приведены к сопоставимому виду посредством использования паритета покупательной способности доллара. Расчеты Всемирного Банка [Milanovic, B., 2012] указывают на то, что 5% самых бедных российских домохозяйств находятся в четвертой децильной группе распределения мирового богатства, а 75% россиян – в шестой децильной группе и выше. Следовательно, массовое потребление в России вышло за пределы минимальных потребительских нужд, а сектор домохозяйств, имеющий ресурсы для развития и выбирающий направления их использования, становится важным регулятором экономических изменений. Этот вывод подтверждают и официальные данные Росстата о динамике душевых денежных доходов за годы постсоветского развития (рис. 4.1). Несмотря на то, что за годы постсоветского развития Россия прошла через системный кризис, приведший в 1992 г. к двукратному снижению реальных доходов населения и массовому распространению потребительского стандарта выживания, а два последовавших с десятилетним интервалом мировых финансово–экономических кризиса (1998 и 2008 гг.) также способствовали падению уровня жизни, в 2013 г. реальные денежные доходы более чем в полтора раза превысили уровень последних советских лет.

За рассматриваемый период экономика и население научились адаптироваться к различным моделям экономической политики. Первая из них, это гиперинфляция 1992 г., когда индекс потребительских цен по декабрьским данным составил 2604% от уровня предыдущего года, что сопровождалось более чем двукратным снижением реальных доходов населения (рис. 4.1). При этом темпы снижения доходов в 2 раза превышали падение ВВП. В следующем году уже началось восстановление после глубокого падения: гиперинфляция сохранилась, но уже на более низком уровне (941%), а реальные доходы населения выросли на 28,6% по сравнению с предыдущим годом. В 1994 г., когда 11 октября случился «чёрный вторник» и произошло обвальное падение рубля по отношению

⁴⁴ IMF. *World Economic and Financial Surveys*. World Economic Outlook Database. GDP based on PPP per capita GDP.

к доллару (за один день валютной курс доллара вырос с 2 833 до 3 926 рублей за доллар), падения реальных доходов населения не произошло. В этот год они выросли на 3,2%, а рассматриваемый индекс потребительских цен по сравнению с прошлым годом снизился практически в 3 раза. Годом политики финансовой стабилизации посредством снижения государственных расходов методом административно-волевого сокращения или задержки финансирования статей, существенно влияющих на доходы населения, стал 1995 год. Такая политика таргетирования инфляции позволила снизить индекс потребительских цен с 320% в 1994 г. до 230%, но привела и к падению реальных доходов на 13,1% по сравнению с предыдущим годом, а реальной заработной платы – на 26%. Далее в 1997 г. инфляция снизилась до 112%, но доходы росли и составили 109,4% от уровня предыдущего года. В дефолтном 1998 г. индекс потребительских цен составил 184%, а доходы по сравнению с прошлым годом снизились на 28,2% и оказались ниже уровня 1992 г. Зато в 1999 г. сложились желанные для нынешних политических властей условия импортозамещения, и при годовой инфляции 135,5% доходы выросли на 12%.

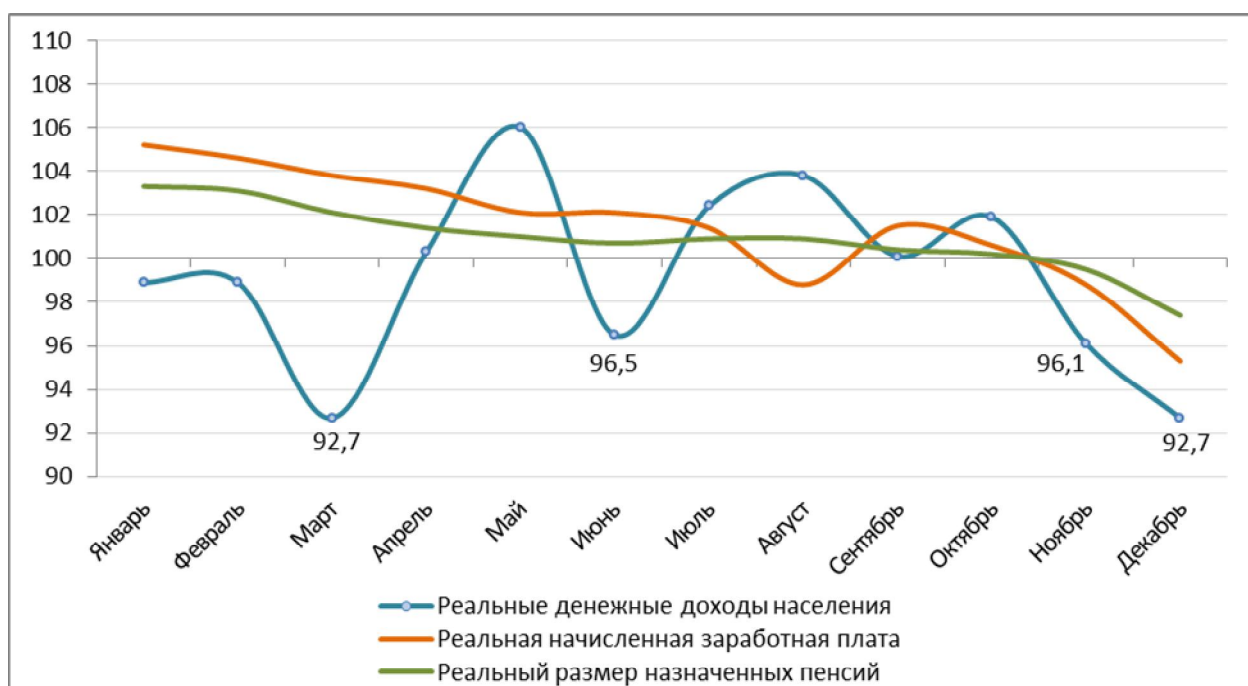


Источник: рассчитано по данным Росстата

Рис. 4.1. Динамика ВВП, денежных доходов, заработной платы и пенсии, в процентах, от 1991 г. в сопоставимых ценах, декабрьские данные

Затем наступили семь лет высоких темпов экономического роста, в течение которых душевые реальные доходы населения выросли в 3 раза, при условии, что ВВП увеличился в 1,8 раза. Знаковым стал 2005 г., когда восстановился предреформенный уровень доходов, а в 2007 г. они поднялись до 131,3% от уровня 1991 г. В 2008 г. Россия

столкнулась с очередным экономическим кризисом, и впервые с 1999 г. было зафиксировано падение реальных доходов (на 11%). Обесценение рубля привело к незначительному росту инфляции (113,3%), но все последующие годы индекс потребительских цен был ниже 10%. В 2009 г. кризисное падение доходов было полностью компенсировано и тенденция роста доходов, но с более низкими темпами, продолжается до настоящего времени. В 2013 г. реальные доходы населения достигли 158,7% от предреформенного уровня, примерно таким же масштабом описываются изменения в трудовых доходах, включающих и скрытый от наблюдения фонд оплаты труда, при этом пенсия и наблюдаемая заработная плата еще не достигли 120% .



Источник: оперативные данные Росстата

Рис. 4.2. Ежемесячная динамика реальных доходов населения, в % к соответствующему периоду предыдущего года, январь-декабрь 2014 гг.

Если обратиться к ежемесячным данным и выразить величину реальных доходов, заработной платы и пенсии в процентах от уровня соответствующего периода предыдущего года, то в течение 2014 года наблюдается тренд снижения реальной заработной платы и пенсии (рис. 4.2). Ежемесячная динамика доходов отличается волатильностью, что обусловлено рядом причин, но их общий тренд также показывает снижение. В этом году важным фактором снижения или роста доходов населения стало неоднократное падение обменного курса рубля относительно доллара. Как правило, в такие периоды население прекращает продавать валюту, рублевые сбережения и платежные карточки переводит в валютные, а предприниматели трансформируют в

наличную валюту часть предпринимательского дохода. Доходы от продажи валюты включаются в доходы населения, и если граждане не продают валюту, то, при прочих равных условиях, доходы населения снижаются. Наиболее ярко этот фактор проявился в марте, а затем в октябре – декабре. Так, в октябре население потратило на покупку валюты 8,6% доходов, и это самое высокое значение показателя за 2014 г., в ноябре доля этих расходов снизилась до 5,8%, а в декабре снова поднялась до 7,3%.

Вместе с тем, если с валютных карточек делаются покупки, что наиболее часто происходит за рубежом, то в статистике это проявляется как продажа валюты, увеличивающая доходы населения. Май текущего года, когда доходы достигли максимума роста по отношению к соответствующему периоду предыдущего года и составили 106,6%, стал тому подтверждением. Многие граждане длинные майские праздники провели за пределами страны, но из-за мартовского обесценения рубля они заранее трансформировали рублевые карточки в валютные, поэтому их покупки отразились как продажа валюты, и стали основным фактором роста доходов. Пенсия и заработная плата в этот месяц росли с минимальными темпами, поэтому фактор продажи валюты был основной причиной роста доходов. Отложенные летние поездки за рубеж и общая установка на приоритетность валютных сбережений, начиная с июля, минимизировали продажу валюты. Кроме этого, в конце каждого квартала мы наблюдаем эффект волатильности предпринимательской активности, которая, согласно деловому циклу, фиксируется в конце квартала.

Теперь подробнее остановимся на четырех месяцах (март, июнь, ноябрь, декабрь), когда наблюдалось падение реальных доходов населения относительно аналогичного периода предыдущего года. Первое и сразу сильное падение доходов (до 92,7%,) произошло в марте, и по силе оно перекрыло рост доходов в другие месяцы квартала, и в целом за первый квартал 2014 г. по сравнению с предыдущим годом доходы составили 96,6%. Зарплата и пенсия оказали минимальное влияние на мартовское падение доходов, они работали на рост доходов. Снижению доходов способствовал, во-первых, отклик граждан на существенное падение курса рубля относительно доллара и евро: с одной стороны, население отказалось от продажи валюты, что снижает доходы примерно на 2,5%, и в то же время на показателях дохода сказался перевод предпринимателями части выручки в наличную валюту. Во-вторых, проявился эффект базы сравнения, т.к. в предыдущем году в данном месяце наблюдался самый высокий рост реальных доходов (109,6%) после кризиса 2008 г. Причиной этого послужила выплата дивидендов по итогам года, которая была максимальной в 2013 г., но существенно снизилась в 2014 г. В-третьих, снижение предпринимательской активности в наблюдаемом и ненаблюдаемом секторе

экономики, в данном случае связанное с Олимпийскими играми. В-четвертых, в показателях доходах отразилось сокращение региональных социальных выплат, обусловленное смещением приоритетов в сторону роста заработной платы в бюджетном секторе. На наличие третьего и четвертого факторов указывает динамика структуры доходов населения. В 1 квартале 2014 мы наблюдаем заметное снижение доли социальных трансфертов (с 18,5% в 2013 г. до 17% в 2014 г.). Предпринимательство, которое активизировалось в январе-феврале в связи с проведением олимпиады, по итогам 1 квартала 2014 несколько снизило свой вклад в доходы (с 8,5% в 2013 г. до 8,3% в 2014 г.), следовательно, в марте наблюдался существенный спад и предпринимательских доходов.

Вторую точку падения доходов наблюдаем в июне (96,%%), когда нет эффектов от валютных шоков, а заработная плата и пенсия с более низкими темпами, но растут. Не наблюдается эффект базы, а вот изменения структуры доходов указывают на постепенно продолжающееся снижение значимости социальных пособий (с 18,9% во 2 квартале 2013 г. до 18,8% во 2 квартале 2014 г.) и предпринимательского дохода (с 7,9% во 2 квартале 2013 г. до 7,3% во 2 квартале 2014 г.). Пожалуй, фактор падения предпринимательства стал главным в этом месяце.

Наконец, последние два месяца года – ноябрь и декабрь – по-видимому, обозначают начало длительного периода падения реальных доходов населения. В ноябре доходы составили 96,1% от уровня предыдущего года, а в декабре они опустились уже до 92,7%, сравнявшись с мартовским показателем. И пенсия, и заработные платы населения в реальном выражении также ушли в падение, начиная с ноября. При этом события на валютном рынке, происходившие в конце 2014 г., свидетельствуют о том, что падение курса рубля, скорее всего, стало главной причиной падения доходов в эти месяцы.

В целом динамика доходов ясно свидетельствует о начале рецессии. Предварительные оценки Росстата по итогам 2014 г. свидетельствуют о сокращении реальных доходов населения на 1% уже в прошедшем году. Дальнейшее падение реальных доходов населения в ближайшем будущем с недавнего времени включено в официальные макроэкономические прогнозы (в январский прогноз Минэкономразвития на 2015 г. заложено падение реальных доходов населения минимум на 6%).

Рассматривая модели адаптации к различным политикам, отдельно остановимся на главных составляющих доходов, к которым относятся заработная плата и пенсия. Наблюдаемая реальная заработная плата работников крупных и средних предприятий, которая в официальной статистике выполняет роль индикатора начисленной заработной платы без учета скрытой оплаты труда (рис. 4.1), характеризуется максимальной волатильностью в периоды кризиса и подъема, а темпы ее роста существенно отстают от

темпов роста доходов. На протяжении экономического спада 1991-1998 гг. агенты рынка труда шли по пути «придерживания излишней рабочей силы» за счет резкого сокращения оплаты труда. Основными механизмами «зарплатной гибкости» стали изменение переменной и особенно скрытой части заработной платы, задержки ее выплаты, а также отсутствие обязательной индексации заработной платы с учетом инфляции. В период экономического подъема 1999-2007 гг. произошел стремительный (в 3,3 раза) рост реальной заработной платы на крупных и средних предприятиях, правда при этом численность занятых на этих предприятиях сократилась на 3,2 млн. чел. Данная тенденция продолжилась и в период кризиса, стартовавшего в 2008 г., однако заработная плата стала расти более низкими темпами, а численность занятых на предприятиях этого типа сокращалась еще стремительней (с 40,4 млн. чел в ноябре 2007 г. до 35,6 млн. в ноябре 2013 г.). С точки зрения роста заработной платы в этот период самым успешным оказался 2012 г., но в 2013 опять наблюдается снижение темпов роста. Как уже отмечалось, и в 2014 г. ежемесячный мониторинг размера реальной заработной платы, выраженной в процентном отношении к соответствующему периоду предыдущего года, показывает падение темпов роста реальной заработной платы в январе-октябре (с кратковременным падением до 98,8% в августе), сменившееся падением ее реальных размеров в ноябре-декабре (рис. 4.2).

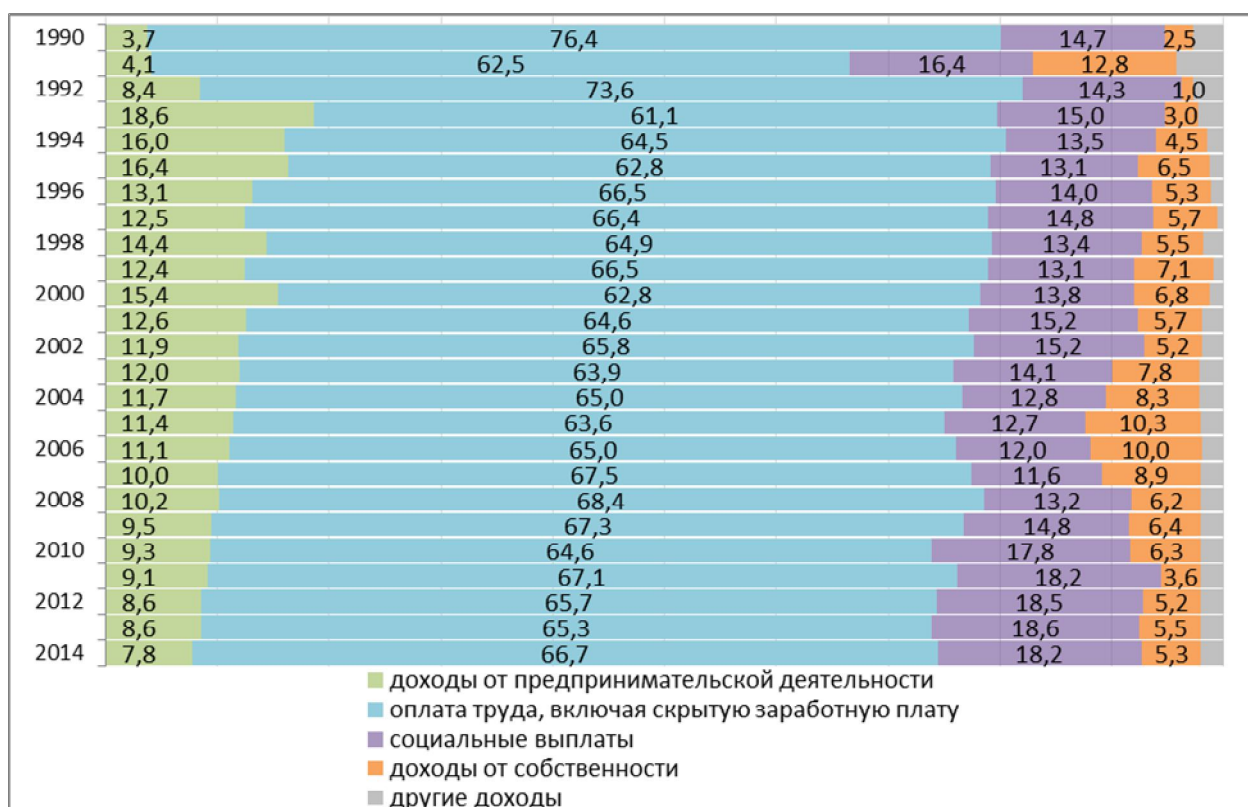
Повышенная гибкость заработной платы при весьма устойчивом уровне занятости способствовала развитию нестандартных форм оплаты труда, выводящих ее за пределы статистического наблюдения. Проводимые Росстатом исследования по количественному измерению *скрытой заработной платы* позволили получить ценовые оценки масштабов данного явления: в среднем около 40% фонда оплаты труда скрыто от статистического наблюдения и не участвует в формировании страховых и иных взносов, привязанных к заработной плате. Специфика неформальных трудовых доходов заключается в том, что, с одной стороны, они в большей степени подвергаются рискам сокращения в условиях кризиса, с другой стороны, они легче адаптируются к условиям неопределенности. Важно подчеркнуть, что неформальные доходы от занятости создают серьезные проблемы для формирования доходов солидарной части пенсионной системы. Как результат, в 2012 г. при среднегодовой численности занятых 71,6 млн. чел. плательщиками взносов в Пенсионный фонд РФ являлись только 46,6 млн. чел. Именно данное явление и неблагоприятный для пенсионной системы демографический прогноз максимизируют риски неустойчивости пенсионного обеспечения. Кривая изменения реальной заработной платы, оцененной с учетом скрытого фонда оплаты труда, повторяет тенденции динамики душевых денежных доходов. Данный показатель оценивается на основе соотношения

фонда оплаты труда, рассчитываемого на основе баланса денежных доходов и расходов, и численности наемных работников.

Динамика пенсий похожа на динамику заработной платы на крупных и средних предприятиях, но численность пенсионеров, в отличие от занятых на данных предприятиях, неуклонно растет. Большую часть 1990-х гг., вплоть до кризиса 1998 г., социальным приоритетом правительства была индексация пенсий. В результате материальное положение пенсионеров было относительно лучше, чем у других социальных групп. Ситуация изменилась после кризиса 1998 г., когда рост реальной заработной платы начал обгонять рост реальной пенсии. Особенно драматичным это отставание стало после начала пенсионной реформы 2002 г. Соответственно, в период экономического роста 2000-х гг. благосостояние семей, основным источником которых выступают пенсии, стало ухудшаться относительно других групп, и, прежде всего, тех, чьи доходы преимущественно зависят от заработной платы. Именно провал пенсионной системы в этот период предопределил достаточно нестандартное ее развитие в период кризиса 2008-2009 гг., когда политические власти приняли решения о существенном повышении пенсий и минимальной заработной платы. Политика ориентации на ускоренный рост пенсии дала свои результаты: за период с 2007 по 2013 гг. реальные доходы выросли в 1,2 раза, наблюдаемая реальная заработная плата – в 1,3 раза, а реальная пенсия – в 1,7 раз. Самые высокие за всю постсоветскую историю темпы роста реальной пенсии наблюдались в 2010 г. (на 34,8% по отношению к прошлому году). В последующие годы в среднем пенсия росла медленнее, чем заработная плата, а в последние два месяца 2014 г. ее реальный размер относительно предыдущего года сокращался.

Следующим важным источником информации о возможных реакциях на изменения является *структура денежных доходов населения*. В последние годы советского периода она в основном соответствовала стандарту стран, прошедших этап модернизационного индустриального развития, в которых доходы наемных работников являются главным источником (80% и более) денежных поступлений семей. Принципиальное отличие заключалось в отсутствии *предпринимательских доходов и доходов от собственности*, совокупная доля которых в общем объеме доходов уже в первые годы становления российской рыночной экономики поднялась до 20% и удерживалась на этом уровне до 2008 г. (рис. 4.3). Доступ населения к данным источникам денежных поступлений стал главным позитивным эффектом рыночных преобразований и обеспечил, несмотря на более чем двукратное падение реальных доходов, определенную лояльность населения к проводимым реформам.

Предпринимательская активность достигала своего максимума в начале рыночных реформ, когда доходы от этого вида деятельности стали составлять 16% от всех доходов населения. В настоящий момент мы наблюдаем более чем двукратное сокращение их удельного веса. Доля доходов от собственности максимизировалась в последние тучные годы, что обусловлено развитием фондового рынка, но и этот драйвер роста показывает тренд падения. Как результат, в период последнего кризиса доля новых рыночных источников доходов, на фоне роста совокупных реальных денежных доходов, постоянно сокращалась, достигнув в 2014 г. 13,1%, что указывает на сжатие возможностей для устойчивого развития за счет диверсификации источников доходов.



Источник: данные Росстата

Примечание: данные за 2014 г. предварительные.

Рис. 4.3. Динамика структуры денежных доходов населения, в процентах

Заработная плата наемных работников была и остается главным источником денежных доходов. Более высокие темпы роста средней заработной платы способствовали увеличению ее доли в структуре доходов населения: с 63% в 2000 г. до 68% в 2007 г. На кризис 2009 г. зарплата отреагировала сокращением своего удельного веса, что было компенсировано мерами политики, направленной на повышение минимальной заработной платы и оплаты труда в бюджетном секторе. Ускоренный рост зарплат в бюджетном секторе наиболее очевидным стал в 2013 г. Важно подчеркнуть изменения последних лет,

проявившиеся в увеличении доли социальных трансфертов в структуре доходов населения (до 18-18,5% в 2010-2014 гг.) в связи с резким ростом пенсий и пособий. Даже в лучшие советские годы (1985 г.) доля социальных трансфертов не поднималась до такого уровня. Возрастающий удельный вес пособий и пенсий – это реакция на высокое неравенство и попытка снизить его. К настоящему моменту обязательства по пенсиям достигли своего максимума за всю историю развития пенсионной системы, и это при условии, когда не менее трети заработков не принимают участие в формировании пенсионных отчислений.

Таблица 4.1.

Объем и структура денежных доходов населения по источникам поступления,
2013-2014 гг.

	Всего денежны х доходов, млрд. рублей	в том числе в процентах:				
		доходы от предпринимательско й деятельности	оплата труда, включая скрытую заработну ю плату	социальны е выплаты	доходы от собственност и	другие доход ы
2013 год						
1 кв.	9 354,9	8,5	66,4	18,5	4,6	2,0
2 кв.	10 753,8	7,9	65,6	18,9	5,6	2,0
3 кв.	10 934,0	8,7	65,0	18,5	5,8	2,0
4 кв.	13 123,0	9,2	64,4	18,5	5,9	2,0
Год	44 650,4	8,6	65,3	18,6	5,5	2,0
2014 год						
1 кв.	9 774,6	8,3	67,8	17,0	5,0	1,9
2 кв.	11 778,7	7,3	67,1	18,8	4,8	2,0
3 кв.	12 017,9	7,8	66,8	18,2	5,2	2,0
4 кв.	14 208,4	7,9	65,5	18,7	5,9	2,0
Год	47 779,6	7,8	66,7	18,2	5,3	2,0

Источник: данные Росстата

Примечание: данные за 2014 г. предварительные.

Квартальные данные за 2014 г. (табл. 4.1) указывают на то, что продолжающаяся политика повышения заработной в бюджетном секторе увеличивала долю заработной платы в доходах населения вплоть до четвертого квартала, а предпринимательская активность населения, резко снизившаяся к середине года, сумела частично восстановиться во втором полугодии. Социальные выплаты, за исключением пенсии

снижаются, что, как уже отмечалось, обусловлено политикой региональных властей, которые сместили социальные приоритеты на повышение заработной платы в бюджетном секторе.

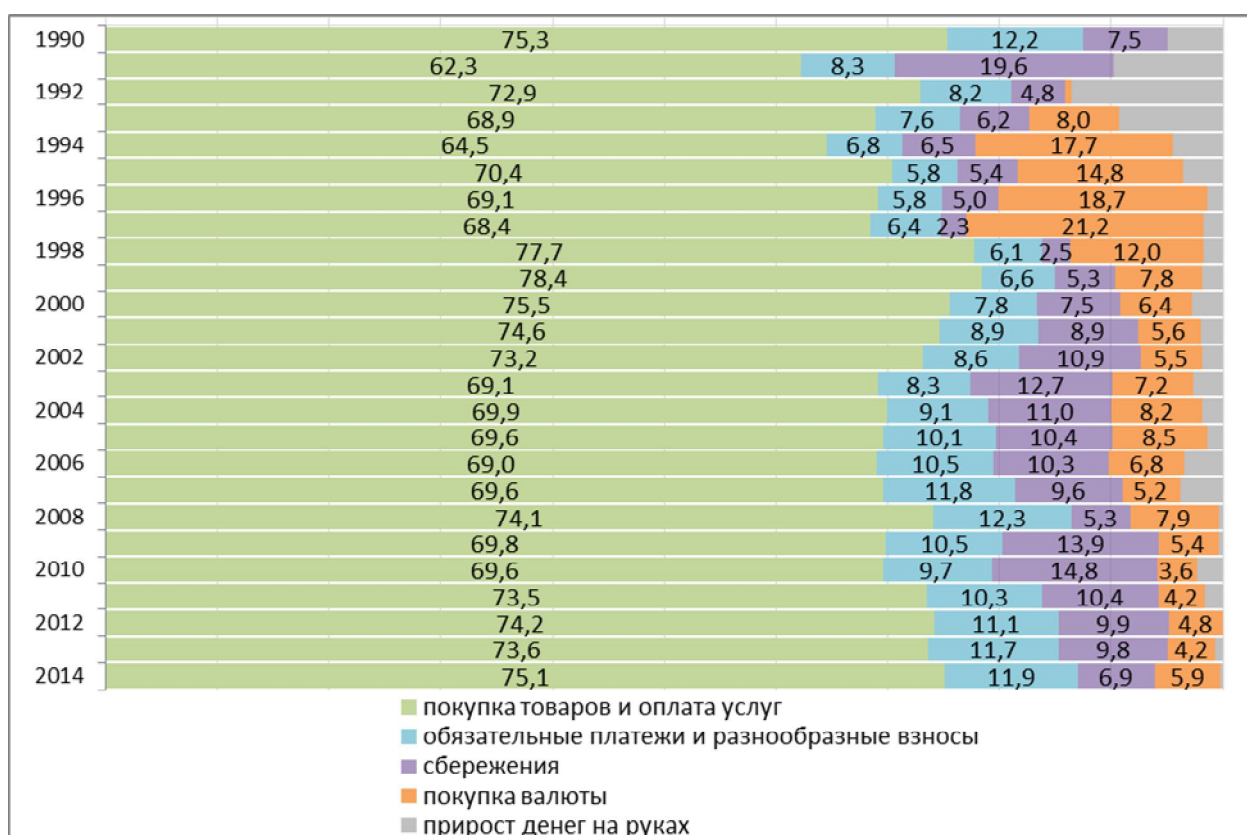
Таким образом, в настоящее время среднедушевые денежные доходы населения более чем в полтора раза превышают уровень доходной обеспеченности в последние годы советского периода. Рост средней пенсии и заработной платы отстает от темпов роста доходов. В основном это обусловлено динамикой новых источников доходов, к которым мы относим предпринимательский доход, доходы от собственности и скрытые от статистического наблюдения трудовые доходы. Со второй половины 2000-х годов, наблюдается сокращение доли доходов от собственности и предпринимательской деятельности в общей структуре доходов населения, что обусловлено ухудшением институциональных условия для развития бизнеса. Доля социальных трансфертов, наоборот, увеличивается и отображает попытки государства сдерживать рост неравенства. Изменения последних месяцев фиксируют снижение денежных доходов населения, обусловленное ростом инфляции, сокращением предпринимательской активности и сокращением реальных размеров заработной платы и пенсии.

4.2 Динамика уровня и структуры расходов населения

Взгляд на *использование денежных доходов населения* через призму агрегированных видов расходов, оцененных на основе макроэкономического баланса доходов и расходов сектора домохозяйств, позволит оценить изменения в финансовом и потребительском поведении (рис. 4.4). Баланс денежных доходов и расходов показывает, что за годы постсоветского развития в структуре расходов появились такие новые статьи, как приобретение недвижимости, покупка ценных бумаг, иностранной валюты, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей. Вместе с приростом (уменьшением) вкладов на счетах граждан и денег на руках у населения, которые были и в советское время, данные направления использования доходов сегодня составляют около 15% всех доходов населения. Для экономики это значимый, но пока еще в большей степени потенциальный источник внутренних инвестиций.

Доля расходов на обязательные платежи и взносы снижалась до 1997 г. и начала расти после 2000 г. за счет развития ипотечного и потребительского кредитования. В 2012 г. расходы на оплату процентов, уплаченных за предоставленные кредиты, составили 3% от общего объема расходов. Институты ипотеки, появившиеся в начале 2000-х гг., очень медленно развивались первые пять лет, и за 2006 г. по данным Агентства по ипотечному жилищному кредитованию было выдано кредитов на сумму 263,6 млрд. руб.

Последующий бурный рост до 655,8 млрд. руб. в 2008 г. был приостановлен кризисом (в 2009 г. данный показатель снизился до 152 млрд. руб.), однако за следующие четыре года объем выданных ипотечных кредитов вырос в 9 раз, достигнув 1353,6 млрд. руб. в 2013 г. В настоящее время четверть сделок на рынке жилья осуществляется с ипотекой, что подтверждает массовый характер новой модели решения жилищной проблемы. В условиях, когда 23 декабря 2014 г. ставка рефинансирования была повышена до 17%, все ипотечные программы приостановились, а заемщики, имеющие валютные ипотечные кредиты, оказались в условиях, когда их обязательства в рублях выросли практически в два раза. В момент завершения данной главы выдача ипотечных займов практически остановилась, и перспективы ее развития призрачны.



Источник: данные Росстата

Примечание: данные за 2014 г. предварительные.

Рис. 4.4. Динамика структуры использования денежных доходов населения, %

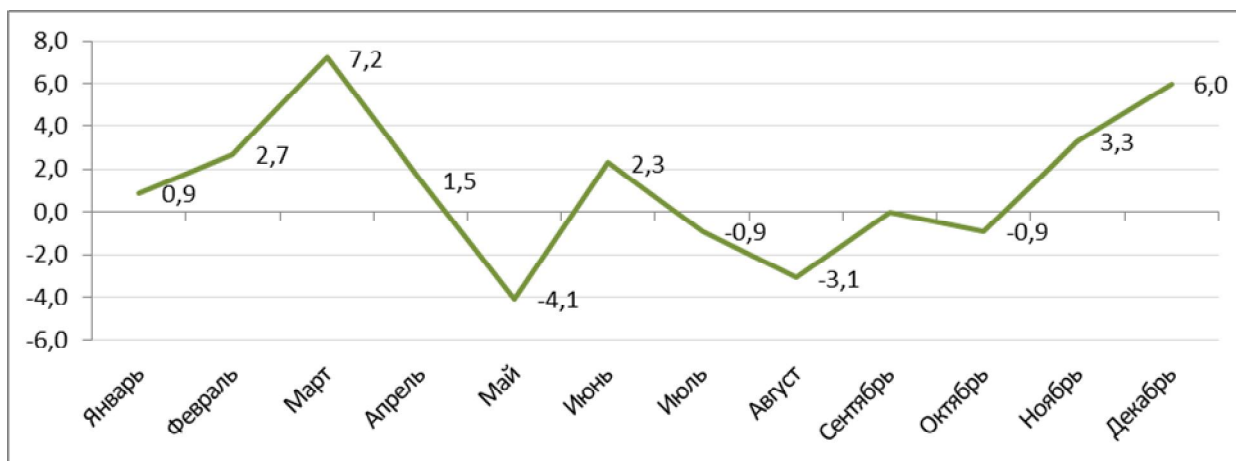
В условиях нарастающей неопределенности дополнительные риски возникают в сегменте потребительского кредитования, но говорить о закредитованности сектора домашних хозяйств не приходится. Согласно расчетам доцента НИУ ВШЭ Диляры Ибрагимовой в России в 2013 г. отношение объема текущей задолженности населения по всем кредитам и долгам к объему всех финансовых и нефинансовых активов сектора домохозяйств составило 5,6%, в то время как в США данный показатель в 2010 г. достигал

16,4% (Ибрагимова, 2014). Признаки закредитованности появляются, когда используем показатель соотношения объема текущей задолженности по кредитам и долгам к объемам годовых доходов: в России в 2013 г. оно составило 14,5%, а в США в 2010 г. – 11,7% (Ибрагимова, 2014). По оценкам Д. Ибрагимовой 20,6% заемщиков или 6,6% домохозяйств могут относиться к проблемным заемщикам, и только у 5,2% заемщиков или у 1,6% домохозяйств эти проблемы серьезные. В основном речь идет о признаках закредитованности низкодоходного сегмента российских домохозяйств.

Сбережения, расходы на покупку валюты и прирост наличных денег на руках – это финансовые активы домохозяйств. Макроэкономические данные баланса денежных доходов и расходов свидетельствуют об опережающем, по сравнению с доходами, росте объемов финансовых активов населения, банковская статистика показывает рост объема вкладов физических лиц в реальном выражении в 9,7 раза за 1999-2011 гг. Если говорить о новых моделях финансовой активности домохозяйств, то помимо освоения кредитных инструментов, за последние 20 лет население прошло через дефолт по советским сбережениям, участие в финансовых пирамидах в начале 1990-х гг., массовую включенность в валютные операции.

Доля расходов населения на покупку товаров и оплату услуг, которые и определяют потребительские расходы домохозяйств, по сравнению с 1980-ми годами сократилась существенно: с 83% в 1985 г. до уровня 70% в спокойные 2000-ные. Динамика этой компоненты расходов реагирует на экономические кризисы – в такие периоды ее вес возрастал до 75%. Получается, что в период кризиса население «уходит в потребление», и обусловлено это чувствительностью потребительского рынка, отличающегося высокой долей импорта, к колебанию валютных курсов и фантомными болями либерализации цен и дефицита товаров. В период с 2011 по 2013 включительно в потребительском поведении не наблюдалось значимых изменений. Экономика стимулировала потребительский спрос, и особенно в 2013 г. он стал драйвером экономического роста. Не находя надежных инструментов для организованных сбережений, население наращивало потребление, перебросив порядка 5% своих доходов на текущее потребление и покупку валюты. В результате структура потребительских расходов оказалась похожей на кризисную. При достигнутом уровне доходов инвестиционный потенциал сектора домашних хозяйств не нашел достойного отклика на финансовых рынках. В значительной степени это было обусловлено доступом к более дешевым зарубежным инвестициям, поэтому ситуация стимулирования потребительского спроса, особенно на товары, устроила всех.

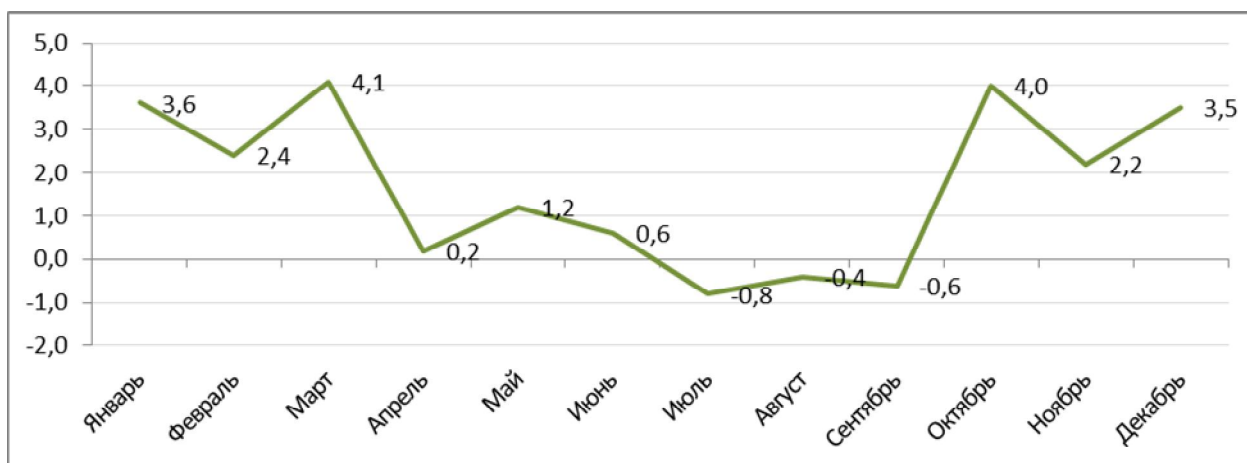
Итоги 2014 г. свидетельствуют о происходящих изменениях в структуре потребления в ответ на предкризисные и кризисные экономические условия. Помесячная динамика структуры использования денежных доходов населения в январе – декабре 2014 представлена в [Приложении 4.1](#), а на [рис. 4.5-4.7](#) показаны изменения доли средств, направленных населением на основные виды расходов в сравнении с 2013 г. Общая схема группировки такова: выделяются потребительские расходы (покупка товаров и оплата услуг) и непотребительские расходы, при этом обязательные платежи и покупка валюты, рассматриваются отдельно.



Источник: оперативные данные Росстата

Рис. 4.5. Изменение доли доходов населения, израсходованных на покупку товаров и услуг в 2014 г., по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, %

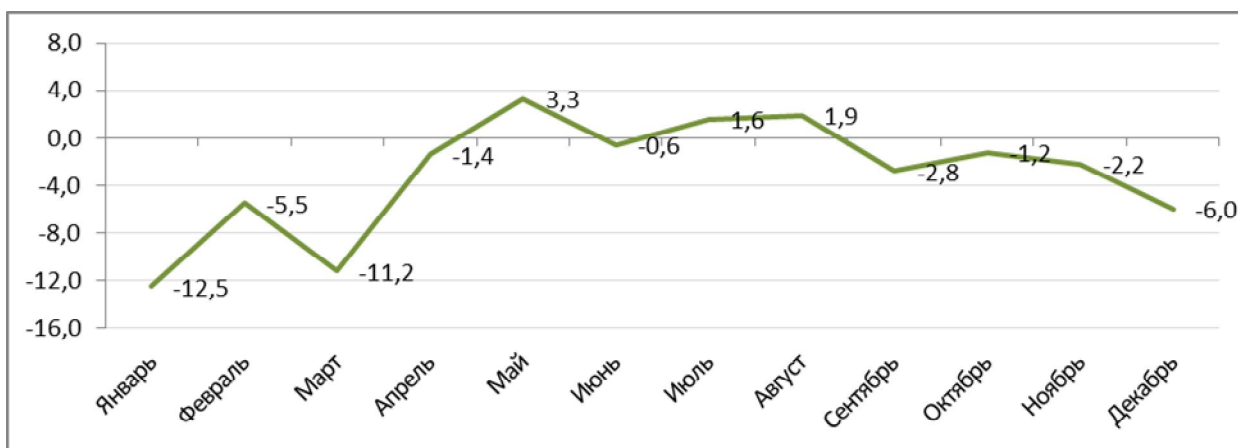
Что касается потребительских расходов ([рис. 4.5](#)), то в 1-ом квартале 2014 г. проявился еще больший, чем в 2013 г., приоритет вложения денег в товары и услуги, а потом наметился тренд на смену тенденции. В ноябре и декабре резкое обесценение рубля снова привело к росту потребительских трат и вывело годовые итоги на более высокую долю расходов на товары и услуги по сравнению с предыдущим годом ([рис. 4.4](#)).



Источник: оперативные данные Росстата

Рис. 4.6. Изменение доли доходов населения, израсходованных на покупку валюты в 2014 г., по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, %

Относительно расходов на покупку наличной валюты население в 2014 г. столкнулось с достаточно новой для него политикой двухэтапного обесценения рубля в марте и октябре-декабре. На протяжении наблюдаемого периода (рис. 4.6) можно выделить пять точек роста расходов на покупку валюты (январь, март, май, октябрь и декабрь). Январский и майский всплески обусловлены покупкой валюты для отдыха, а мартовский, октябрьский и декабрьский – обесценением рубля. В октябре 2014 г. население потратило на покупку валюты 8,6% доходов, и это максимальный показатель за год. В ноябре-декабре спрос на валюту был частично оттянут вложениями в покупку недвижимости (в частности от того, что рост цен на жилье в течение некоторого времени запаздывал по отношению к росту курсов валют), а отток сбережений с вкладов был немного сдержан корректировкой процентных ставок в сторону увеличения. В результате, прирост расходов на покупку валюты, равно как и сами расходы, в эти месяцы были не самыми высокими за год. Следует отметить, что второго падения валютного курса население не ожидало, и это подтверждается динамикой расходов на покупку валюты в период с июня по сентябрь.



Источник: оперативные данные Росстата

Рис. 4.7. Изменение доли доходов населения, израсходованных на сбережения во вкладах и ценных бумагах, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей и задолженности по кредитам, приобретение недвижимости в 2014 г., по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, %

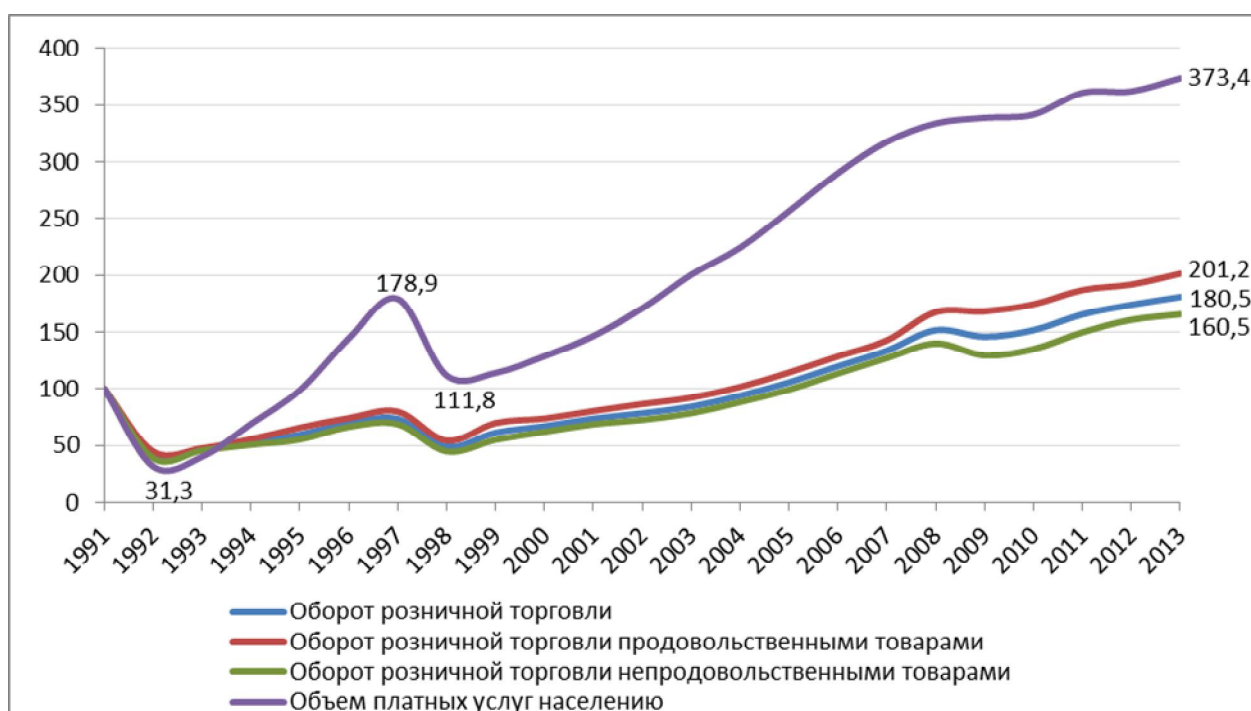
Приросты в 2014 г. расходов на сбережения во вкладах и ценных бумагах, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей и задолженности по кредитам, приобретение недвижимости, по сравнению с соответствующим периодом

предыдущего года (рис. 4.7) в первом квартале находились в зоне отрицательных значений. Особенно значимыми с точки зрения величины оттока оказались январь и март. В январе это было обусловлено низким ростом доходов в декабре 2013 г. и январе 2014 г., поэтому январский отток организовывался за счет сбережений. Мартовский отскок обусловлен перекладыванием сбережений в наличную валюту. Начиная с апреля доверие к организованным сбережениям восстановилось, и активизировалась покупка недвижимости. Динамика этой компоненты расходов в ноябре и декабре сложилась одновременно под влиянием оттока сбережений с рублевых вкладов и нового повышения активности с точки зрения покупки недвижимости.

Теперь обратимся к более детальному анализу потребительских расходов, к которым отнесены расходы на все приобретения товаров и услуг. Обозначенная выше тенденция роста реальных доходов населения за годы постсоветского развития показывает, что сектор домохозяйств стал обладать совсем другим объемом доходов, и этот факт не может не повлиять на структуру потребительских расходов. Поскольку статистика доходов, а соответственно и расходов, далека от совершенства за счет дооценки скрытых от наблюдения доходов, обратимся к альтернативному макроэкономическому индикатору потребления населения – стоимостному измерению объема розничной торговли и платных услуг, предоставляемых населению. Розничная торговля, в свою очередь, наблюдается в статистике в разрезе продовольственных и непродовольственных товаров. Динамика данных макропоказателей, приведенных к сопоставимому виду в ценах 1991 г. позволяет проследить их изменение за годы постсоветского развития (рис. 4.8) и сравнить с динамикой доходов.

В целом динамика розничной торговли и объема платных услуг повторяет доходные тренды, откликаясь падением на кризисы и восстановлением в периоды экономического роста, но самое глубокое падение было в 1992 г., а не в 1998 г. В этой точке сильнее всего сократился объем предоставляемых населению услуг – до 31,3% от уровня 1991 г, в то время как объем розничной торговли продовольственными товарами снизился до 44,8%, а непродовольственных товаров – до 38,6%. Торговля и услуги восстанавливались быстрее, чем доходы населения, особенно стремительно росли услуги, объем которых к 2013 г. увеличился более чем в 10 раз по сравнению с 1992 г. Как правило, переход к более качественной потребительской модели сопровождается сокращением расходов на питание, однако мы наблюдаем более высокие темпы роста розничного оборота продуктов питания. Окончательные выводы можно сделать только тогда, когда проанализируем структуру потребительских расходов, а здесь отметим, что возрастающие расходы на продукты питания на фоне роста доходов населения

отображают сокращение объемов потребления из личного подсобного хозяйства и свидетельствуют о повышении качества продуктовой корзины. Опережающие темпы роста объема услуг также свидетельствуют о продвижении по пути от массовой модели выживания к стандарту развития, в рамках которого есть возможности выбирать потребительские приоритеты. В условиях, когда преобладает стандарт выживания, структура потребления задается базовыми физиологическими потребностями.



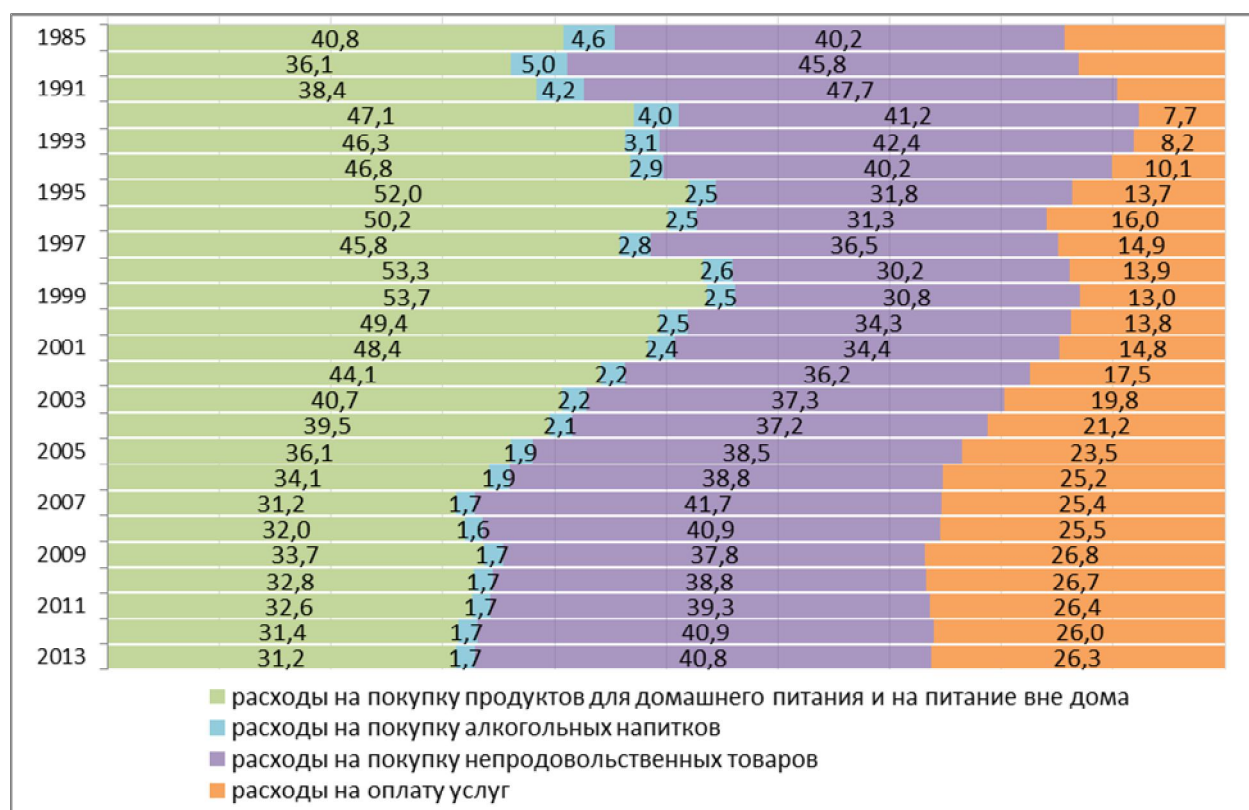
Источник: данные Росстата

Рис. 4.8. Динамика оборота розничной торговли и платных услуг населению, в процентах к 1991 г., в сопоставимых ценах

Переходя непосредственно к анализу структуры потребительских расходов, исследуем отдельные потребительские агрегаты и сформулируем гипотезы относительно поведения домохозяйств в условиях экономической неопределенности и повышающихся рисков падения реальных доходов (рис. 4.9).

Одним из важнейших маркеров качества динамики потребления является изменение доли расходов на питание: чем она выше, тем ниже материальный достаток и наоборот. И этот вывод подтверждают представленные на рисунке 4.9 данные по России: во все кризисные годы происходило повышение доли расходов на питание, а в периоды подъема наблюдается ее сокращение. Накануне рыночных реформ доля расходов на питание (по показателю «расходы на покупку продуктов для домашнего питания и питание вне дома») составляла 36,1%, а в 1999 г., когда наблюдалось максимальное падение реальных доходов, она поднялась до 53,7%. На этапе высоких темпов

экономического роста она снизилась до 31,2% в 2007 г., затем подросла в период кризиса до 33,7%, а с 2010 г. снова начала снижаться.



Источник: рассчитано по данным Росстата

Рис. 4.9. Динамика структуры потребительских расходов населения, %

Можем ли мы на основе динамики данного индикатора сделать вывод о том, что структура потребления российских домохозяйств уже приблизилась к тому стандарту, который Р. Инглхарт [Инглхарт Р., Вейцель, К., 2011] называет стандартом самовыражения? Видимо нет, поскольку доля низкоэластичных расходов, к которым относятся расходы на питание, несмотря на положительную динамику, еще достаточно высока, что можно проиллюстрировать на примере международных сопоставлений. Для этого обратимся к сопоставимым данным, характеризующим расходы только на покупку продуктов питания, без учета питания вне дома и расходов на продукты питания, переданные другим домохозяйствам. По данному показателю в 2012 г. российские домохозяйства потратили 25,3% всех потребительских расходов на покупку продуктов питания, в то время как в Португалии такие расходы составили 14,2%, а в США – 6%. Следовательно, в условиях роста доходов тенденция снижения доли расходов на питание продолжится. В ситуации, когда экономическая и политическая неопределенность приведет к снижению уровня жизни, следует ожидать адаптации по трем направлениям: рост доли расходов на питание, снижение расходов на питание в реальном выражении и рост поступлений из личного подсобного хозяйства. Даже в самых жестких условиях

нереалистичен рост доли расходов на питание до кризисного уровня 1999 г., поскольку за последние 15 лет существенно выросла доля расходов по самому малоэластичному виду расходов – оплата услуг ЖКУ.

Каковы перспективы адаптации за счет повышения поступлений из личного подсобного хозяйства? Данные трех авторитетных источников данных о связи домашних хозяйств с личным подсобным хозяйством (обследования бюджетов домашних хозяйств, переписи населения и обследования населения по вопросам занятости) фиксируют сокращение масштаба связи домохозяйств с данным видом экономической активности. По данным переписи населения в 2002 г. 13% населения называли личное подсобное хозяйство источником средств к существованию. К 2010 г. этот показатель снизился до 9,8%. Обследования занятости населения показывают, что за период с 2006 по 2013 гг. численность занятых производством сельскохозяйственной продукции в домашних хозяйствах сократилась на 9 млн. чел. По данным ежеквартально проводимых Росстатом обследований бюджетов домашних хозяйств по состоянию на 2013 г. стоимостная оценка продуктового набора, поступающего из личного подсобного хозяйства, составила 2,4% от расходов на конечное потребление, в том числе у городских жителей – 1,2%, а у сельских – 8,1%. В 1998 г. данный показатель по населению в целом соответствовал 9,2%, а у городских и сельских домохозяйств, соответственно, 7% и 31%. Связь с личным подсобным хозяйством потеряли семьи молодых и обеспеченных городских жителей, но для многих она может быть восстановлена, если потребует, за счет межсемейных отношений.

Сокращение доли расходов на питание, как правило, сопровождается ростом доли расходов на непродовольственные товары и наоборот. Среди расходов на непродовольственные товары наиболее заметно выросли расходы на транспортные средства и топливо, медицинские изделия и предметы личной гигиены. Но самое большое изменение в непродовольственном агрегате – это снижение доли расходов домашних хозяйств на одежду, обувь, белье и ткани с 26% до 10%, которые по большому счету входят в стандарт выживания. Уменьшение их удельного веса также указывает на качественные изменения в потребительском стандарте.

Наконец, главная тенденция – значительный (более чем в 3 раза) рост доли расходов на оплату услуг. Основной локомотив роста расходов на услуги – это *жилищно-коммунальные платежи*, в начале 1990-х «схлопнувшиеся» до чисто символических 0,7%, а сегодня составляющие почти 10% потребительских расходов домохозяйств. Вторая отличительная черта нашего времени – высокая развитость и распространенность *услуг связи*, за которые население платит. *Медицинские услуги*, бесплатные на заре

постсоветского периода, теперь составляют 1,5% потребительских расходов, а доля расходов на *услуги в системе образования* формально не изменилась (1,5%, как и в 1991 г.). Однако двадцать лет назад они целиком состояли из расходов на услуги только дошкольного образования, а теперь платность есть во всех уровнях системы образования. Также можно отметить возросшую долю расходов на оплату *услуг учреждений культуры*. Наблюдается небольшой рост расходов домашних хозяйств на услуги пассажирского транспорта, но если сюда же включить вышеупомянутое увеличение расходов на топливо (до 3%), на ремонт и покупку транспортных средств, то совокупный рост расходов населения на транспорт за последние двадцать лет составит более 10%.

Таким образом, как только российские домохозяйства стали выходить за рамки потребительского стандарта выживания, они сместили свое потребление в сторону трех направлений: транспорт, связь, культура и отдых. В первую очередь речь идет о расходах на транспорт. Машины оказались самым привлекательным из доступных дорогостоящих товаров для российского населения. С каждым годом на них российское население тратит все большую часть потребительских расходов, и в ближайшее время эта тенденция сохранится, поскольку в России на 100 семей приходится 50 автомобилей (2011 г.), а в Японии – 141 (2009 г.); США – 114 (2009 г.) и 125 (2000 г.). Россия будет стремиться в число самых автомобилизированных стран. Несмотря на то, что данные Росстата за I-II кварталы 2014 года свидетельствуют о сжатии этих статей расходов по сравнению с 2013 годом на фоне неблагоприятной экономической ситуации (Приложение 4.2), в III-IV кварталах это падение может быть частично отыграно. Судя по всему, в условиях девальвации рубля, особенно в конце года, население снова начало активно инвестировать средства в крупные покупки, в том числе, автомобилей.

Рост относительных расходов на связь также внес существенный вклад в увеличение расходов на услуги. За период с 2000 г. по 2012 г., когда душевые реальные потребительские расходы по стране в целом выросли в 3 раза, доля расходов на связь в общей объеме потребительских расходов также выросла в три раза. В период выхода на рынок новых предложений сектор домохозяйств готов переключать на инновационные средства связи порядка 0,5% от совокупных потребительских расходов, даже если это происходит на фоне низких темпов роста доходов. Сегодня, выбирая между расходами на одежду и средства коммуникации, молодежь однозначно выбирает средства коммуникации. Предложение на рынке средств коммуникации, комфортных для лиц старших возрастов также способствует смещению потребительских предпочтений в сторону средств связи. Как результат, расходы на связь составляют 3,4%.

Следующими драйверами развития являются расходы на организацию отдыха и культурные мероприятия. Российские домохозяйства уже тратят существенную долю (7,2%) на эти цели, а в Москве расходы на эти нужды сопоставимы с передовыми странами (9,1%).

Вместе с расходами на отдых и культуру расходы на кафе, гостиницы и рестораны характеризуют расходы на досуговую деятельность. Массовый спрос на данные услуги пока только формируется и находится на этапе перехода от среднего класса к протосредним стратификационным группам. Он отличается повышенной волатильностью, особенно в кризисные периоды. Рынок уже четко понимает этот сигнал в крупных городах, а инфраструктура гостиниц и ресторанов является важной характеристикой привлекательности территорий для высококвалифицированных специалистов. Пока Россия в целом отстает от наиболее продвинутых стран, что проявляется в низких относительных расходах на эти нужды и их дифференциацией в региональном разрезе. Продвинутые регионы показывают более явное смещение в сторону досуговых потребительских предпочтений. Расходы на досуговую деятельность одними из первых отреагируют на изменения: при росте доходов население будет большую их долю направлять на досуговую деятельность, а в случае ухудшения ситуации, наоборот, сокращать их в абсолютном и относительном выражении.

Чувствительны к рискам в условиях неопределенности и расходы на образование и здравоохранение. За годы постсоветского развития взаимоотношения сектора домохозяйств с данными сегментами рынка развивались следующим образом: на фоне сохранения конституционных гарантий в части базовых услуг образования и здравоохранения, наметился тренд на увеличение расходов домохозяйств на данные виды потребительских услуг. В первую очередь расходы населения на образование и здравоохранение компенсировали дефицит бесплатных услуг, и по мере увеличения государственных расходов на эти нужды расходы домохозяйств, обусловленные именно этой причиной, сокращались. Даже в случае падения реальных доходов эти расходы сохраняются. Во-вторых, слои населения, преодолевшие потребительский стандарт выживания, сместили свои предпочтения в сторону здоровья и образования. От этой компоненты расходов население откажется в случае ухудшения материального положения.

Завершая обзор потребительских расходов, отметим уже проявившиеся в 2014 г. кризисные изменения в потребительском поведении. Несмотря на то, что мы располагаем данными только за два первых квартала 2014 г. (Приложение 4.2), уже данные 2-го квартала указывают на два принципиальных изменения: увеличилась доля расходов на

питание и снизились расходы на покупку транспортных средств. Пока не проявились ожидаемые эффекты снижения расходов на досуг и культуру, гостиницы и рестораны. Проявление данных тенденций ожидается во втором полугодии 2014 г. и в первом квартале 2015 г. Что касается расходов на автомобили, то, как уже отмечалось, ажиотажные декабрьские покупки автомобилей, простимулированные падением курса рубля в ноябре-декабре 2014 г., переломят тенденцию снижения расходов на приобретение транспортных средств.

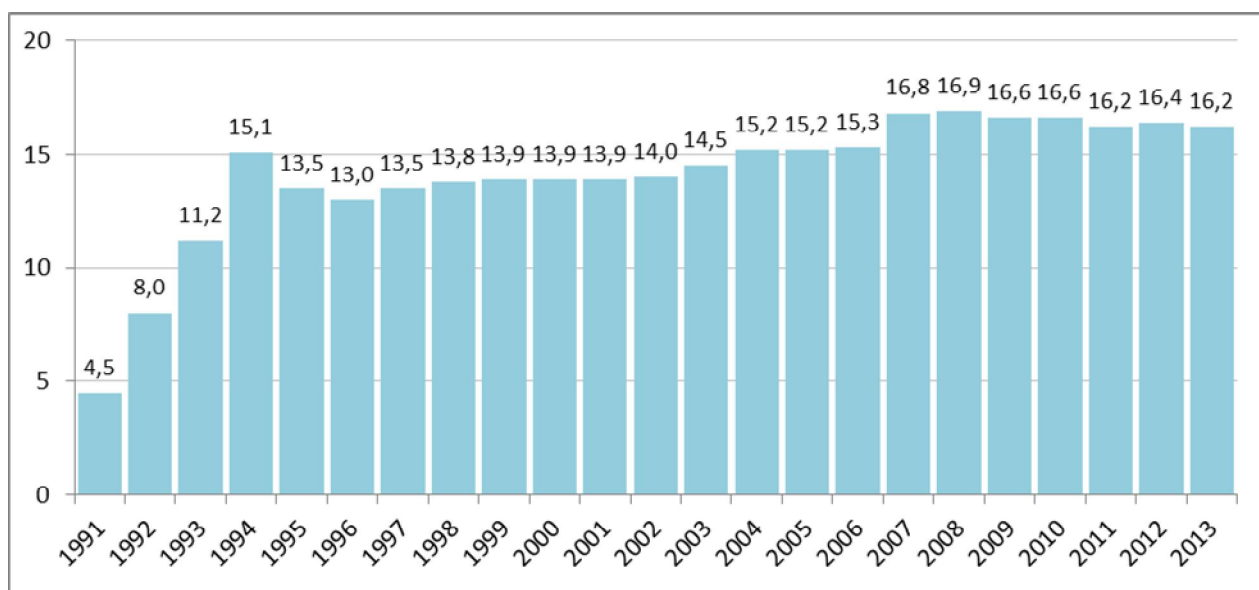
Важно также подчеркнуть, что обеспеченные слои населения готовы инвестировать в качественное здравоохранение, но рынок пока не предлагает им механизмов, гарантирующих доступ к качественным медицинским услугам, поэтому, в зависимости от обстоятельств, они выбирают либо корпоративное медицинское страхование, либо неформальные отношения, либо уезжают лечиться за рубеж. Как результат, качественная медицина доступна узкому кругу людей. Попытки расширить обязательства домохозяйств по оплате услуг здравоохранения и образования вызывают жесткое сопротивление со стороны населения, что обусловлено конституционными гарантиями бесплатности образования и здравоохранения, низким качеством этих услуг и пока еще недостатком ресурсов для выполнения данных полномочий. Вопрос о том, кто, в каком объеме и за какие услуги образования и здравоохранения будет платить – ключевой вопрос развития.

4.3. Влияние изменений в доходной обеспеченности и потреблении на неравенство и бедность

Наряду с преобладающим стандартом потребления, реакция населения на экономическую и политическую неопределенность в значительной степени обусловлена неравенством по уровню благосостояния, которое чаще всего измеряется дифференциацией текущих денежных доходов. В конце 1980-х гг. Россия и скандинавские страны входили в группу государств с низким уровнем дифференциации доходов. В период рыночных трансформаций на фоне рецессии во всех постсоветских и большинстве восточно-европейских экономик произошел скачкообразный рост неравенства, но в России интенсивность роста неравенства была максимальной. В результате по показателям дифференциации доходов мы стали сопоставимы с экономиками США и Латинской Америки (Овчарова Л.Н. и др., 2014).

Процесс слома советской модели формирования доходов (рис. 4.10) происходил в первые три года постсоветского развития, когда фондовый коэффициент дифференциации увеличился более чем в три раза (с 4,5 до 15 раз). Далее стали проявляться позитивные

эффекты от предпринимательской активности, что способствовало некоторому снижению неравенства. Переформатирование экономики, начавшееся после кризиса 1998 г., работало на рост неравенства, обусловленный увеличением разрыва между средней пенсией и заработной платой, оплатой труда в рыночных и нерыночных секторах, сокращением значимости доходов от предпринимательской деятельности, появлением низкооплачиваемых рыночных сегментов (занятость на малых и микропредприятиях, особенно в сфере услуг). Многие эксперты считают, что официальная статистическая методология оценки неравенства несовершенна, и реальный уровень неравенства выше (Овчарова Л. Н. и др., 2003; Суворов А. В., 2001; Шевяков А. Ю. и Кирута А. Я., 2002), поэтому высок потенциал проявления негативных эффектов неравенства, которые могут демпфироваться возможностями развития, но обостряются в период кризисов. В значительной степени по этой причине на кризис 2008 г. правительство отреагировало ростом пенсий, минимальной заработной платы и оплаты труда в бюджетных секторах экономики, повышением индивидуальных доходов всех пенсионеров до уровня регионального прожиточного минимума. Пока эти изменения не нашли отражения в показателях неравенства, хотя наши прогнозные расчеты относительно влияния ускоренного роста заработной платы в бюджетном секторе свидетельствуют о том, что перемещение бюджетных работников в более высокооплачиваемую страту приведет к росту неравенства, если не произойдет повышение оплаты труда работников, занятых на массовых должностных позициях в торговле, строительстве, общественном питании и бытовом обслуживании.



Источник: рассчитано по данным Росстата

Рис. 4.10. Динамика фондового коэффициента дифференциации денежных доходов населения, раз

Вектор динамики дифференциации по доходам в значительной степени задается неравенством в оплате труда, которая остается самым значимым и массовым видом доходов. Заработная плата традиционно характеризуется большей дифференциацией, чем неравенство доходов, особенно в том случае, когда речь идет о коэффициенте Джини, учитывающим неравенство по всему ряду распределения, а не только на его «хвостах», что характерно для коэффициента фондов. Действительно, в период структурных реформ 90-х годов и высоких темпов экономического роста 2000-х ярко проявилась именно эта тенденция, и она продолжалась в первые годы ускоренного экономического роста, но в кризис 2008 г. и последовавшей за ним стагнации мы увидели противоположную тенденцию (рис. 4.10 и 4.11). Скорее всего, в данном случае статистика не ловит эффекта нарастающей дифференциации в ненаблюдаемом сегменте экономики. Как и в случае оценки неравенства по доходам, источники информации о дифференциации оплаты труда достаточно ограничены. Если обращаться к официальным публикациям, то в распоряжении исследователей имеются лишь данные обследования неравенства заработной платы, выплаченной работникам крупных и средних предприятий, проводимого Росстатом в апреле каждого года. На данный сегмент занятости приходится примерно половина всех работников и порядка 60–70% фонда оплаты труда. Второй нюанс связан с данными за апрель, когда практически вся переменная часть оплаты труда не наблюдается. По оценкам за разные годы переменная составляющая оплаты труда – это 30–50% от годового фонда зарплаты.

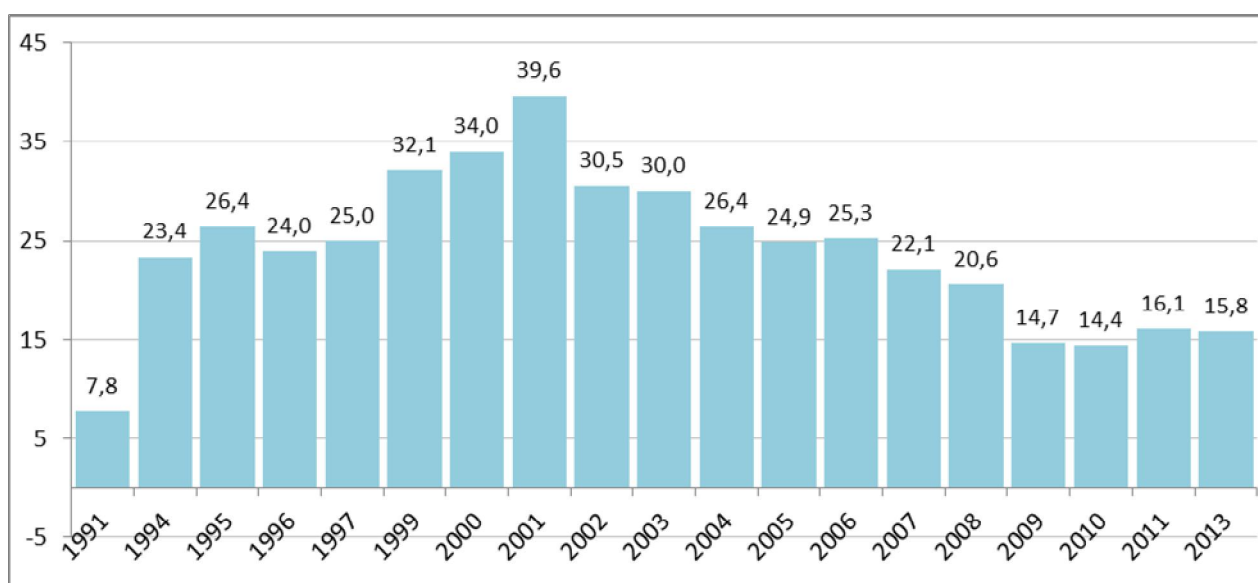


Рис. 4.11. Динамика фондового коэффициента дифференциации денежных доходов населения, раз

С высокой вероятностью можно предположить, что учет всех сегментов экономики и переменной части заработков приведет к росту зарплатного неравенства. Именно недоучет более чем половины трудовых доходов наемных работников объясняет различия в темпах изменений неравенства доходов и заработной платы, а также противоположную направленность динамики доходного и зарплатного неравенства в отдельные временные промежутки. Политика заработной платы подробно рассмотрена в главе, посвященной рынку труда, поэтому акцентируем внимание только на тех аспектах, которые важны с точки зрения определения возможных мер воздействия на неравенство.

На пике экономического роста в 2007 г. очевидными были резервы управления неравенством за счет повышения пенсии и минимальной заработной платы, развития программ адресной поддержки беднейших слоев и налогового регулирования. В последние 7 лет регулирование распределительных отношений формировалось как реакция на кризис 2008 г. и попытка задействовать драйверы экономического роста, опирающиеся на конкурентные преимущества человеческого капитала. В 2008 -2010 гг. правительство проводило политику ускоренного роста реального размера пенсий (в 1,6 раза) и минимальной заработной платы (в 3,2 раза), существенно превышающего рост реальной заработной платы (в 1,3 раза). Правда, в этот же период был взят курс на ускоренное повышение заработной платы в бюджетном секторе, который получил дополнительный импульс в 2012 году, когда были приняты майские Указы Президента РФ. В результате, в последние 7 лет темпы роста заработной платы в бюджетных отраслях превышают темп роста оплаты труда по экономике в целом, но это, как уже отмечалось, работает скорее на рост, а ни на снижение неравенства. В части мер, адресованных бедным слоям населения, эффект наблюдается только от введения компенсационных доплат пенсионерам, гарантирующим им индивидуальные доходы на уровне регионального прожиточного минимума. Налоговые инструменты регулирования неравенства, за исключением введения с 1 января 2014 г. так называемого налога на роскошь, не были задействованы, а механизмы регулирования заработной платы руководителей федеральных бюджетных и казенных учреждений, допускающее для руководителя 8 кратное превышение средней по организации оплаты труда, поддерживают сложившийся уровень дифференциации. В условиях рецессии возрастают риски проявления социально опасных эффектов неравенства, поэтому выбирать придется между адресными программами поддержки бедных и налогами для богатых.

Наряду с неравенством в условиях рецессии в зону риска попадает бедность, уровень и профиль которой зависит как от динамики социально-экономического развития, так и от подходов к определению линии бедности и измерению сравниваемых с ней

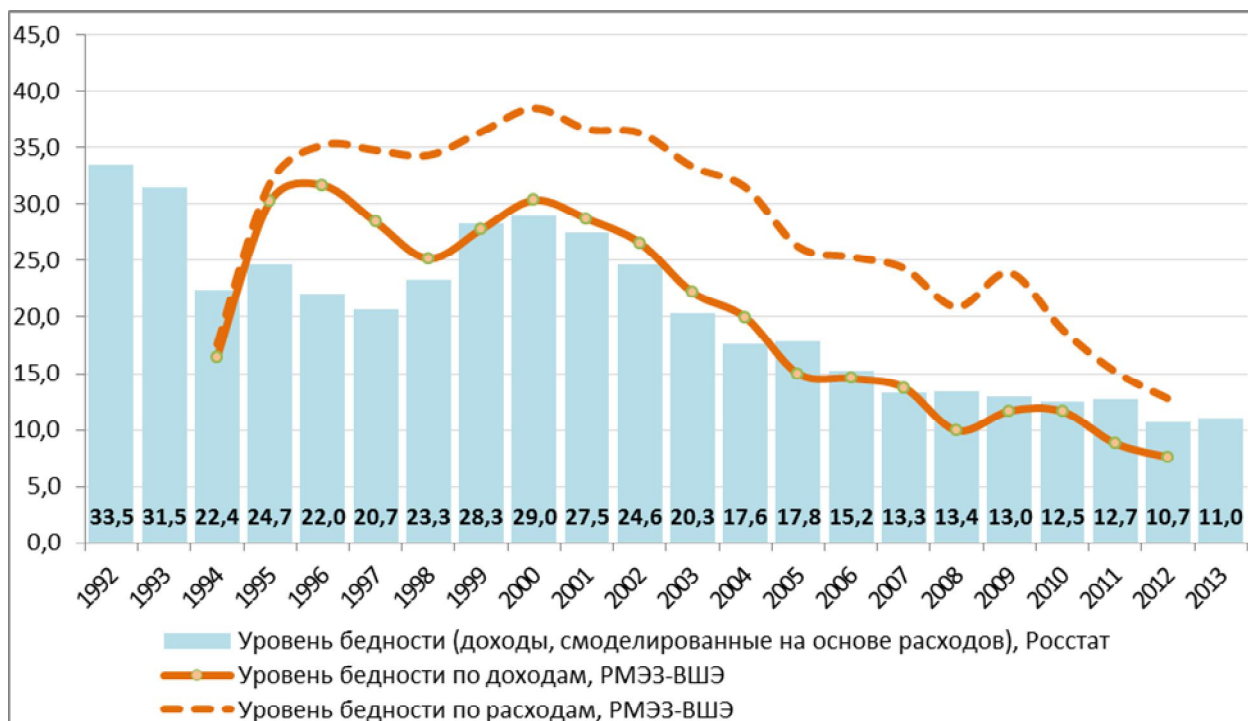
ресурсов индивида или домашнего хозяйства. Несмотря на короткую историю России постсоветского периода и приверженность абсолютной концепции определения бедности, методологические подходы к построению линии бедности трижды кардинально менялись. Кроме того, каждые пять лет минимальная потребительская корзина пересматривается с учетом изменений, произошедших в стандарте массового потребления российских домашних хозяйств. Для расчета национальной линии бедности на основе минимальной потребительской корзины определяется прожиточный минимум, стоимостная оценка которого и является линией бедности в денежном выражении.

С 1992 по 1999 гг. минимальная потребительская корзина, которая традиционно состоит из продуктовой и непродуктовой частей, формировалась на основе нормативно-статистического метода. Нормативным методом оценивалась минимальная продуктовая корзина, которая, исходя из средних цен покупки соответствующих продуктов питания, пересчитывалась в денежный эквивалент. Статистический метод использовался для расчета норматива непродуктовой части прожиточного минимума, согласно которому относительная доля непродуктовых расходов в минимальной потребительской корзине определялась на основе анализа реального потребления контрольной группы. В 1992 г. в качестве контрольной была выбрана вторая децильная группа распределения по потребительским расходам респондентов обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ), ежеквартально проводимого Росстатом. В прожиточном минимуме 1992 г. доля непродуктовых товаров, услуг и налоговых платежей была зафиксирована на уровне 31,7% от стоимости прожиточного минимума, а расходы на питание, соответственно, составили 68,3%.

В 2000 г. Россия вернулась к советской традиции нормативного расчета прожиточного минимума, при этом были улучшены качественные характеристики минимальной продуктовой корзины, и было принято решение о пересмотре качества потребительской корзины каждые пять лет, в зависимости от изменений в потреблении российских семей. В случае нормативного метода структура прожиточного минимума меняется в зависимости от динамики цен на продовольственные и непродовольственные товары и услуги. В 2000 г. доля расходов на питание в прожиточном минимуме составила 51,7%. В 2005 г., когда проводилось обновление минимальной потребительской корзины, она снизилась до 42,9%.

В 2010 году вопрос о прожиточного минимума был отложен до 2013 г. по причине того, что экономический кризис снизил темпы роста доходов населения и приостановил инфраструктурные реформы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, образования и здравоохранения в той части, которая влияет на рост расходов на данные услуги со

стороны сектора домохозяйств. Кроме того, очередной раз развернулась дискуссия о необходимости радикального пересмотра национальных правил определения бедности. В экспертном сообществе к этому времени практически был достигнут консенсус относительно того, что нужно уходить от нормативного метода. Результатом научной и политической дискуссии стало принятие нового Федерального закона «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», утвердившего возврат к нормативно-статистическому методу расчета прожиточного минимума, применяемому в методике 1992 г., и новую минимальную потребительскую корзину, действующую с 1 января 2013 г. В новой минимальной корзине расходы на питание составляют 50% и оцениваются нормативным методом, расходы на непродовольственные товары составляют 25% и расходы на оплату услуг – также 25%. В ходе пересмотра в очередной раз были улучшены качественные характеристики питания. Ежемесячная величина прожиточного минимума на душу населения в среднем по стране или региону исчисляется путем умножения величин прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения на долю этих групп в общей численности населения согласно Всероссийской переписи населения и суммирования полученных данных. Квартальные и годовые оценки прожиточного минимума рассчитываются как средняя арифметическая за соответствующие месяцы.



Источник: данные Росстата и расчеты по данным РМЭЗ-ВШЭ

Рис. 4.12. Динамика уровня бедности населения России в 1992-2013 гг.

Основным показателем мониторинга бедности в России с 1992 г. и по настоящее время является доля населения с доходами ниже стоимости прожиточного минимума (ПМ). Как и в случае неравенства, данный критерий чувствителен к национальной методике измерения доходов, поэтому для подтверждения тенденций важно наблюдать несколько измерений, опирающихся на альтернативные методики оценки доходов. Наиболее авторитетным альтернативным исследованием в данной сфере является ежегодный мониторинг экономического положения и здоровья населения РМЭЗ-ВШЭ, проводимый НИУ ВШЭ. Начиная с 2001 г. официальные и альтернативные измерения фиксируют быстрое сокращение бедности (рис. 4.12) и это один из важных результатов социально-экономического развития.

Особенности российской бедности позволяет определить анализ динамики структуры и рисков попадания в число тех, кто имеет доходы ниже прожиточного минимума (табл. 4.2).

Таблица 4.2.

Риски бедности среди экономических и социально-демографических групп населения, %
от численности группы, 2000-2013 гг.

	2000	2007	2008	2009	2010	2012	2013
Все население	29,1	13,3	13,4	13,0	12,6	10,9	11,0
<i>По месту проживания</i>							
Проживающие в городах	25,0	10,8	10,6	10,3	10,3	8,1	8,0
Проживающие в сельских поселениях	34,2	20,2	21,1	20,4	19,0	18,3	18,5
<i>По половозрастным группам</i>							
Дети в возрасте до 16 лет	37,7	17,2	18,0	18,0	18,6	17,6	18,2
Население трудоспособного возраста, в том числе:	30,4	13,0	13,0	12,7	12,5	10,6	11,2
молодежь в возрасте 16-30 лет	27,9	14,1	14,5	14,4	14,3	10,9	11,0
мужчины в возрасте 31-59 лет	28,0	12,3	12,1	11,9	11,7	10,3	10,6
женщины в возрасте 31-54 года	35,0	12,3	12,2	11,8	10,8	11,9	12,1
Население старше трудоспособного возраста, в том числе:	18,5	10,7	10,4	9,1	7,1	5,1	5,1
мужчины в возрасте 60 лет и более	15,3	12,3	12,0	9,5	7,3	4,7	4,7
женщины в возрасте 55 лет и более	19,6	10,1	9,8	9,0	7,1	5,3	5,3
<i>По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и более)</i>							
Экономически активное население, в том числе:	-	11,8	11,7	11,6	10,2	9,6	...
занятые в экономике	-	11,7	11,5	11,3	11,0	9,3	8,6
из них работающие пенсионеры	-	6,1	5,7	5,2	4,4	3,2	3,9
безработные	-	22,6	25,3	23,2	30,7	32,7	32,4
Экономически неактивное население	-	16,5	17,7	16,5	15,4	14,1	14,3
из него неработающие пенсионеры	-	14,4	14,9	13,2	10,4	6,8	7,7

Источник: данные Росстата

Риски бедности дифференцированы в разрезе возрастных групп и демографических типов семей. Семьи с детьми и, соответственно, дети в возрасте до 16 лет по сравнению с другими социально-демографическими группами отличаются максимальным риском бедности, который, по последним данным, в 1,65 раза выше среднероссийского уровня. При этом риск бедности увеличивается с ростом числа детей в домохозяйстве, и неполные семьи с детьми чаще попадают в число бедных, чем семьи, состоящие из двух родителей и детей. Пенсионеры реже других возрастных групп оказываются среди бедных, особенно когда речь идет о работающих пенсионерах. У неработающих пенсионеров вероятность оказаться за чертой бедности длительное время была выше среднероссийского уровня, но последние четыре года, наоборот, их риски бедности стали существенно ниже. Быстрые темпы сокращения бедности среди пожилых обусловлены как мерами, направленными на ускоренное повышение размера пенсии, так и расширением социальных пособий для пожилых. В частности, с 2010 г. введена доплата для всех неработающих пенсионеров, повышающая их индивидуальные доходы до величины прожиточного минимума.

В разрезе экономических групп максимальный риск бедности у безработных, который практически в 3 раза превышает среднероссийский уровень. Экономически неактивные трудоспособные также гораздо чаще, чем население в целом, попадают в число тех, кто имеет доходы ниже прожиточного минимума. При этом в общей численности бедных занятые в экономике составляют большую часть, и их доля увеличивается, а в последние три года она удерживается на уровне 63%. Риски бедности различаются и в поселенческом разрезе: сельские жители в два раза чаще оказываются в числе бедных, однако в общей численности бедных все еще преобладают горожане. Наличие высшего образования в 2 раза понижает вероятность оказаться в числе бедных.

Подводя итог анализу изменений в доходах, расходах и потреблении населения в первую очередь следует отметить то, что массовый стандарт уровня жизни российских семей вырвался за пределы стандарта выживания, в рамках которого доходов достаточно на удовлетворение только базовых физиологических потребностей. Средней российской семье ресурсов хватает не только на покупку предметов и услуг первой необходимости, но и для организации досуга, повышения транспортной мобильности, покупки товаров и услуг, существенно расширяющих возможности для развития. Когда расходы на покупку продуктов питания и одежды, оплату услуг ЖКУ составляют меньшую часть потребительских расходов, потребительское поведение становится мощным драйвером развития, т.к. в нем начинает преобладать поведение, основанное на ответственном

выборе. Правда, следует отметить, что мы не далеко продвинулись на этом пути, и 30% падение доходов населения при сохранении сложившегося неравенства вернет нас к массовому распространению стандарта выживания.

В последние годы сохраняется свойственная кризисному состоянию структура расходов с повышенной долей расходов на оплату товаров и услуг. Население, даже на фоне роста доходов, не находя надежных сберегательных инструментов и откликаясь на стимулирование потребительского спроса, перебрасывает на текущее потребление и покупку валюты порядка 5% своих доходов. В высокодоходном сегменте домохозяйств это провоцирует перепотребление. В условиях рецессии на данный ресурс могут опираться три драйвера выхода из рецессии: инфляционное развитие, снижающее доходы населения, но создающее некоторые преференции для импортозамещения; перекладывание на население части обязательств бюджета за счет развития платных услуг; более эффективная трансформация сбережений населения в инвестиции. В первом случае необходимы дополнительные меры адресной поддержки бедных слоев населения. Для реализации второго потребуется модернизация распределительных отношений, позволяющая выйти на модель, при которой за бедных по новым полномочиям будет платить государство, но они должны доказать свою бедность. Средние слои населения будут софинансировать платные услуги, а обеспеченные станут их оплачивать в полном объеме. Сложнее всего запустить третий механизм, гарантом работы которого является высокий уровень доверия экономическим, и особенно финансовым властям, которое в настоящий момент находится на низком уровне.

В период рецессии социальные риски формируются не столько со стороны бедности, сколько со стороны неравенства. Россия относится к странам с высоким неравенством, и на протяжении последних семи лет предпринимались попытки реализации политики, направленной на его снижение. Помимо экономического роста набор результативных механизмов связан с: (1) повышением заработной платы низкооплачиваемых работников, преимущественно за счет роста минимальной оплаты труда; (2) сокращения разрыва между заработной платой и пенсией; (3) развитием адресных программ поддержки бедного населения; (4) снижением доходов обеспеченных граждан и высокооплачиваемых работников за счет налоговых мер. Проведенный анализ показывает, что возможности повышения пенсии практически исчерпаны, незначительный эффект можно получить от роста минимальной заработной платы, но гораздо большим потенциалом обладает переориентация мер социальной поддержки на приоритетную поддержку бедных семей. В запасе у политиков остаются практически не используемые механизмы налогового регулирования неравенства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Förster, M. F. Trends and Driving Factors in Income Distribution in the OECD Area. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, Paris, 2000, No.42.
2. Milanovic, B. Global income inequality by the numbers: in history and now. Paper was presented at the Conference on Global Justice held at the Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) in Rome on June 6-9, 2012
3. Piketty Th.; Capital in the Twenty-First Century, 2014, 696 p.
4. Shorrocks, A. Inequality decomposition by population subgroups // *Econometrica*, 1984, 52(6), p. 1369-1386.
5. Stiglitz, J. E., Sen, A. K. and Fitoussi, J.-P. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. 2009.
6. Ибрагимова Д.Х. Презентация результатов первой волны обследования «Изучение финансового поведения населения и привычки к накоплению сбережений» выполненного исследовательским центром ЗАО «Демоскоп» в рамках совместного Проекта Минфина России и Международного банка реконструкции и развития – «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», Москва, 29 октября 2014 г.
7. Инглхарт Р., Вейцель, К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития. Москва, 2011.
8. Капелюшников, Р. И. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. Москва, ГУ-ВШЭ, 2001.
9. Овчарова Л. Н., Бурдяк А. Я., Пишняк А. И. и др. Динамика монетарных и немонетарных характеристик уровня жизни российских домохозяйств за годы постсоветского развития: аналитический доклад / Овчарова Л. Н., Бурдяк А. Я., Пишняк А. И., Попова Д. О., Попова Р. И., Рудберг А. М. // Рук.: Л. Н. Овчарова. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2014.
10. Овчарова Л. Н. и др. Дифференциация экономического благосостояния и возможные пути ее снижения (итоговый доклад). Программа фундаментальных исследований Отделения общественных наук РАН «Россия в глобализирующемся мире». Москва, 2003.
11. Пайпс, Р. Собственность и свобода. Москва, Московская Школа Политических Исследований, 2002.
12. Социально-экономические индикаторы бедности в 2008-2011 гг. Москва, Федеральная Служба Государственной Статистики, Росстат, 2012.

13. Суворов, А. В. Доходы и потребление населения: макроэкономический анализ и прогнозирование. Москва, МАКС Пресс, 2001.
14. Федеральный Закон от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».
15. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».
16. Постановление Правительства РФ от 29 января 2013 г. (ред. от 06.12.2013) № 56 «Об утверждении правил исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации».
17. Постановление Госкомстата РФ от 16.07.1996 № 61 «Об утверждении методик расчета Баланса денежных доходов и расходов населения и основных социально-экономических индикаторов уровня жизни населения».
18. Приказ Росстата от 02.07.2014 № 465 «Об утверждении методологических положений по расчету показателей денежных доходов и расходов населения».
19. Шевяков, А. Ю. и Кирута А. Я.. Измерение экономического неравенства. Москва, Лето, 2002.
20. Официальный сайт Росстата: <http://www.gks.ru>

Структура использования денежных доходов населения, в процентах от общего объема
доходов, 2013-2014 гг.

	Год	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
Денежные доходы	2013	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	2014	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
покупка товаров и оплата услуг	2013	96,2	70,2	73,3	68,0	80,3	71,1	74,5	76,8	79,1	76,4	73,4	59,4
	2014	97,1	72,9	80,5	69,5	76,2	73,4	73,6	73,7	79,1	75,5	76,7	65,4
оплата обязательных платежей и взносов	2013	10,5	11,5	11,5	12,1	12,0	11,3	13,6	10,8	10,8	11,2	10,7	13,0
	2014	11,9	11,8	12,6	11,2	11,9	11,6	12,7	11,4	11,7	11,0	11,0	13,4
сбережения во вкладах и ценных бумагах, изменение средств на счетах ИП, изменение задолженности по кредитам, приобретение недвижимости	2013	-5,4	9,8	8,5	12,1	1,5	9,3	3,6	3,7	1,4	3,7	3,9	14,9
	2014	-19,7	3,0	-7,3	7,6	1,9	5,5	4,1	4,3	-0,9	0,6	0,6	0,9
покупка валюты	2013	4,4	3,3	3,5	3,9	3,8	4,0	5,1	4,9	5,5	4,6	3,6	3,8
	2014	8,0	5,7	7,6	4,1	5,0	4,6	4,3	4,5	4,9	8,6	5,8	7,3
прирост/ уменьшение (-) денег на руках	2013	-13,7	1,3	0,5	2,9	-0,2	2,3	0,2	0,8	-2,8	0,1	3,4	6,1
	2014	-7,1	1,4	-0,7	3,5	-0,5	-0,3	1,2	1,8	-0,3	-1,6	-0,2	2,2

Источник: оперативные данные Росстата

Динамика потребительских расходов всех домашних хозяйств
за I и II кварталы 2013-2014 гг.

	I квартал		II квартал	
	2013 г.	2014 г.	2013 г.	2014 г.
<i>Потребительские расходы, всего</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>В том числе, расходы на:</i>				
продукты питания и безалкогольные напитки	28,5	28,2	25,3	28,5
одежду и обувь	8,6	8,1	8,1	7,9
предметы домашнего обихода, бытовую технику и уход за домом	6,3	6,7	7,6	5,8
жилищные услуги, воду, электроэнергию, газ и другие виды топлива	11,5	11,8	11,4	11,1
здравоохранение, в т. ч.	4,0	3,9	3,2	3,9
<i>лекарства, медицинское оборудование</i>	2,2	2,3	1,8	2,1
<i>амбулаторные услуги и услуги стационаров</i>	1,8	1,6	1,4	1,9
транспорт, в т. ч.	18,2	16,0	19,0	16,3
<i>покупка транспортных средств</i>	10,0	8,0	10,8	7,2
<i>эксплуатация транспортных средств</i>	5,7	5,6	5,5	6,0
<i>транспортные услуги</i>	2,5	2,3	2,7	3,0
связь	3,6	3,5	3,2	3,5
организацию отдыха и культурные мероприятия	5,9	6,3	7,4	7,5
образование	1,1	1,1	0,8	0,9
гостиницы, кафе и рестораны, в т. ч.	3,2	4,4	3,5	3,4
<i>общественное питание</i>	3,2	4,2	3,3	3,3
все прочие товары и услуги	9,1	10,0	10,5	11,2

Источник: данные Росстата

5 Основные тенденции развития жилищной сферы и меры жилищной политики⁴⁵

5.1 Динамика жилищной обеспеченности и доступность улучшения жилищных условий

5.1.1 Жилищная обеспеченность

Анализ фактического потребления жилищных благ основывается на качественных и количественных характеристиках. Основными количественными индикаторами жилищной обеспеченности являются показатели общей площади жилых помещений, приходящейся на одного человека, и количества жилых единиц на 1000 человек⁴⁶. Изменения в качестве потребления жилья определяются на основе динамики показателей потребительских свойств жилого помещения, включая уровень обеспеченности коммунальными услугами и физическое состояние жилых зданий.

За период 2000-2012 годов произошло существенное увеличение обеспеченности общей площадью жилья, которая увеличилась на 22% в целом по России, в том числе на 21% в городской местности (табл. 5.1). В результате отставание России по этому показателю от развитых стран сократилось: в 2000 г. обеспеченность общей площадью жилья составляла 29% от обеспеченности в США⁴⁷ (19,2 и 66,3 кв. м на человека соответственно), а в 2012 году – уже 34% (23,4 и 69,7 на человека соответственно). Поскольку наметился тренд роста дифференциации жилищной обеспеченности, наряду со средними значениями необходимо вести мониторинг медианных значений, которые также показывают тенденцию роста. Медианная обеспеченность общей площадью жилья в 2000 г. составляла около 18,7 кв. метров, а к 2012 она поднялась до 21,7 кв., что соответствует увеличению на 16%. Поскольку дифференциация растет, то разрыв между медианной и средней обеспеченностью общей площадью жилья увеличился с 0,97 в 2000 году до 0,92 в 2012 году⁴⁸.

В несколько меньшей степени – на 13,8%, увеличилась обеспеченность жилыми помещениями (жилыми единицами) в расчете на 1000 чел., что объясняется существенным превышением среднего размера вновь построенного жилья за период 2000-

⁴⁵ Авторы: Александр Сергеевич Пузанов, к.г.н., с.н.с. Лаборатории исследования отраслевых рынков, Надежда Борисовна Косарева, к.э.н., с.н.с. Лаборатории исследования отраслевых рынков, Татьяна Дмитриевна Полиди, н.с. Лаборатории исследования отраслевых рынков.

⁴⁶ Данный показатель является основным индикатором жилищной обеспеченности, применяемых в странах Европейского Союза, других странах с развитыми рынками жилья.

⁴⁷ Так как в 2000 г. обследование American Housing Survey не проводилось, а для 2012 г. данные на сегодняшний день недоступны, были использованы значения 1999 и 2011 г.г. По соответствующим годам доля обеспеченности жильем в России от показателей США составила 29% и 33%.

⁴⁸ Рассчитано методом интерполяции по данным таблицы 5.5

2012 гг. (≈ 80 кв. м.) относительно средней площади жилой единицы в целом (≈ 50 кв. м.). Важно также подчеркнуть, что по показателю обеспеченности жилыми помещениями Российская Федерация находится на среднеевропейском уровне.

Таблица 5.1.

Динамика обеспеченности жильем в Российской Федерации

	2000	2012
Средняя обеспеченность общей площадью жилья, кв. м. на чел.	19,2 ⁴⁹	23,4 ⁵⁰
в т. ч. в городских поселениях	18,9 ⁵¹	22,9 ⁵²
в сельских поселениях	19,9 ⁵³	24,8 ⁵⁴
Обеспеченность жилыми помещениями, жилых единиц на 1000 чел.	377 ⁵⁵	429 ⁵⁶

К сожалению, существующая статистика не позволяет рассчитать обеспеченность жильем в отношении именно занятых жилых помещений. В связи с наличием пустующих жилых помещений, не выведенных из состава жилищного фонда, общие статистические данные по жилищному фонду в целом могут не вполне адекватно отражать сложившуюся ситуацию (в большей степени это характерно для сельской местности). Косвенная оценка обеспеченности общей площадью жилья в занятых жилых помещениях возможна на основе данных Всероссийской переписи населения 2010 года, согласно которым средняя обеспеченность общей площадью жилья составила 19 кв. метров на человека⁵⁷ (согласно данным Всероссийской переписи населения 2002 года – также 19 кв. метров на человека).

Таким образом, вопрос о динамике реальной жилищной обеспеченности населения не столь однозначен и требует проведения дополнительных исследований. В связи с этим представляется актуальным проведение переписи жилищного фонда Российской Федерации. В большинстве развитых стран такая перепись осуществляется одновременно с переписью населения.

Следует отметить, что одним из факторов увеличения обеспеченности жильем в рассматриваемый период явилось уменьшение численности населения Российской Федерации, которая сократилась с 146,9 млн чел. (на 1 января 2000 года) до 141,9 млн чел. (на 1 января 2012 года), то есть на 2,6%. Если бы численность населения осталась неизменной, то при существующем жилищном фонде в 2012 г. средний уровень

⁴⁹ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России, 2013, табл. 3.2

⁵⁰ Там же

⁵¹ Там же

⁵² Там же

⁵³ Там же

⁵⁴ Там же

⁵⁵ Рассчитано по данным «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», 2013

⁵⁶ Аналогично

⁵⁷ Всероссийская перепись населения 2002 года. Том 9. Жилищные условия населения. Таблица 6.

обеспеченности общей площадью жилья составлял бы 22,8 кв. м на чел. и соответственно увеличение обеспеченности по сравнению с 2000 г. составило бы 19%, а не 22%. Таким образом, увеличение обеспеченности общей площадью жилья на 14% определяется фактором снижения численности населения Российской Федерации и на 86% – факторами, определившими рост объема жилищного фонда в России.

Изменения качественных характеристик потребляемых жилищных благ за рассматриваемый период достаточно противоречивы. Поскольку статистические данные об уровне износа жилищного фонда и доле ветхого и аварийного жилья не являются достаточно надежными, для анализа использована информация о распределении населения по возрасту занимаемых жилых помещений.

Таблица 5.2.

Распределение населения по возрасту занимаемых жилых помещений, % (Распределение общей площади жилых помещений по годам постройки)

Доля населения, проживающего в домах (%), построенных	2002 ⁵⁸	2012 ⁵⁹
До 1920 г.	2,3	2,5
1921 – 1945	3,7	4,4
1946 – 1956	8,2	29,1
1957 – 1970	27,6	
1971 – 1995	52,1	42,0
После 1995	5,2	22,0

В целом за период с 2002⁶⁰ по 2012 гг. отмечается увеличение среднего возраста жилищного фонда. Если в 2002 году медианное домохозяйство по возрасту занимаемого жилого помещения проживало в жилом помещении, построенном в 1974 году, т.е. за 28 лет до рассматриваемого года, то в 2012 году соответствующие показатели составили 1978 год и 34 года (рассчитано по данным табл. 5.2). При этом, если в 2002 году 14,2% населения проживали в жилье, построенном более 45 лет назад, то через 10 лет эта доля достигла приблизительно трети (31,3%⁶¹).

Само по себе «старение» жилищного фонда не означает однозначного ухудшения его физических параметров, однако в сочетании с имеющимися данными о снижении объемов капитального ремонта, позволяют говорить о значимом ухудшении физических характеристик жилых зданий.

Практически на протяжении всего периода 2000-2012 гг. (кроме 2009 и 2010 гг.) объемы капитального ремонта в России оставались крайне низкими – менее 30% от

⁵⁸ Всероссийская перепись населения 2002 года, том 11, табл. 4

⁵⁹ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России, 2013, табл. 2.4

⁶⁰ Среди доступных соответствующих статистических данных самыми ранними оказались данные Всероссийской переписи населения 2002 года.

⁶¹ Рассчитано методом линейного интерполирования по данным таблицы 5.2

соответствующих показателей конца 80-х годов⁶², когда объемы капремонта отвечали нормам технического содержания многоквартирных домов. Тем не менее, присутствовал заметный положительный тренд: увеличение общей площади отремонтированных жилых помещений с 3,8⁶³ млн. кв. м в 2000 году до 17,3 млн. кв. м в 2009 году. Однако в 2012 году данный показатель снова вернулся к отметке в 4 млн. кв. м. Расчеты показывают, что, в результате подобной динамики объемов капитального ремонта, площадь жилищного фонда с износом более 30% (значение, являющееся начальной границей потребности многоквартирного дома в капитальном ремонте) на 2012 год составила около 1250 млн. кв. м или примерно 37% жилищного фонда Российской Федерации.

В то же время в рассматриваемый период времени наблюдаются две важные тенденции улучшения потребительских свойств жилищного фонда:

- устойчивое сокращение доли населения, проживающего в коммунальных квартирах и общежитиях;
- увеличение доли жилых помещений, обеспеченных основными коммунальными услугами и удобствами.

Как результат, удельный вес домашних хозяйств, проживающих в коммунальных квартирах, снизился в 2,4 раза – с 2,4% в 2000 году до 1% в 2012 году, (табл. 5.3). Следует подчеркнуть, что эта позитивная динамика была обеспечена именно развитием рыночных отношений в жилищной сфере. Государство не принимало дополнительных мер, направленных на стимулирование расселения коммунальных квартир, помимо тех, что существовали и в законодательстве советского периода. Однако поскольку значительная часть коммунальных квартир находилась в центральных районах городов, привлекательных с точки зрения спроса, программы преобразования коммунальных квартир в отдельные с предоставлением проживавшим в них гражданам других отдельных квартир оказались выгодны для агентов рынка жилья.

⁶² В 1989 году было капитально отремонтировано 323,2 млн кв. метров общей площади жилых помещений.

⁶³ Российский статистический ежегодник, 2013, табл. 6.39.

Таблица 5.3.

Изменение распределения домашних хозяйств по типам занимаемых
жилых помещений, %

Распределение домашних хозяйств (семей) по типам занимаемых жилых помещений (%):	2000 ⁶⁴	2006 ⁶⁵	2012 ⁶⁶
в отдельной квартире	73,6	72,6	71,9
в коммунальной квартире	2,4	1,9	1,0
в общежитии	1,9	1,2	0,5
в отдельном доме, в части дома	22,0	24,3	26,7

Показатель доли проживающих в коммунальной квартире характеризует только часть проблемы коммунального заселения. Менее «видимой» ее частью является совместное проживание нескольких домохозяйств, пусть и находящихся в родственных отношениях. Оценить масштаб проблемы, в определенной мере, можно по данным Всероссийской переписи населения 2010 года, согласно которым доля совместно проживающих домохозяйств⁶⁷ составила в целом по Российской Федерации – 11,1%, а в городских населенных пунктах – 10,5%.

При общем положительном тренде динамики обеспеченности жилых зданий основными коммунальными услугами и удобствами, она по-разному менялась в разрезе видов услуг. Коридор изменений за рассматриваемый период составил 5-25% (табл. 5.4). В частности, обеспеченность жилых зданий ваннами или душем возросла с 64% до 67% (увеличение на 5%), а обеспеченность напольными электроплитами – с 16% до 20% (увеличение на 25%).

Таблица 5.4.

Динамика обеспеченности жилых зданий основными коммунальными услугами, %

Доля населения, проживающего в жилых зданиях, обеспеченных	2000 ⁶⁸			2006 ⁶⁹			2012 ⁷⁰		
	Всего	Гор.	Сельск.	Всего	Гор.	Сельск.	Всего	Гор.	Сельск.
Водопроводом	73	86	39	76	88	44	79	90	49
Канализацией	69	84	30	72	86	34	74	88	40
Отоплением	73	87	37	81	91	54	84	92	61

⁶⁴ Российский статистический ежегодник, 2012, табл. 6.50.

⁶⁵ Там же

⁶⁶ Российский статистический ежегодник, 2013, табл. 6.50.

⁶⁷ Согласно методологическим пояснениям Всероссийской переписи населения 2002 года домохозяйство может включать в себя несколько супружеских пар, поэтому расчет производился по многопоколенным домохозяйствам с 3 и более членами (не считая детей).

⁶⁸ Социальное положение и уровень жизни населения России, 2003, табл. 9.10

⁶⁹ Социальное положение и уровень жизни населения России, 2007, табл. 9.6

⁷⁰ Социальное положение и уровень жизни населения России, 2013, табл. 9.13

Ваннами (душем)	64	79	24	66	81	26	67	81	29
Газом	70	69	74	70	68	75	68	66	74
Горячим водоснабжением	59	75	17	63	79	22	66	80	27
Напольными электроплитами	16	21	3	18	23	3	20	26	4

Уже отмеченная тенденция повышения дифференциации обеспеченности общей площадью жилья на фоне позитивного роста средних и медианных значений заслуживает отдельного рассмотрения. Следует отметить существенное сокращение крайне низкой обеспеченности общей площадью жилья: доля домохозяйств, имеющих менее 13 кв. м на человека (как правило, такая обеспеченность является основанием для постановки на жилищный учет), сократилась на 13,5% - с 21,4% до 18,5% (табл. 5.5). Но в мониторинге жилищных условий это не единственный показатель крайне низкой обеспеченности.

Таблица 5.5.

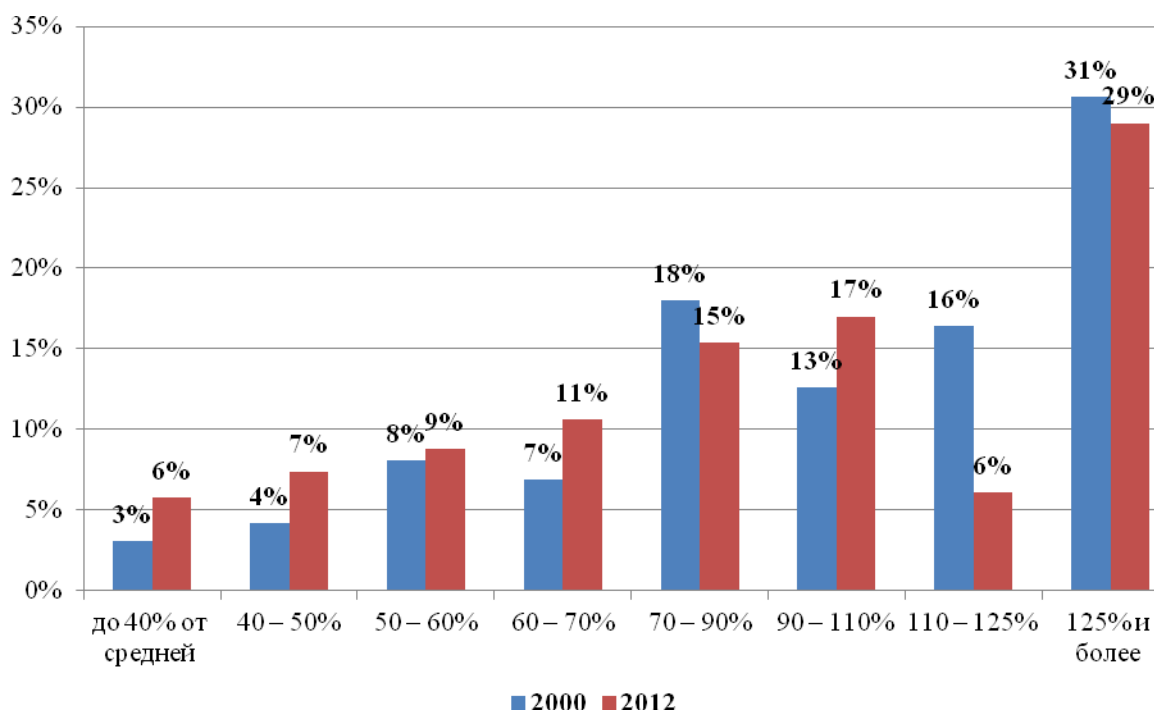
Распределение домашних хозяйств (семей) по обеспеченности
общей площадью жилья, %

Распределение домашних хозяйств (семей) по обеспеченности общей площадью жилья (кв. м. на чел.):	2000 ⁷¹	2012 ⁷²
до 9,0	5,5	3,5
9,1 – 13,0	16,9	13,0
13,1 – 15,0	11,3	9,3
15,1 – 20,0	22,0	19,0
20,1 – 25,0	15,4	15,2
25,1 – 30,0	8,9	10,3
30,1 – 40,0	10,2	12,5
40,1 и более	9,8	17,3

Вторым является доля домашних хозяйств, чья обеспеченность (в расчете на человека) составляет менее чем 40% от средней обеспеченности. Его называют относительным критерием крайне низкой жилищной обеспеченности, и в условиях роста дифференциации и средней обеспеченности общей площадью жилых помещений он вырос с 3,1% в 2000 г. до 5,8% в 2012 г. (рис. 5.1). Доля домашних хозяйств с обеспеченностью общей площадью жилья менее 60% от среднего уровня возросла с 15,4% до 22,0%.

⁷¹ Российский статистический ежегодник, 2013, табл. 6.52

⁷² Там же



Источник: расчеты Института экономики города по данным RLMS

Рис. 5.1. Распределение домашних хозяйств (семей) по относительному уровню

обеспеченности общей площадью жилья на человека, % от общего числа домохозяйств

Как всегда происходит при росте неравенства, средняя смещается в сторону максимальных значений, и увеличивается разрыв между медианой и средней, поэтому доля домохозяйств с жилищной обеспеченностью выше среднего сократилась. При этом, с расширением возможностей приобретения жилья на рыночных условиях, возникла небольшая группа населения со сверхвысоким уровнем потребления жилья (более 40 кв. м на чел., что составляет 171% от среднероссийского уровня и соответствует среднему европейскому уровню). В 2012 г. доля таких «сверхобеспеченных» домохозяйств достигла 17,3% всех домохозяйств, а среди 10% домохозяйств с самыми высокими доходами такую обеспеченность квадратными метрами жилья имели более 30%. Несмотря на рост дифференциации населения по уровню обеспеченности общей площади жилья, в 2012 г. была менее значимой, нежели дифференциация по доходам. Как уже отмечалось в предыдущей главе, фондовый децильный коэффициент дифференциации по доходам в этот год составил $16,4^{73}$, а по обеспеченности жильем – $6,8^{74}$. В 2000 г. соответствующие показатели были равны $13,9^{75}$ и $6,5^{76}$.

⁷³ Российский статистический ежегодник, 2013, табл. 6.21

⁷⁴ Рассчитано на основе данных RLMS – 21-я волна (2012 год)

⁷⁵ Рассчитано на основе данных RLMS – 21-я волна (2012 год)

⁷⁶ Рассчитано на основе данных RLMS – 9-я волна (2000 год)

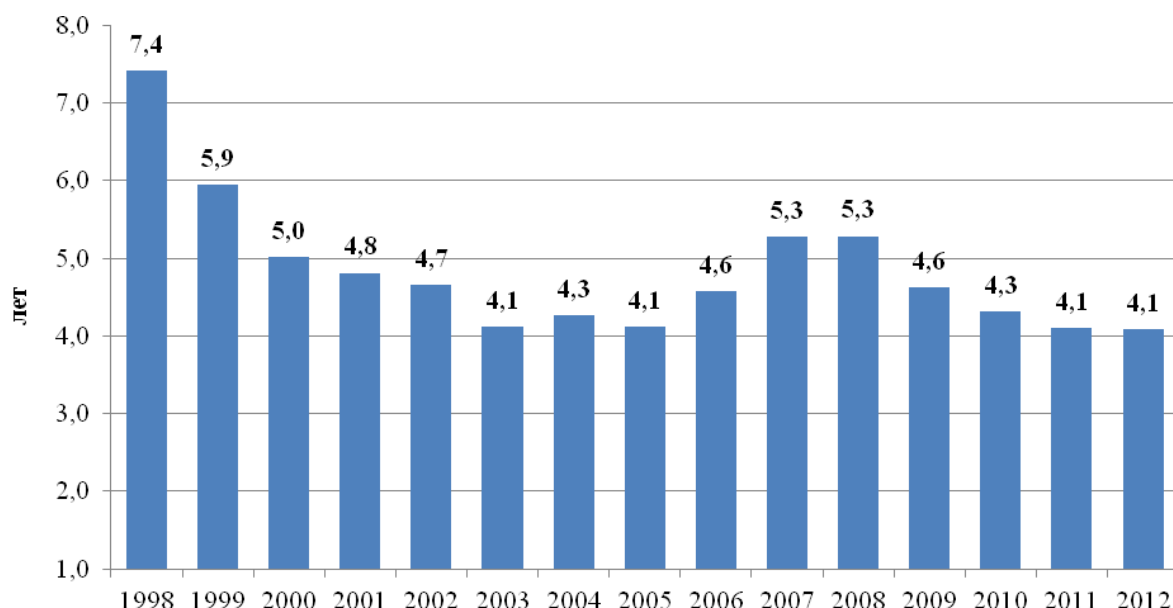
5.1.2 Доступность приобретения жилья

Главным критерием улучшения жилищных условий является доступность приобретения жилья. В практике ООН для оценки доступности приобретения жилья используется показатель «коэффициент доступности жилья» (housing price to income ratio), который рассчитывается как отношение медианной стоимости жилья к медианному размеру дохода домохозяйства за год. Величина такого показателя соответствует числу лет, в течение которых семья может накопить на квартиру при предположении, что все получаемые денежные доходы будут откладываться на приобретение квартиры.

По своей экономической сути данный показатель характеризует лишь один из факторов доступности жилья, а именно соотношение цен на рынке жилья и уровня доходов населения. Он не учитывает возможность получения ипотечного кредита, а также необходимость других потребительских расходов семьи. Несмотря на ограниченность характеристики доступности жилья на основе данного показателя, он достаточно широко используется для межстрановых и межгородских сравнений. В этих целях нормальными в мировой практике считаются значения коэффициента доступности жилья, не превышающие 3–5 лет.

В России в связи с отсутствием официальных данных о медианных доходах и медианных ценах на жилье коэффициент доступности жилья в соответствии с методикой ФЦП «Жилище» рассчитывается на основе значений следующих показателей: средней цены 1 кв. м жилья, среднедушевых денежных доходов, умноженных на 3 (семья из трех человек), и соответствующего данному размеру семьи социального стандарта площади жилья – 54 кв. м.

В 2000 г. семья из трех человек должна была откладывать все свои денежные доходы для приобретения стандартного жилья по средним ценам в течение 5,0 лет. В период 2000-2005 гг. данный показатель имел положительную динамику, то есть его значение снижалось, но с 2006 г. значения коэффициента доступности жилья стали расти из-за более быстрого роста цен по сравнению с доходами населения, и в 2008 г. значение коэффициента составило 5,3 лет. В период кризиса 2008-2010 гг. и по его прошествии наблюдалось постепенное уменьшение рассматриваемого показателя до 4,1 лет в 2012 г. (см. [рис. 5.2](#)), что связано с первичным снижением цен на жилье в 2008 г. и продолжительным периодом восстановления рынка недвижимости.



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата

Рис. 5.2. Коэффициент доступности жилья в России, число лет
1998–2012 гг.

Как и в большинстве других социальных показателей, для России характерно региональное неравенство по коэффициенту доступности жилья, хотя в 2012 году большинство регионов (72 субъекта Российской Федерации) укладывались в международный норматив на уровне 3-5 лет. В 17 регионах, где проживает 19% населения России, для приобретения жилья семье из трех человек надо было копить деньги менее трех лет. Наихудшие показатели рассматриваемого коэффициента (более 5 лет) зафиксированы в Москве, Санкт-Петербурге и Республике Тыва (в этих регионах проживает 12% населения России). Важно также подчеркнуть уменьшение дифференциации между субъектами Российской Федерации, которое отражается в сближении средних значений коэффициента доступности жилья в субъектах Российской Федерации.

В качестве интегрального показателя доступности жилья, учитывающего как влияние доходов и цен на жилье, так и условий ипотечного кредитования, используется показатель «доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств»⁷⁷.

⁷⁷ В настоящее время данный показатель, разработанный экспертами фонда «Институт экономики города», является одним из целевых показателей государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», а также ФЦП «Жилище».

Этот показатель дает возможность более точно и комплексно оценить доступность приобретения жилья с помощью собственных и заемных средств на основе данных о распределении населения по уровню доходов и параметров предлагаемых на рынке ипотечных кредитов. Данный показатель рассчитывается путем определения минимального совокупного среднемесячного дохода семьи из трех человек, необходимого для приобретения стандартного жилья за счет собственных и заемных средств, и последующего сравнения полученного результата с данными о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода⁷⁸.

Минимальный совокупный доход семьи, необходимый для приобретения жилья, соответствующего стандартам обеспечения жилыми помещениями (54 кв. м для семьи из трех человек), за счет собственных и заемных средств, определяется по формуле (5.1):

$$TI = \frac{\frac{LTV}{100\%} \times P \times 54 \times \frac{i}{12 \cdot 100\%}}{1 - \left(1 + \frac{i}{12 \times 100\%}\right)^{-t \times 12}} \times \frac{100\%}{PI} \quad (5.1)$$

где TI – минимальный совокупный доход семьи из трех человек (руб. в месяц);

LTV – доля заемных средств в стоимости приобретаемого жилья (%);

P – средняя рыночная стоимость 1 кв. м жилья (руб., в среднем за год);

i – процентная ставка по ипотечному кредиту или займу (% в год);

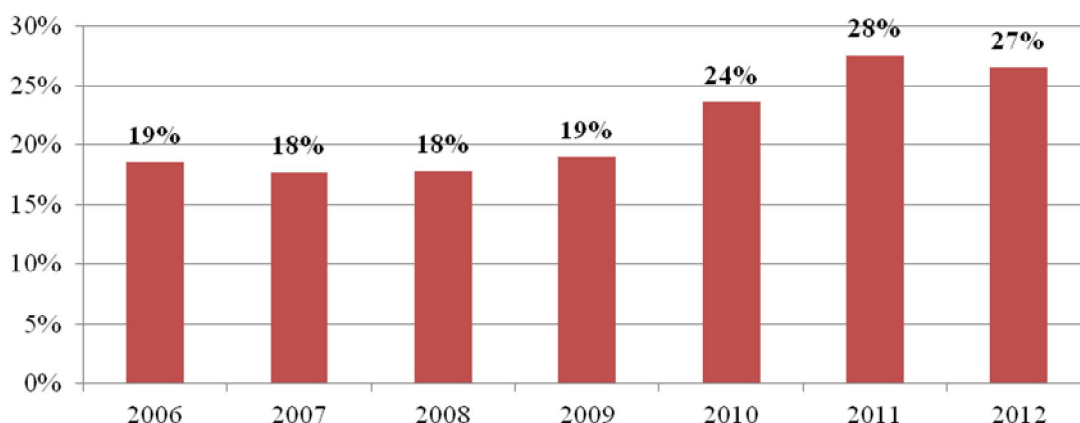
t – срок кредита или займа (лет);

PI – доля платежа по ипотечному жилищному кредиту (займу) в доходах семьи (%).

Отслеживание данного показателя начнем с 2004 г., когда ипотечные программы стали развиваться, и десять лет наблюдения за его динамикой показывают высокую волатильность: в 2004 г. интегральный показатель доступности жилья составил 9% ; к 2006 г. это соотношение увеличилось до 18,6%; в 2007-2008 гг., несмотря на улучшение условий кредитования, из-за опережающего роста цен по сравнению с доходами населения доля семей, которым доступно приобретение жилья, снизилась до 17,7-17,8%. Начиная с 2009 г. вновь наблюдалось повышение рассматриваемого показателя, которое в 2011 г. достигло 27,5%. Это было связано, в первую очередь, с положительной динамикой соотношения цен на жилье и доходов населения и постепенным снижением процента по ипотечным кредитам. Однако в 2012 г. в связи с замедлением динамики

⁷⁸ Доля домохозяйств с совокупным доходом выше минимального можно было бы определить исходя из данных о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода. Но ввиду отсутствия официальных данных о распределении домохозяйств по уровню среднемесячного дохода в расчетах используются данные о распределении населения по уровню среднедушевого месячного дохода, с которым сравнивается минимальный совокупный доход семьи из трех человек в расчете на одного члена семьи.

трендов процентной ставки, а также ощутимым падением средневзвешенного срока кредитования он снизился до 26,5% (см. **рис. 5.3**).



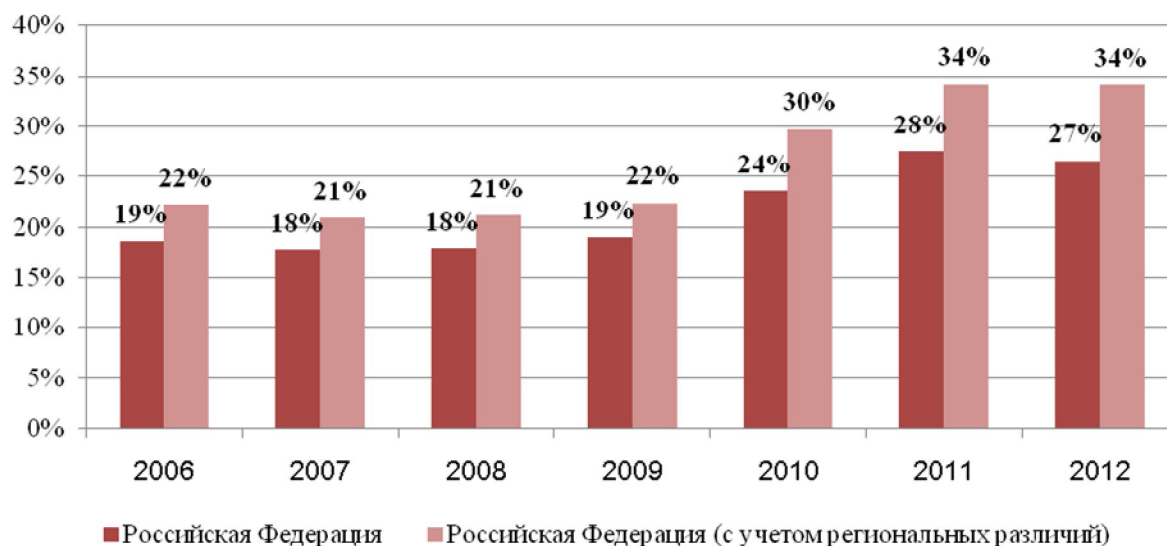
Источник: Росстат, АИЖК, Банк России, Институт экономики города

Рис. 5.3. Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, %

В целях анализа дифференциации субъектов Российской Федерации по значению показателя доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств использовались данные Росстата и Банка России по отдельным субъектам Российской Федерации. В этом случае возможно получение среднего значения данного показателя по России путем суммирования количества семей, которые в каждом субъекте РФ имеют возможность приобрести жилье с помощью собственных и заемных средств и деления на общее число семей.

Следует отметить, что рассчитанное таким образом среднее значение показателя по России отличается от ранее приведенных значений, определяемых напрямую по данным Росстата и Банка России о средней цене на жилье, средневзвешенной ставке процента, средневзвешенному сроку ипотечного кредитования и распределении населения по среднему денежному доходу для России в целом. Расчет среднего значения показателя по России на основе данных по субъектам Российской Федерации, на наш взгляд, дает более точный результат. Значения индекса доступности приобретения жилья, полученные таким способом, превышают значения индекса, рассчитанного в целом для Российской Федерации. Это объясняется тем, что здесь учитываются региональные различия в ценах на жилье, условиях кредитования и распределении населения по доходу в отличие от способа расчета, основанного на средних российских показателях (**рис. 5.4**). Рассчитанная с учетом региональных различий доля семей, имеющих возможность

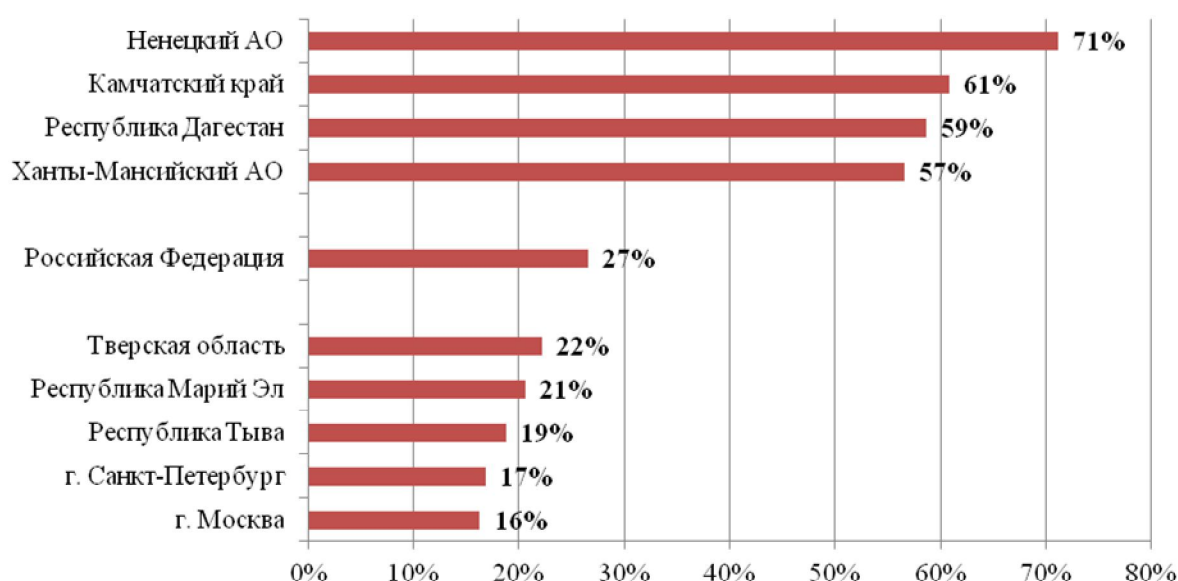
приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств в 2012 году (34,1%) практически не изменилась относительно 2011 года (34,2%) и чуть более чем на 4% превысила уровень 2010 г. (29,8%)



Источник: расчеты авторов по данным Росстата, Банка России

Рис. 5.4. Динамика доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, по Российской Федерации, 2006-2012 гг.

Региональными лидерами по значению данного индекса являются Ненецкий АО, Камчатский край, Республика Дагестан, Ханты-Мансийский АО. Наименьшие значения показателя имеют Тверская область, Республика Марий Эл, Республика Тыва, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург (рис. 5.5).



Источник: расчеты авторов по данным Росстата, Банка России

Рис. 5.5. Субъекты Российской Федерации с наибольшими и наименьшими значениями показателя доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, в 2012 г.

5.1.3 Поддержка улучшения жилищных условий

Помимо приобретения жилья важным инструментом улучшения жилищных условий является обеспечение социальным жильем. До 2012 г. данный механизм повышения жилищной обеспеченности не был реальным приоритетом жилищной политики. С советских времен сохранилась очередь на получение муниципального жилья по договору социального найма, в которой сегодня состоят 2,7 млн семей или 5% от общего числа семей⁷⁹. До 2005 года постановка на такую очередь происходила по основаниям низкой обеспеченности площадью жилых помещений.

Со вступлением в силу в 2005 году нового Жилищного кодекса стала действовать норма, согласно которой социальное жилье предоставляется внаем по договору социального найма лишь малоимущим гражданам. При этом обязанность по обеспечению социальным жильем «старых» очередников, которые не являются малоимущими, выпала из поля зрения при разграничении государственных и муниципальных полномочий: муниципалитеты обеспечивают социальным жильем только малоимущих⁸⁰, государство -

⁷⁹ Данные формы 4-жилфонд федерального государственного статистического наблюдения.

⁸⁰ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года. Ст. 14, 16, 50.

лишь отдельные категории граждан, установленные федеральными законами (многие из которых относятся к числу «старых» очередников, не являющихся малоимущими).

Объемы нового строительства жилищного фонда социального использования составили в 2010 году только 1,4 млн кв. м из 11,0 млн кв. м вновь построенного жилья, предоставленного семьям, состоявшим на жилищном учете⁸¹. Большая часть граждан, состоящих на жилищном учете, улучшает свои жилищные условия путем получения жилых помещений в собственность с использованием бюджетных субсидий на приобретение жилья, льготных программ жилищного кредитования, покупки жилья в рассрочку и других программ, предполагающих использование собственных средств «очередника».

Доля очередников (семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях) сократилась в рассматриваемом периоде более чем в 2 раза (табл. 5.6) и составила в 2012 году 2,7 млн. семей. Такое резкое сокращение связано с действием следующих факторов:

- при увеличении общего уровня обеспеченности общей площадью жилья нормы постановки на учет остались, в основном, на прежнем уровне;
- длительные сроки ожидания предоставления жилья и появление новых возможностей улучшения жилищных условий, связанных с развитием рынка жилья, вынудили семьи, имеющие материальные возможности, использовать рыночные механизмы, что привело к их «снятию с очереди»;
- длительные сроки ожидания предоставления жилья, по-видимому, приводят к тому, что многие семьи, имеющие формальные основания быть принятыми на учет, не видят в этом необходимости;
- в рассматриваемый период смертность населения превышала рождаемость, в результате чего многие семьи перестали быть нуждающимися в связи с уменьшением количества членов семьи.

В результате доля семей ежегодно улучшающих жилищные условия от общего числа семей, состоящих на жилищном учете, увеличилась.

⁸¹ По данным формы 4-жилфонд за 2010 год.

Динамика улучшения жилищных условий семей, принятых на учет в качестве
нуждающихся в жилых помещениях, %

	2000	2012
Доля семей (включая одиноко проживающих граждан), состоявших на учете в качестве нуждающихся в получении жилья, на конец года	11 ⁸²	5 ⁸³
Доля семей (включая одиноко проживающих граждан), улучшивших жилищные условия в соответствующем году, % от состоявших на учете	4 ⁸⁴	7 ⁸⁵
Доля семей (включая одиноко проживающих граждан), стоящих на учете более 10 лет	40	47 ⁸⁶
Средний срок ожидания жилья, лет	21,4 ⁸⁷	14,8 ⁸⁸

Семьи, остающихся в очереди, в современных условиях не имеют, как правило, иных возможностей улучшения жилищных условий и не могут воспользоваться предлагаемым им вариантам улучшения жилищных условий, предполагающих софинансирование из собственных средств семьи. Положение таких семей ухудшилось наиболее сильно. В частности, доля семей и одиночек, стоящих на учете более 10 лет, за 2000 -2012 гг. увеличилась с 40% до 47,8%, а некоторых субъектах Российской Федерации эта доля приближается к 80% всех очередников.

Помимо предоставления жилых помещений по договору социального найма гражданам, принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, поддержка отдельных категорий граждан осуществляется в форме предоставления социальных выплат в целях приобретения жилого помещения в собственность либо непосредственного предоставления жилого помещения в собственность бесплатно.

В частности с конца 1990-х годов для обеспечения жильем установленных федеральными законами категорий граждан, включая уволенных или подлежащих увольнению военнослужащих, граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера, вынужденных переселенцев и других категорий граждан, используются социальные выплаты в форме субсидий на приобретение жилья - государственных жилищных сертификатов. Размер такой субсидии определяется по нормативам и рассчитывается исходя из полной рыночной стоимости жилого помещения. В других федеральных,

⁸² Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России, 2013, табл. 3.3

⁸³ Там же

⁸⁴ Там же

⁸⁵ Там же

⁸⁶ Данные формы Росстата «4-жилфонд» за 2010 год.

⁸⁷ Расчет по данным «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», 2013, табл. 3.3

⁸⁸ Расчет по данным «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», 2013, табл. 3.3

региональных или местных программах, например, «Обеспечение жильем молодых семей» ФЦП «Жилище», субсидия предоставляется на часть стоимости жилья. Субсидии для приобретения жилья на рынке является более эффективным инструментом, чем строительство жилья за счет бюджетных средств и предоставление его в собственность или по социальному найму, потому что они дают получателю большую свободу выбора.

5.2 Ключевые события и основные реализованные меры жилищной политики

Федеральная целевая программа «Жилище» стартовала как основной инструмент реализации государственной жилищной политики на 2002-2010 годы стала, которая состояла из множества подпрограмм, направленных на предоставление жилья за счет средств федерального бюджета военнослужащим, участникам ликвидации последствий аварий, беженцам, вынужденным переселенцам и другим категориям граждан. Мероприятия ФЦП не были ориентированы на увеличение объемов жилищного строительства, в результате ввод в эксплуатацию жилья в 2004 году составил всего 41,2 млн. кв. м, что в 1,5 раза меньше по сравнению с 1990 годом. Также мероприятия ФЦП не носили системного характера и не способствовали решению основных проблем, препятствующих развитию рынка доступного жилья, отсутствовали концентрация ассигнований из федерального бюджета, консолидация бюджетных ассигнований федерального, регионального и муниципального уровней, стимулирование привлечения внебюджетных источников финансирования мероприятий, при этом объемы бюджетных ассигнований были явно недостаточны. Поэтому с конца 2004 года начался новый этап государственной жилищной политики, ключевые события и реализованные меры которого представлены ниже.

1. Принятие в конце 2004 года пакета 25 федеральных законов, направленных на развитие рынка жилья, включая Жилищный кодекс Российской Федерации и Градостроительный кодекс Российской Федерации, которые сформировали законодательную базу для проведения институциональных изменений в жилищной сфере.

2. Реализация с конца 2005 года приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России». В нем были зафиксированы ключевые приоритеты государственной жилищной политики: повышение доступности жилья, стимулирование жилищного строительства, ликвидация избыточных административных барьеров в жилищной сфере. Основным инструментом реализации приоритетного национального проекта стала ФЦП «Жилище».

3. Принятие новой редакции ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы и ФЦП «Жилище» на 2011-2015 годы, в рамках которых были заложены модернизация программно-целевых инструментов реализации государственной жилищной политики и увеличение объемов бюджетного финансирования мероприятий государственной жилищной политики. Мероприятия по жилищному обеспечению отдельных категорий граждан были консолидированы в рамках единой подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством», а механизмы жилищного обеспечения таких граждан были в значительной степени унифицированы. Мероприятия, направленные на поддержку спроса на рынке жилья были дополнены мероприятиями, направленными на поддержку предложения на рынке. Если в период 2002-2005 годов ресурсное обеспечение ФЦП «Жилище» из средств федерального бюджета составило 58,1 млрд. руб. (в среднем 14,5 млрд. руб. в год), то в период 2006-2010 годов – 354,0 млрд. руб. (в среднем 71 млрд. руб. в год). Ресурсное обеспечение ФЦП «Жилище» на 2011-2015 годы из средств федерального бюджета составляет 285,7 млрд. руб. (в среднем 57,1 млрд. руб. в год).

4. Реформирование системы льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг. Начиная с 2004 года⁸⁹, субъектам Российской Федерации было дано право устанавливать социальную поддержку в виде скидки или денежных выплат для большинства льготных категорий граждан. Во второй половине 2000-х годов предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг было упорядочено, значительной части категорий (прежде всего гражданам, получившим льготы по оплате ЖКУ по профессиональному признаку) льготы были заменены на денежные выплаты, в результате по итогам 2012 года право на получение социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг имели 37,8 млн чел., то есть почти каждый четвертый житель страны (в 2000 году льготы имел каждый третий житель страны). Проведенная реформа системы предоставления льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг сделала ее более прозрачной, но не устранила главный недостаток, присущий системе предоставления социальной поддержки по категориальному признаку - низкой адресности этой системы. Так как размер

⁸⁹ Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 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", Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

социальной поддержки напрямую связан с размером платежей за жилищно-коммунальные услуги, наибольший размер поддержки получают семьи, проживающие в больших по площади квартирах и потребляющие большой объем коммунальных услуг вне зависимости от уровня их дохода и потребности в социальной поддержке как таковой.

– Увеличение объемов капитального ремонта многоквартирных домов при поддержке государственного института развития. Федеральным законом была создана некоммерческая организация в форме государственной корпорации – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд ЖКХ)⁹⁰. Имущество Фонда ЖКХ сформировано за счет имущественных взносов Российской Федерации и доходов от размещения временно свободных средств. Всего за время деятельности Фонда ЖКХ 2008 – 2013 годах в рамках региональных программ проведен капитальный ремонт 141,6 тыс. многоквартирных домов общей площадью 426,2 млн кв. м, где проживают более 18 млн человек⁹¹. Однако увеличение объемов капитального ремонта не привело к уменьшению дисбаланса между инвестициями в восстановление существующего жилищного фонда (капитальный ремонт, реконструкция, строительство новых жилых зданий взамен снесенных ветхих зданий) и инвестициями в создание дополнительного жилищного фонда (строительство новых жилых зданий на территориях, не занятых ранее жильем). Если в 2000 году инвестиции в восстановление составляли 30% от инвестиций в создание дополнительного жилищного фонда, то в 2012 году – только 13%. В результате разрыв между необходимым объемом текущих (годовых) инвестиций в жилищной сфере и фактическим объемом таких инвестиций постоянно возрастал. В конце декабря 2012 г. были приняты изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации, согласно которым капитальный ремонт многоквартирных домов с 2014 года будет осуществляться в соответствии с новой моделью: у собственников квартир возникает обязанность платить обязательные взносы для формирования фондов капитального ремонта и выбрать один из двух способов его формирования. Во-первых, на специальном счете, открываемом товариществом собственников жилья либо жилищно-строительным кооперативом (право на денежные средства, находящиеся на специальном счете принадлежат собственникам помещений на праве общей собственности). Во-вторых, на счете регионального оператора - некоммерческой организации, создаваемой субъектом Российской Федерации для аккумулирования средств собственников и осуществления капитального ремонта в рамках региональной программы.

⁹⁰ Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

⁹¹ Годовой отчет государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ за 2013 г. <http://fondgkh.ru/result/result/statistic/index.html>

5. Расширение объемов ликвидации аварийного жилищного фонда при поддержке государственного института развития – Фонда ЖКХ. В рамках региональных адресных программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда, софинансируемых Фондом ЖКХ в 2008 – 2013 годах, ликвидировано 5,2 млн. кв. м аварийного жилья, условия проживания улучшили более 350 тыс. человек, стоимость программ переселения составила 169 млрд. руб., из которых 75 % составили средства Фонда ЖКХ.

6. Вовлечение в жилищное строительство федеральных земель, не используемых или используемых неэффективно, приоритетное строительство жилья экономкласса на таких землях. В 2008 году был образован Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (Фонд «РЖС»)⁹². За время работы Фонда «РЖС» общая площадь земельных участков, вовлеченных в оборот в 74 субъектах Российской Федерации, составила 29,26 тыс. га. Общая площадь проектируемого и строящегося жилья на земельных участках Фонда «РЖС» составила 22,5 млн. кв. метров, в том числе малоэтажного жилья 10,1 млн. кв. метров. Доля жилья экономкласса в общей площади, строящегося на участках Фонда «РЖС» жилья, составила 68 процентов.

7. Попытки реализации политики демополизации заказа на управление многоквартирными домами, более активного создания ТСЖ или других форм принятия консолидированных решений собственниками помещений в многоквартирных домах с целью формирования профессионального конкурентного бизнеса по управлению жилищным фондом и перехода от административных отношений в этой сфере на договорные. На практике это привело к созданию достаточного большого количества «формальных» ТСЖ, когда собственники согласились с предложением администрации создать товарищество под обещание выделить средства на капитальный ремонт дома, но при этом такие товарищества не занимаются управлением домами, все вопросы по-прежнему решают управляющие организации, а собственники жилых помещений по-прежнему отчуждены от принятия решений по поводу управления многоквартирными домами. В результате доля многоквартирных домов, в которых созданы товарищества собственников жилья (12,1% от общей площади жилых помещений в многоквартирных домах в 2011 г.), остается низкой. После 2011 года отмечается тенденция снижения общего числа ТСЖ. В структуре управляющих организаций по форме собственности произошли существенные изменения - доля частных организаций стала преобладающей. Однако реальной демополизации и профессионализации рынка управления

⁹² Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

многоквартирными домами не произошло. В этих условиях возобладала тенденция ужесточения административного контроля за деятельностью управляющих компаний, включая введение лицензирования деятельности по управлению и обслуживанию многоквартирных домов. Это позволяет говорить об усилении административных барьеров в этом секторе, что является серьезным препятствием для развития конкуренции и повышения качества жилищных услуг.

8. Установление дополнительных мер государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала (далее – МСК) семьям, имеющим детей, в случае рождения (усыновления) начиная с 1 января 2007 года второго, третьего или последующих детей. Более 90% средств направляются семьями-получателями МСК на улучшение жилищных условий. Всего на эти цели в 2009-2013 годах были перечислены средства по 1,96 млн. заявлениям на сумму 663,8 млрд. рублей, в том числе в 2013 году – по 499 заявлениям на сумму 182,8 млрд. рублей.

9. Реализация антикризисных мер в период 2008-2009 годов. Основная идея антикризисных мер в жилищной сфере состояла в получении синергетического эффекта от максимально возможной концентрации государственного спроса и спроса населения на рынке жилищного строительства, как обладающего наибольшим мультипликативным эффектом для экономики в целом, и обеспечение выхода из кризиса, в том числе через развитие массового строительства жилья экономического класса, соответствующего современным стандартам энергоэффективности и экологичности и условиям ценовой доступности. Для поддержки завершения начатого в предыдущие годы строительства многоэтажных зданий было предложено сконцентрировать государственный спрос на первичном рынке жилья, в том числе для обеспечения жильем увольняемых и уже уволенных военнослужащих за счет средств федерального бюджета, а также граждан, переселяемых из аварийного жилья с помощью средств Фонда ЖКХ. К сожалению, на практике никаких существенных изменений в политике закупок по направлению повышения эффективности расходования бюджетных средств и координации государственного спроса на жилье не произошло, а намеченные мероприятия не реализовывались в полном объеме или реализовывались медленно в связи с затянувшимся периодом подготовительных организационных и нормативных правовых работ. Однако в целом предпринятые меры оказали свое положительное воздействие, и после некоторого падения объемов жилищного строительства после кризиса 2008 году в 2012 году удалось даже несколько превысить предкризисный уровень.

10. Принятие Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем

и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». Во исполнение данного Указа Правительством РФ 30 ноября 2012 г. была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» на период 2013 – 2020 годы. В программе в соответствии с Указом Президента РФ выделены следующие приоритеты:

- 1) снижение стоимости одного квадратного метра жилья путем увеличения объемов жилищного строительства, в первую очередь, жилья экономического класса;
- 2) развитие рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода;
- 3) поддержка отдельных категорий граждан, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, но не имеют объективной возможности накопить средства на приобретение жилья;
- 4) дальнейшее совершенствование условий приобретения жилья на рынке, в том числе с помощью ипотечного кредитования;
- 5) улучшение качества жилищного фонда, повышение комфортности условий проживания;
- 6) модернизация и повышение энергоэффективности объектов коммунального хозяйства.

Данные приоритеты государственной жилищной политики в основном продолжают Национальный проект по жилью, однако новыми направлениями стало строительство жилья экономического класса и развитие рынка арендного жилья.

11. В целях дополнительного стимулирования строительства жилья экономического класса, снижения стоимости строительства такого жилья и цены его приобретения гражданами, внедрения инновационных институциональных, финансовых, технологических и организационных механизмов такого строительства с 2014 года в рамках Государственной программы⁹³ началась реализация программы «Жилье для российской семьи», предусматривающая строительство в период до 2017 года не менее 25 млн кв. метров жилья экономкласса для экономически активного населения (домохозяйств), которое будет продаться по ценам на 20% ниже средних рыночных цен, при этом не дороже 30 тыс. руб. за 1 кв. метр.

В результате реализации государственной жилищной политики в рассматриваемый период были достигнуты следующие основные результаты:

⁹³ В 2014 году была принята новая редакция Государственной программы.

– увеличение доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств;

– увеличение объемов жилищного строительства – в 1,5 раза в период 2004-2008 гг., продолжение тенденции устойчивого роста объемов жилищного строительства после спада, вызванного кризисом 2008-2009 гг. (рис. 5.6).

– резкое увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования (в частности, в период 2004-2008 гг. они увеличились с 20 млрд руб. до 650 млрд руб. в год);

– улучшение ситуации в сфере обеспечения земельными участками в целях жилищного строительства;

– улучшение ситуации в сфере капитального ремонта многоквартирных домов;

– проведение благоустройства территорий жилой застройки, в том числе при финансовой поддержке федерального бюджета;

– продвижение в части выполнения федеральных обязательств по обеспечению жильем установленных категорий граждан; реализация различных региональных программ по поддержке отдельных категорий граждан с учетом региональных приоритетов;

– повышение качества региональных программ стимулирования жилищного строительства и их координации с мероприятиями государственной жилищной политики на федеральном уровне и деятельностью государственных институтов развития.

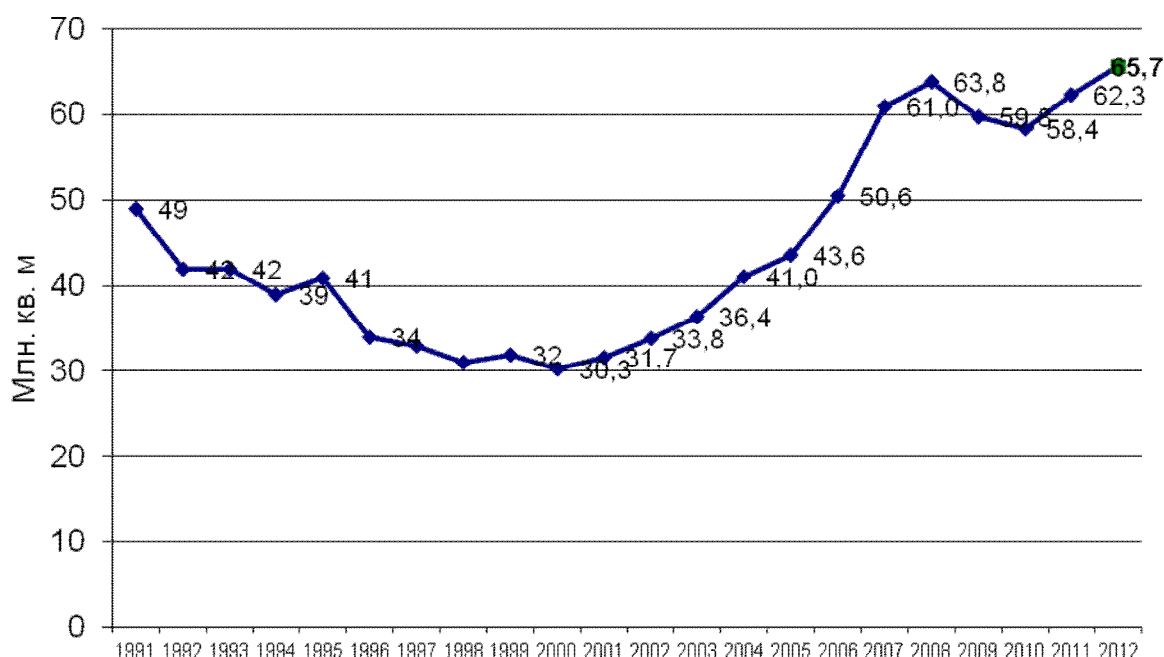


Рис. 5.6. Объемы жилищного строительства в России в 1991 – 2012 гг.

Вместе с тем, далеко не все намеченные цели были достигнуты, что определяет наличие существенных проблем и вызовов в жилищной сфере.

5.3 Основные проблемы и перспективы развития

Основными вызовами современной жилищной политики являются следующие:

1. Достигнутые объемы жилищного строительства не могут удовлетворить высокий спрос населения на жилье, особенно в быстро развивающихся регионах России. Масштабы потенциального рынка жилищного строительства в России определяются огромным объемом потребности населения в улучшении жилищных условий. Уровень обеспеченности жильем пока еще остается недостаточным (в среднем 23 кв. на чел.) по сравнению со многими другими западными странами. Чтобы выйти на показатель 35 кв. м⁹⁴ общей площади жилья на человека России требуется увеличить объем жилищного фонда в 1,5 раза, а если принять во внимание необходимость замещения аварийного и ветхого жилищного фонда, реконструкции или замены морально устаревшего и недостаточно благоустроенного жилищного фонда, то потребность в новом жилищном строительстве составит около 75% от существующих объемов жилищного фонда. К сожалению, в обозримой перспективе до 2030 года такой уровень жилищной обеспеченности вряд ли будет достигнут.

2. Отставание предложения жилья от спроса обусловило существенный рост цен на рынке жилья, особенно в период до кризиса 2008-2009 гг., что отрицательно сказывается на показателях доступности жилья. В период 2010-2014 гг. темпы прироста цен незначительно колебались вокруг показателей инфляции. В последнее время цены на жилую недвижимость в реальном выражении начали снижаться, скорее всего, эта тенденция продолжится и в 2015 году. Однако это может не привести к улучшению показателей доступности жилья в связи с ожидаемым сокращением доходов населения и снижением доступности ипотечных кредитов. Низкая эластичность предложения жилья связана с тем, что рынок жилищного строительства по-прежнему отличается высокой степенью зависимости от административных органов, низкий уровень развития конкуренции, высокие административные барьеры, высокие риски и низкая прозрачность для инвестирования и кредитования, ориентация на устаревшие технологии и архитектурно-проектные решения.

3. Приобретение на рынке жилья с помощью ипотечных кредитов сегодня доступно лишь 27% семей, при этом прогнозируемые параметры увеличения доходов

⁹⁴ Примерно соответствует нижней границе средней жилищной обеспеченности в странах Западной Европы.

населения и улучшения условий ипотечного кредитования позволяют планировать повысить доступность приобретения жилья до 50% - к 2018 - 2020 гг., таким образом, в обозримой перспективе, даже при реализации благоприятных прогнозных сценариев, значительная часть населения не будет иметь возможности самостоятельного жилищного обеспечения при помощи рыночных механизмов. Объемы строительства жилищного фонда социального использования остаются на чрезвычайно низком уровне. В результате, практически вне рамок государственной жилищной политики остаются значительные группы населения.

4. В краткосрочной перспективе динамика показателей доступности жилья будет характеризоваться крайней неопределенностью в связи с одновременным действием ряда разнонаправленных факторов:

- ожидаемое снижение рыночной цены жилья будет способствовать увеличению доступности приобретения жилья;
- ожидаемое снижение доходов населения и рост процентных ставок по ипотечным кредитам будут способствовать снижению доступности жилья;
- важное значение в складывающихся условиях также будет иметь потребительское поведение покупателей, влияющее на объем спроса и формирование равновесной цены на рынке; такое поведение сегодня также достаточно сложно прогнозировать.

5. Дефицит текущих инвестиций в жилищной сфере (капитальный ремонт, реконструкция, строительство новых жилых зданий взамен снесенных ветхих зданий) увеличился с 55% необходимого ежегодного объема таких инвестиций или 1,1% ВВП в 2000 году до 70% или 1,6% ВВП в 2012 году, в том числе дефицит инвестиций в восстановление жилищного фонда увеличился с 64% до 75% в год, а в восстановление коммунальных сетей – с 36% до 44% в год. Обусловлено это тем, что темпы увеличения жилищного фонда опережали темпы роста объема восстановительных инвестиций в жилищной сфере. Недофинансирование инвестиционных вложений в жилищную сферу в условиях наращивания объема жилищного фонда, привело к стабильному ухудшению структуры жилищного фонда и коммунальных сетей по уровню невозмещенного износа.

6. Приватизация жилья, основанная на передаче гражданам прав собственности на жилье и на фактическом сохранении за публичной властью (муниципалитетами) ответственности за содержание этой частной собственности, породила множество проблем управления такой собственностью в многоквартирных домах. Жилищно-коммунальный сектор, не смотря на все усилия по реформированию, все еще остается в основном прерогативой публичных или квази-публичных организаций и пока так и не

стал инвестиционно-привлекательным сектором экономики для частного бизнеса, хотя обладает огромным потенциалом, обусловленным гарантированным спросом населения на услуги по содержанию жилищного фонда и по предоставлению коммунальных услуг. Особые сложности реформирования жилищно-коммунального сектора связаны с высокой социальной чувствительностью и политизированностью данного вопроса.

7. Система градорегулирования и землепользования, которая является основой для развития жилищного строительства, сложно поддается реформированию, так как является источником «административной ренты». В результате сформированный рынок жилищного строительства отличается высокой степенью зависимости от административных органов, низким уровнем развития конкуренции, высокими административными барьерами, высокими рисками и низкой прозрачностью для инвестирования и кредитования. Сложившаяся система финансирования жилищного строительства в основном ориентирована на прямые инвестиции граждан, на которых перекладываются все основные строительные риски; слабо развита система банковского кредитования жилищного строительства.

8. Государство, оставаясь «оптовым заказчиком» на рынке жилищного строительства, не использует возможность влиять на рынок с целью внедрения новых технологий, новых планировочных решений жилой застройки, новых типов жилых зданий, в том числе в целях формирования более комфортной среды.

Особо следует остановиться на исполнении поручений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (далее также – Указа №600). В части достижения целей по повышению доступности жилья анализ показывает, что структура ресурсного обеспечения государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», отличается высокой долей ресурсов, направляемых на реализацию обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, в основном принятых до выхода Указа № 600, и практически полным отсутствием ресурсов, направляемых на поддержку институциональных преобразований и «запуск» новых институтов и механизмов (строительства жилья экономического класса, развития арендного жилищного фонда и сегмента «социальной ипотеки»). По нашим оценкам, существенное увеличение объемов ввода жилья экономического класса будет сдерживаться недостаточными темпами обеспечения территорий инженерной инфраструктурой. Для снятия данного риска в рамках программы «Жилье для российской семьи» предлагается привлекать заемные

средства путем выпуска облигаций с залоговым обеспечением. Однако в целях более массового строительства жилья экономического класса при комплексном освоении территорий, развитии застроенных территорий необходима бюджетная поддержка строительства и модернизации инженерной и дорожной инфраструктуры. В складывающейся макроэкономической ситуации возрастают риски замедления важнейших институциональных преобразований в связи с отсутствием необходимых бюджетных средств для их поддержки.

Предусмотренный Указом №600 показатель снижения ставок по ипотечным кредитам в целом по рынку может быть достигнут только в долгосрочной перспективе (а не до 2018 г.). В этом контексте представляется целесообразным создание условий для формирования в ограниченном объеме (например, до 10% рынка ипотеки) сегмента «социальной ипотеки» для определенных категорий граждан, которым недоступны ипотечные кредиты на рыночных условиях. Как уже отмечалось ранее в докладе, обесценение рубля и повышение ключевой процентной ставки до 17% ставят под сомнение перспективы развития ипотечных продуктов.

Представляется существенным риск нереализации поручения Указа №600 в части обеспечения необходимой инфраструктурой предоставляемых семьям с тремя и более детьми земельных участков. Бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, из средств которых предполагается осуществлять финансирование инфраструктуры, не обладают достаточными объемами ресурсов, а софинансирование из средств федерального бюджета не предусмотрено. В складывающейся макроэкономической ситуации такой риск будет только нарастать.

Анализ исполнения поручений Указа №600 в части создания благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства показывает, что хотя поручение по установлению долгосрочных (не менее чем на три года) тарифов на коммунальные ресурсы, а также определение величины тарифов в зависимости от качества и надежности предоставляемых ресурсов формально выполнено⁹⁵, такие решения вряд ли смогут обеспечить привлечение частных инвестиций, в коммунальную сферу в объеме, предусмотренном Указом №600, до 2017 года.

Установление политических ограничений по росту платежей за коммунальные услуги основывается на не подтверждаемом статистикой утверждении, что россияне

⁹⁵ Приняты правовые решения о переходе с 2015 года на долгосрочные тарифы (от 3 до 5 лет), внесены изменения в законодательство о концессионных соглашениях, в соответствии с которыми параметры тарифного регулирования становятся критериями конкурса по отбору концессионера, принято правовое решение об ограничении срока действия предельных индексов роста тарифов на коммунальные услуги.

платят за жилищно-коммунальные услуги значительно большую часть своих доходов, чем жители большинства стран Европы.

«Замороженные» тарифы на коммунальные услуги привели к тому, что финансовые результаты секторов водоснабжения и централизованного теплоснабжения за последние годы в целом по России отрицательные. Расходы предприятий этих секторов существенно превышают доходы, предприятия работают с убытками, растут долги перед предприятиями большой энергетике по газу и электроэнергии, но обеспечивается даже простое восстановление основных фондов. В такой ситуации крайне сложно говорить об инвестиционной привлекательности сектора.

При выполнении поручений Указа №600 в части ликвидации аварийного жилищного фонда можно выделить два основных риска. Во-первых, отсутствие в бюджетах субъектов Российской Федерации необходимого объема средств для софинансирования программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда, реализуемой Фондом ЖКХ. Во-вторых, увеличение объема аварийного жилищного фонда⁹⁶ ввиду отсутствия механизма привлечения заемных средств для финансирования инвестиций в капитальный ремонт многоквартирных домов даже в рамках новых правовых механизмов (введение обязательных взносов граждан на капитальный ремонт, которые аккумулируются либо на специальном обособленном счете многоквартирного дома, либо на счете регионального оператора).

Риск достижения запланированных результатов в части строительства жилья экономического класса связан с тем, что на рынке нет ценовой категории, доступной для граждан со средними и невысокими доходами. Искусственно расширять спрос путем повышения доступности ипотечных кредитов – слишком рискованная политика, как показал кризис на рынке ипотеки в США. Поиск путей снижения цен на рынке строительства жилья экономического класса – более обоснованный подход.

После кризиса 2008-2009 гг. во многих странах, в том числе в России, осознана необходимость развития не только строительства жилья для приобретения гражданами в собственность, но и арендного жилищного фонда. Потребность в таком фонде связана с необходимостью повысить жилищную мобильность в целях поддержания миграционной активности населения, которая сегодня сдерживается отсутствием на рынке, особенно в мегаполисах и крупных городских центрах, предложения комфортных условий

⁹⁶ Предусмотренные Правительством Российской Федерации меры направлены только на ликвидацию жилищного фонда, признанного аварийным до 1 января 2012 г. В то же время доля жилищного фонда с высоким износом, который без увеличения текущих инвестиций в ближайшие годы станет аварийным, составляет, порядка 30%. Уже сейчас потребность инвестиций в реновацию такого жилищного фонда составляет более 20 трлн рублей, или около 30% ВВП.

временного, а иногда и долгосрочного проживания на условиях найма жилья. Для создания условий решения жилищной проблемы для граждан с невысокими доходами государство, муниципалитеты должны оказать поддержку развитию сектора долгосрочного найма жилья с учетом внесенных в 2014 году в федеральное законодательство изменений⁹⁷ (регулирование института наемного дома, договора найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования).

Уже не первый год рассматривается возможность создания условий для строительства жилья, включая малоэтажное, некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами, чтобы снизить цену на жилье, исключив прибыль коммерческого застройщика, и напрямую «завязать» спрос и предложение. Фонд РЖС уже внедрил такую программу и продемонстрировал на практике огромный спрос граждан на участие в жилищно-строительных кооперативах. При этом развитие этого института возможно только при внесении изменений в федеральное законодательство.

Однако дальнейшее наращивание объема дополнительного жилищного фонда без увеличения восстановительных инвестиций в жилищной сфере представляет реальную угрозу. Наращивание объема жилищного фонда без влияния на его структуру по уровню износа, как это происходит последние десятилетия, не только постоянно увеличивает финансовую нагрузку на будущие поколения по финансированию инвестиций в поддержание жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, но становится со временем все менее эффективным инструментом достижения цели повышения уровня жилищной обеспеченности граждан, поскольку возрастает не только доля, но и масса потребленного жилищного фонда. Кроме этого в такой модели проблема аварийного и ветхого жилья неразрешима, поскольку в условиях отсутствия процесса возмещения потребленного жилья, а лишь создания дополнительного жилищного фонда, текущий и будущий объем такого жилья будет только увеличиваться.

Таким образом, необходимы серьезные структурные сдвиги в государственной жилищной политике, включая бюджетную политику.

Сокращение привлекательности собственности на квартиры в многоквартирных домах – кондоминиумах (МКД) может произойти только при определении «правил игры» в жилищной сфере, предполагающих четкое предъявление государством собственникам квартир всей полноты «бремени содержания собственности». В обозримой перспективе к

⁹⁷ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. №217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования».

этому будет подталкивать процесс старения многоквартирных домов, построенных в 60-е-80-е годы и составляющих значительную долю существующего жилищного фонда России. В условиях нарастающих бюджетных ограничений существующая сегодня тенденция переноса реальной ответственности за состояние общедолевого имущества на органы местного самоуправления, исключение собственников из процесса принятия решений (или имитация этого процесса), введение государственного регулирования управления МКД вместо развития конкурентных отношений – может смениться возрождением идеи ответственности собственников за состояние МКД, за управление и развитием реальной конкуренции на рынке услуг управления МКД.

Основные перспективы развития жилищной сферы связаны с совершенствованием государственного регулирования, направленного на повышение доступности жилья для всех групп населения, исходя из их доходов и жилищных предпочтений, формирования комфортной среды в районах жилой застройки, а также увеличения объемов бюджетной поддержки по ключевым направлениям.

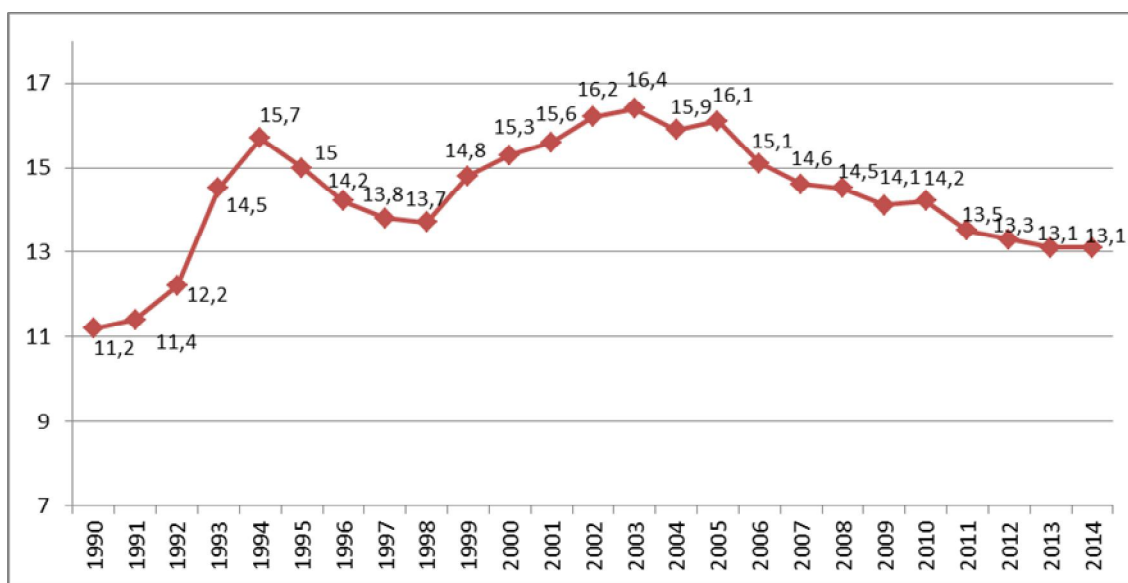
Основной проблемой для развития жилищного строительства остается необходимость развития коммунальной инфраструктуры, что требует огромных инвестиций, в первую очередь – частных. Снижение рисков таких частных инвестиций – критически важное условие их привлечения.

В этой связи целью жилищной политики должно стать устранение дефицита текущих инвестиций в восстановление жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры и сокращение накопленного дефицита таких инвестиций.

6 Состояние здоровья населения и политика в сфере здравоохранения⁹⁸

6.1 Состояние здоровья населения

В 2000-е годы, в сравнении с предыдущим десятилетием, главной позитивной тенденцией в развитии здравоохранения стал перелом в динамике показателей смертности и соответственно ожидаемой продолжительности жизни. Уровень смертности населения, достигнув максимума в 2003 г. (16,4 на 1000 человек населения), снижался все последующие годы, и в 2013 г. составил уже 13,1 на 1000 человек населения (рис. 6.1). Как уже отмечалось в главе по демографии, ожидаемая продолжительность жизни при рождении также начала расти в этот период, и за десять лет повысилась на шесть лет: с 64,8 лет в 2003 г. до 70,8 лет в 2013 г. Однако положительная динамика данных показателей еще не позволила достичь среднеевропейского уровня: смертность в странах ЕС в 2011 г. составила 9,7 на 1000 человек населения, а ожидаемая продолжительность жизни при рождении – 80,3 года⁹⁹.



Источник: данные Росстата¹⁰⁰

Рис. 6.1. Уровень смертности на 1000 человек населения Российской Федерации в 1990-2013 гг.

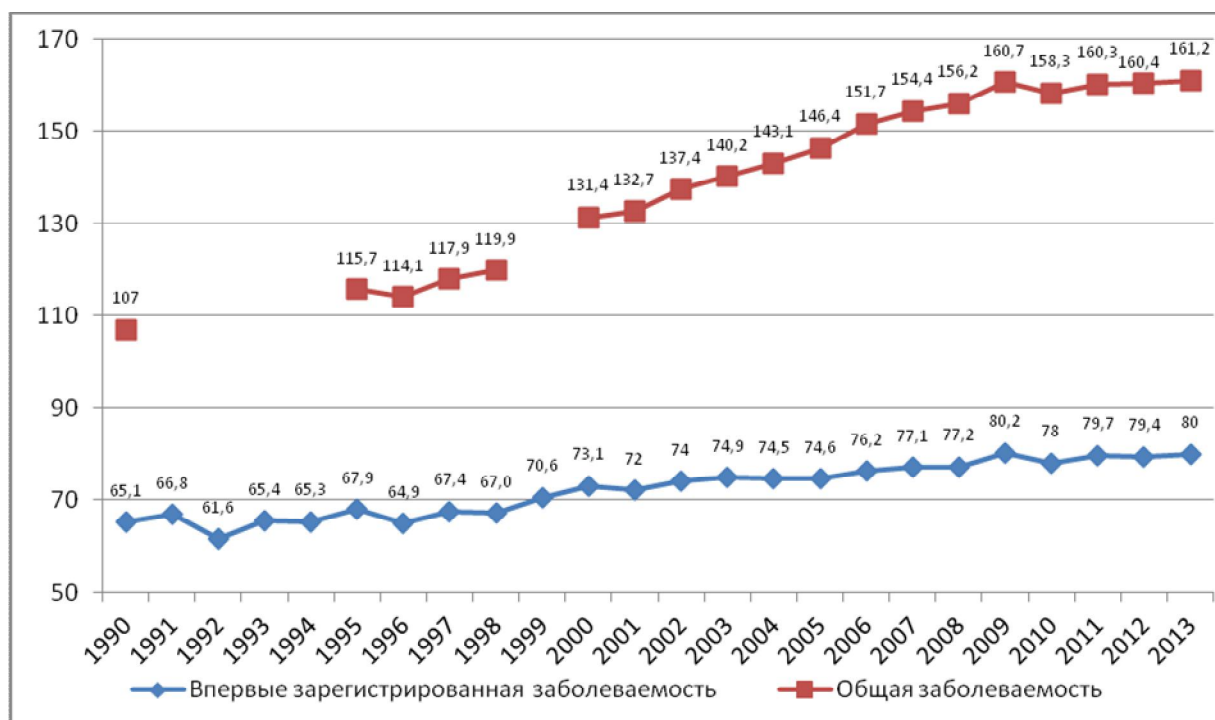
Показатели заболеваемости населения (впервые выявленной и общей), напротив, в этот период сохраняли тенденцию к росту (рис. 6.2). Впервые выявленная заболеваемость в расчете на 100 человек населения увеличилась с 2000 по 2013 гг. на 9,4%, а общая

⁹⁸ Автор: Сергей Владимирович Шишкин, д.э.н., директор Центра политики в сфере здравоохранения

⁹⁹ European health for all database (HFA-DB). World Health Organization Regional Office for Europe. Updated: April 2014. <http://data.euro.who.int/hfad/>

¹⁰⁰ Данные Росстата: Российский статистический ежегодник: Стат. сб./Госкомстат России. - М., 1997; Здравоохранение в России: Стат. сб./Госкомстат России. - М., 2001; http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

заболеваемость – на 22,7%. Превышение темпа прироста общей заболеваемости над темпом прироста впервые выявленной заболеваемости свидетельствует о хронизации болезней российских граждан. По данным опроса населения, в 2013 г. 43% респондентов в возрасте 15 лет и старше имели хронические заболевания¹⁰¹.



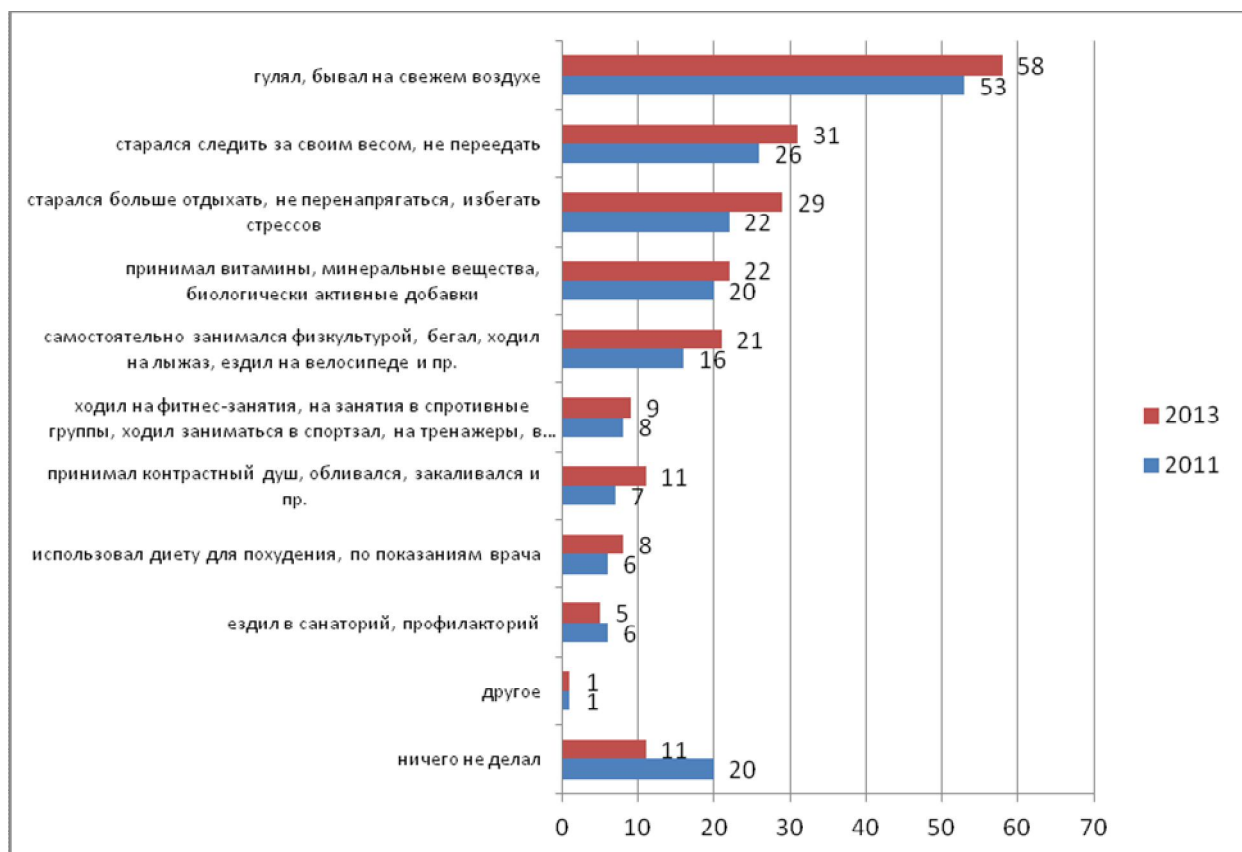
Источники: данные Росстата, Минздрава России¹⁰²

Рис. 6.2. Заболеваемость на 100 человек населения Российской Федерации в 1990-2013 гг.

В отношении российских граждан к своему здоровью серьезной проблемой является преобладание пассивных практик поддержания здоровья: чаще всего это пребывание на свежем воздухе (58%) и вдвое-втрое реже – стремление не переедать, прием витаминов, физическая активность. В среднем лишь 21% опрошенных занимаются физкультурой и спортом в оздоровительных целях. А каждый десятый взрослый житель страны вообще не делает никаких усилий для сохранения своего здоровья. Правда, если сравнить данные опросов, проведенных в 2011 и 2013 гг., то заметны позитивные сдвиги в образе жизни российских граждан (рис. 6.4).

¹⁰¹ Данные социологического опроса населения по проблемам здорового образа жизни, проведенного НИУ «Высшая школа экономики» и Левада-Центром в сентябре 2013 г. по выборке объемом 3302 респондента, репрезентирующей городское и сельское население России в возрасте от 15 лет и старше.

¹⁰² Здоровоохранение в России: Стат. сб./Госкомстат России. -М., 2001; Здоровоохранение в России: Стат. сб./Росстат. - М., 2005; Здоровоохранение в России: Стат. сб./Росстат. - М., 2007; Здоровоохранение в России: Стат. сб./Росстат. - М., 2009; Здоровоохранение в России. 2011: Стат.сб./Росстат. М., 2011; Здоровоохранение в России. 2013: Стат.сб./Росстат. - М.,2013; Министерство здравоохранения Российской Федерации. Заболеваемость всего населения России в 2013 году. Статистические материалы. М., 2014.



Источники: Всероссийские репрезентативные опросы населения, НИУ ВШЭ и Левада-Центр, 2011, 2013

Рис. 6.4. Формы поддержания здоровья населением России

(распределение ответов на вопрос: «Что из перечисленного Вы делали за последние 12 месяцев для сохранения и поддержания своего здоровья и самочувствия, не считая лечения?»), %

Негативно влияющие на здоровье табакокурение и злоупотребление алкоголем по-прежнему широко распространены среди российских граждан. По данным опроса взрослого населения в 2013 г., 33% (53% мужчин и 16% женщин) курят, 59% употребляют алкоголь, причем 26% употребляют крепкие спиртные напитки не реже нескольких раз в месяц. Это означает, что широкий спектр жизнесберегающих факторов до настоящего времени не задействован, а тенденция роста продолжительности жизни может быть поддержана мерами, направленными на пропаганду и поддержание здорового образа жизни.

6.2 Институциональные изменения в сети медицинских организаций и расходы государства и населения на здравоохранение

Снижение показателей смертности и рост продолжительности жизни за последнее десятилетие сопровождались заметными институциональными изменениями в системе здравоохранения. Число больничных коек и численность пролеченных в стационарах в

Российской Федерации остаются выше, чем европейских странах (табл. 6.2), несмотря на то, что число медицинских учреждений и больничных коек в России существенно сократилось за годы постсоветского развития (табл. 6.1). Высоки и показатели средней длительности госпитализации. Лишь в последние несколько лет часть медицинской помощи, ранее оказываемой в стационарах, стала перемещаться в дневные стационары и поликлиники. Число амбулаторно-поликлинических учреждений начало увеличиваться.

Таблица 6.1.

Ресурсы государственной системы здравоохранения в Российской Федерации
в 1985-2013 гг.

	1990	2000	2010	2013
Число больничных учреждений (тысяч)	12,8	10,7	6,3	5,9
Больничные койки на 1000 человек населения	13,8	11,6	9,4	9,1
Число амбулаторно-поликлинических организаций (тысяч)	21,5	21,3	15,7	16,5
Число фельдшерско-акушерских пунктов, (тысяч)	47,7	44,6	43,1	34,8*
Врачи (тысяч)	667,3	680,0	715,8	702,6
Численность врачей на 10000 человек населения	45,0	47,2	50,1	48,9
Численность среднего медицинского персонала (тысяч)	1844,0	1563,6	1508,7	1518,5
Численность среднего медицинского персонала на 10000 человек населения	124,5	107,6	105,6	105,7

* -2012 г.

Источник данные Росстата¹⁰³

Заметным явлением в российском здравоохранении стало развитие частного сектора. Первые частные медицинские организации появились в новейшей истории России в начале 1990-х годов. Их число росло высокими темпами и в 2012 г. достигло 12,1% от общего числа амбулаторно-поликлинических и больничных учреждений страны¹⁰⁴. Частный сектор российского здравоохранения уже составляет заметную конкуренцию государственному на рынке труда и на рынке услуг, перетягивая на себя часть платежеспособного спроса среднего класса. Вместе с тем рынок частных медицинских услуг развивается пока практически вне общественной системы финансирования здравоохранения и с малой степенью интеграции с рынком

¹⁰³ Здравоохранение в России: Стат. сб./Госкомстат России. -М., 2001; Здравоохранение в России. 2013: Стат.сб./Росстат. - М., 2013.

¹⁰⁴ Здравоохранение в России: Стат. сб./Росстат. - М., 2013.

добровольного медицинского страхования (Шишкин С. В., Селезнева Е. В., Потапчик Е. Г., 2013).

Таблица 6.2.

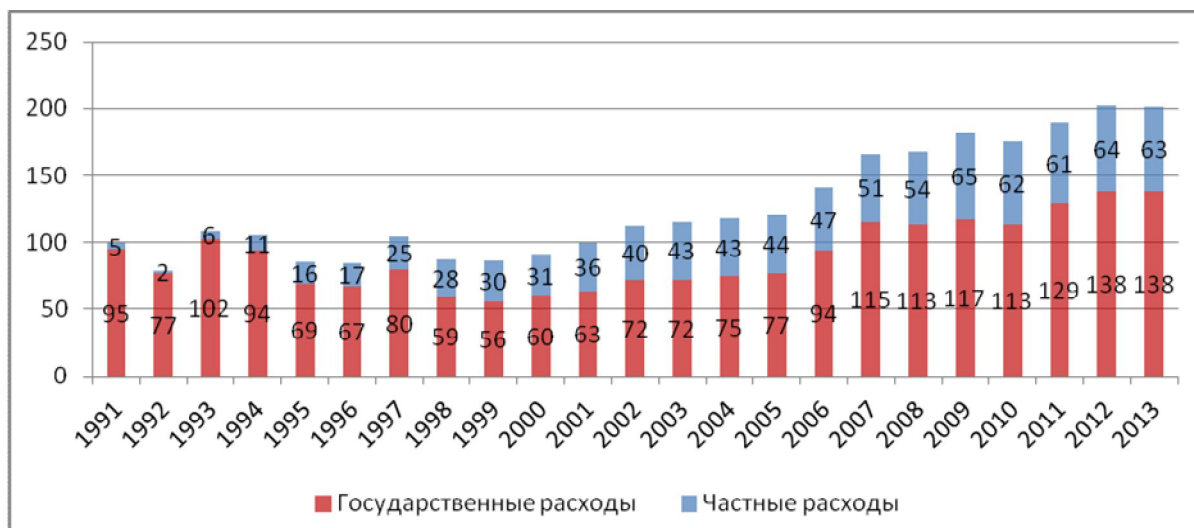
Ресурсы системы здравоохранения и их использование в России и странах ЕС, 2011 г.

	Врачей/ 10000 человек населения	Медсестер/ 10000 человек населения	Больничные койки/1000 человек населения	Выписка по результатам стационарного лечения/ 100 человек населения	Средний срок лечения в стационаре (дней), по всем больничным учреждениям	Общие расходы на здравоохранение, % ВВП
Российская Федерация	51,2	107,0	9,4	22,0	12,6	5,3
Страны, вступившие в ЕС до мая 2004 г.	36,8	86,8	5,1	16,8	9,2	10,3
Страны- члены ЕС с 2004 или 2007 гг.	27,5	62,0	6,2	19,2	8,3	6,9

Источник: World Health Organization/Europe, European Health for All database; Здравоохранение в России. 2013: Стат.сб./Росстат. - М., 2013.

В 1990-е гг. размеры государственного финансирования здравоохранения значительно уменьшились в реальном выражении, их недостаток был частично компенсирован вынужденным ростом расходов населения на оплату медицинской помощи (рис. 6.4). В 2001 г. регистрируемые государственной статистикой общие (государственные и частные) расходы на здравоохранение¹⁰⁵ достигли в реальном выражении уровня 1991 г., но во многом за счет увеличения частных расходов. С 2000 г. государственное финансирование здравоохранения в реальном выражении увеличивалось с каждым годом, за исключением 2008 г. и 2010 г. В первой половине нулевых годов темпы роста расходов государства на здравоохранение были умеренными, но в 2006-2007 гг. рост расходов составил 1,5 раза в реальном выражении. Такое резкое увеличение было обусловлено реализацией масштабных государственных программ: программы дополнительного лекарственного обеспечения льготных категорий населения и Национального проекта «Здоровье». Всего за период с 2000 по 2010 гг. расходы государства на здравоохранение в реальном выражении выросли в 1,9 раз.

¹⁰⁵ Без учета затрат предприятий на содержание собственных объектов здравоохранения и без учета неформальных платежей пациентов медицинским работникам.



Источник: Расчеты по данным Минфина России и Росстата с использованием индексов-дефляторов ВВП.

Рис. 6.4. Государственные и частные расходы на здравоохранение в 1991-2013 гг. (в % к общим расходам на здравоохранение в 1991 г. в реальном выражении)

Главным источником роста государственных расходов были средства бюджетов, и прежде всего федерального (табл. 6.3). Здравоохранение стало одним из главных приоритетов федерального бюджета: его расходы по этой статье выросли с 2005 г. по 2010 г. в реальном выражении в 3,4 раза. Даже в 2008 и 2009 гг., когда из-за кризиса расходы бюджетов субъектов РФ уменьшились на 8% по отношению к уровню 2007 г., федеральные расходы выросли в реальном выражении на 22%. За период 2005-2010 гг. доля федерального бюджета в государственных расходах на здравоохранение увеличилась более чем в 2 раза - с 12% до 29%.

В 2000-е годы государство проводило политику сокращения налоговой нагрузки на предпринимателей, и с 2001 г. заменило взносы на обязательное медицинское страхование (ОМС) социальным налогом с регрессивной ставкой, а с 2005 г. уменьшило базовую ставку социального налога, в том числе в части, направляемой в фонды ОМС, с 3,6% до 2,8% от фонда заработной платы. Как следствие, доля взносов работающего населения на ОМС с 2000 по 2009 гг. в совокупных государственных расходах сократилась с 25% до 18%.

В десятые годы налоговая политика была пересмотрена, и начиная с 2011 г. ставка взносов на ОМС работающих была увеличена с 3,1% до 5,1%. Прирост этих средств был направлен на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения, рассчитанных на 2011-2012 гг. С 2013 г. эти дополнительные средства были перенаправлены на финансирование системы обязательного медицинского страхования, а расходы федерального бюджета на здравоохранение были тут же сокращены на 18%.

Таблица 6.3.

**Государственные и частные расходы на здравоохранение в России
в 2000-2013 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Государственные расходы, млрд. руб. ^{а)}	203	248,8	328,5	373,6	463,4	569,8	804,6	1123	1302,3	1375	1469,8	2001,6	2297,5	2440,3
в т.ч.:														
Федеральный бюджет	16,9	23,1	30,2	37	45,9	70,8	127,3	274,5	350,9	403,3	437,4	499,6	613,9	502
Бюджеты субъектов РФ	135,6	166,2	216	243,1	302,2	378,2	515,4	642,7	699,7	719,5	752,1	1040,9	1068,5	1250,9
Взносы на ОМС работающего населения	50,5	59,5	82,3	93,5	115,3	120,8	161,9	205,8	251,7	252,2	280,3	461,1	615,1	687,4
Частные расходы ^{б)} , млрд. руб.	103,4	142,6	181,6	223,6	268,3	327,1	398,9	493	618,1	760,5	830,3	941,3	1066,8	1112,1
в т.ч.:														
Взносы на добровольное личное медицинское страхование	12,8	23,8	26,7	31,3	39,1	45,6	53,4	63,6	76,4	74,4	86	96,5	108,7	114,1
Платные медицинские услуги ^{б)}	27,4	37,9	53,2	68,1	87,1	109,8	136,7	162,1	195,6	223	250,5	286,1	333,9	358,5
Объем реализации в розничной торговле лекарств и медицинских изделий	70,1	94,2	120,1	147,9	173,2	206,9	248,4	315	405	527,5	560,4	633,6	706,7	729,1
Государственные и частные расходы, % ВВП	4,2	4,4	4,7	4,5	4,3	4,2	4,5	4,9	4,7	5,5	5,0	5,3	5,4	5,3

а) Бюджетные расходы на здравоохранение и взносы на обязательное медицинское страхование работающего населения.

б) Рассчитано как сумма платных медицинских услуг, объема реализации в розничной торговле лекарств и медицинских изделий и разницы между взносами и размерами выплат по добровольному медицинскому страхованию.

Источник: данные Минфина России и Росстата.

Согласно трехлетнему бюджету, продолженная в 2014 г. политика сокращения финансирования здравоохранения из федерального бюджета должна сохраниться в последующие три года (табл. 6.4). С 2015 г. отменен предельный размер оплаты труда,

выше которого взносы на ОМС работающих не платились (624 тыс. руб. в год), то есть регрессивная ставка взносов на ОМС работающих заменяется на плоскую шкалу. Планируемое за счет этого увеличение доходов системы ОМС послужило основанием для сокращения расходов на здравоохранение из федерального бюджета.

Таблица 6.4.

Расходы государства на здравоохранение по источникам в 2012-2017 гг., млрд. руб.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Федеральный бюджет	613,9	502,0	535,6	391,0	396,5	386,3
Бюджеты субъектов РФ	1068,5*	1250,9	1316,2	н.д.	н.д.	н.д.
в.т.ч. взносы на ОМС неработающих граждан	298,9	385,7	478,3	640,7	640,7	668,3
Взносы на ОМС работающих граждан	615,1	687,4	733,2	789,1	1 041,80	1 129,70
Доходы системы ОМС	966,5	1101,4	1 240,1	1 453,7	1 707,9	1 799,1

Примечания:

* - за вычетом средств, поступивших из системы ОМС на региональные программы модернизации здравоохранения в размере 149,6 млрд. руб.

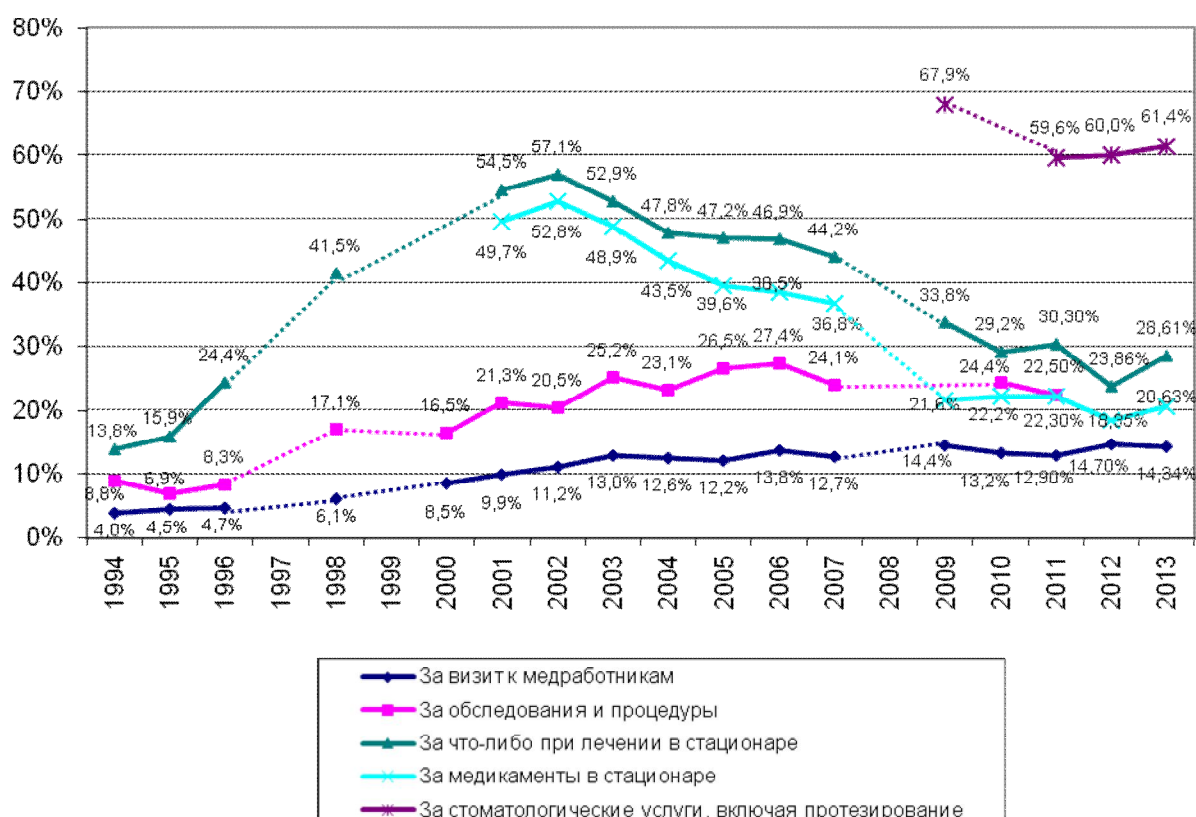
Источники: данные Минфина и Федерального фонда ОМС

Нехватка государственных средств в 1990-е годы до некоторой степени компенсировалась повышением частных расходов на медицинскую помощь (рис. 6.4, табл. 6.3). Доля фиксируемых статистикой частных расходов¹⁰⁶ в общем объеме финансирования здравоохранения неуклонно увеличивалась и достигла в 2000 г. 34%, а в 2004 г. — максимального значения - 37%. Частные расходы на здравоохранение продолжали стабильно расти и на фоне роста государственного финансирования здравоохранения в 2000-е годы, хотя их доля несколько снизилась, составив в 2013 г. 31% от общих расходов.

Результаты проведенного нами регрессионного анализа факторов обращения пациентов к оплате медицинской помощи свидетельствуют о том, что в 2000-е годы главным фактором распространения случаев оплаты медицинской помощи в субъектах РФ выступали рост доходов населения и расширение предложения платных услуг, в то время

¹⁰⁶ Рассчитывается как сумма объема реализации платных медицинских услуг, объема реализации лекарственных средств и медицинских изделий в розничной торговле, разности между взносами и выплатами по добровольному медицинскому страхованию.

как размеры подушевого государственного финансирования здравоохранения в субъектах РФ не оказывали существенного влияния на вероятность получения медицинских услуг за плату (Шишкин, С.В., Потапчик, Е.Г., Селезнева, Е.В., 2014).



Источник: расчеты Е.В.Селезневой по данным РМЭЗ ВШЭ

Рис. 6.5. Доля пациентов, плативших за амбулаторные услуги среди обращающихся за ними в 1994-2013 гг.

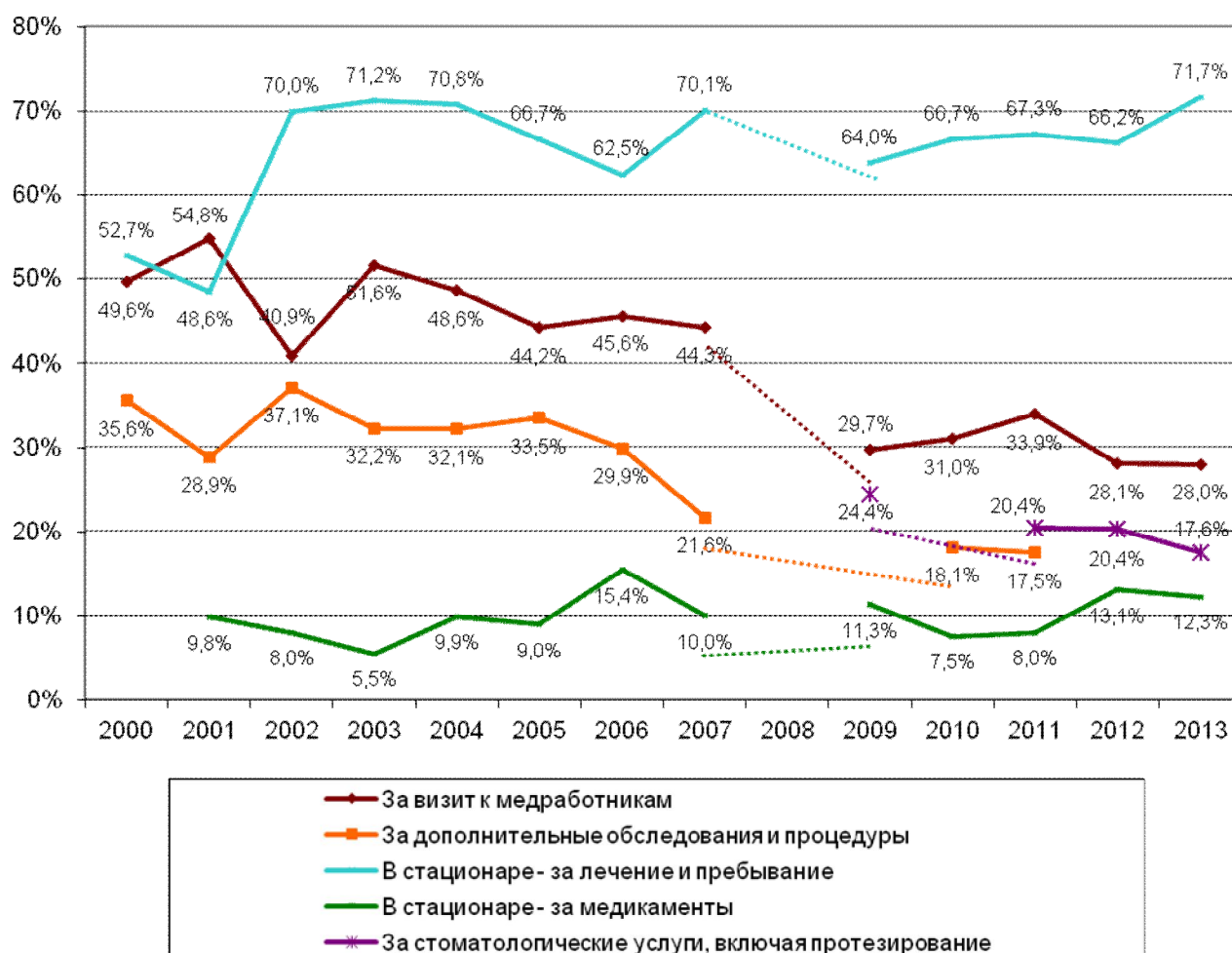
На протяжении первых двадцати лет постсоветского периода распространенность практик оплаты медицинской помощи нарастала, в последние четыре года она стабилизировалась, при этом большая часть населения продолжает получать медицинскую помощь бесплатно (рис. 6.5). По данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ-ВШЭ), доля плативших за визит к медицинским работникам среди обращающихся за амбулаторной помощью¹⁰⁷, возросла с 4,0% в 1994 году до 14,3% в 2013 году. Доля плативших за обследования и процедуры увеличилась с 8,8% в 1994 году до максимального значения в 2006 г. – 27,4%, после чего стала снижаться. Такое снижение, по всей видимости, было обусловлено расширением возможностей граждан бесплатно пройти обследования благодаря значительным

¹⁰⁷ В течение месяца, предшествующего времени проведения опроса. Опросы населения в РМЭЗ проводятся ежегодно в октябре-ноябре.

государственным инвестициям в приобретение нового диагностического оборудования в рамках Национального проекта «Здоровье» (Popovich, Potapchik, Shishkin S. et al., 2011).

Доля плативших среди обратившихся за стационарной помощью в течение трех месяцев, предшествующих опросу, возросла с 13,8% в 1994 году до 57,1% в 2002 году, после чего сократилась до 23,9% в 2012 году. При рассмотрении оплаты стационарной помощи важно разграничивать два компонента такой оплаты: 1) оплата лечения в стационаре в целом и отдельных медицинских услуг; 2) оплата лекарств и перевязочных материалов. При стационарном лечении в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения все медикаменты должны предоставляться пациентам бесплатно. Но в 1990-е годы из-за недостатка государственного финансирования получила распространение практика оплаты из собственных средств пациентами стационаров медикаментов, необходимых для их лечения. В 2002 году доля пациентов, оплачивавших медикаменты при стационарном лечении, достигла 52,8%. С 2003 г. она начала сокращаться и к 2012 году уменьшилась до 18,3%, после чего вновь выросла в 2013 г. до 20,6%. Такая динамика, по всей видимости, обусловлена происходившим как раз до 2013 г. ростом государственного финансирования, благодаря которому лекарственное обеспечение стационаров было значительно улучшено, и необходимость привлекать средства пациентов для обеспечения их лекарствами при стационарном лечении ослабла. Показательно, что приостановка роста государственных расходов на здравоохранение в 2013 г. сразу же сказалась на увеличении доли пациентов, плативших за лечение в стационарах, в том числе и за медикаменты.

Обращают на себя внимание изменения в распространенности двух основных институциональных форм расходов населения на разные виды медицинской помощи: легальной оплаты в кассу и неформальной оплаты в руки медработникам. На протяжении последнего десятилетия просматривается тенденция увеличения доли пациентов, плативших легально, то есть в кассу медицинских учреждений за консультации врачей и диагностические услуги, и соответственно сокращения доли пациентов, плативших неформально (в руки медицинским работникам). Если в 2000 году почти половина респондентов, оплачивающих за собственный счет услуги амбулаторного лечения, делали это неформально, то в 2013 году этот показатель уменьшился до 28,0% (рис. 6.6). Аналогичная тенденция снижения распространенности неофициальной оплаты наблюдалась и применительно к диагностическим услугам. Доля респондентов, ответивших, что они оплачивали диагностические услуги неформально, снизилась с 35,6% в 2001 году до 17,5% в 2011 году.



Источник: расчеты Е.В. Селезневой по данным РМЭЗ ВШЭ.

Рис. 6.6. Динамика распространенности практик неофициальной оплаты медицинской помощи в 2000-2013 гг. (доля плативших неофициально в общем числе плативших, %)

Соотношение формальных и неформальных практик оплаты медицинской помощи сильно различается по регионам (Шишкин, С.В., Потапчик, Е.Г., Селезнева, Е.В., 2014). Но в целом по стране просматривается тенденция легализации оплаты амбулаторно-поликлинической помощи. Этот процесс, очевидно, отражает рост технической оснащенности амбулаторной помощи и связанные с этим растущие возможности выделения платных услуг из состава бесплатной помощи. Выявлена связь между распространенностью официальных платежей при получении амбулаторной помощи и уровнем экономического развития регионов: чем выше уровень экономического развития региона (подушевой валовый региональный продукт), тем чаще население в нем платит за получение амбулаторной помощи официально, в кассу медицинских учреждений (Шишкин, С.В., Потапчик, Е.Г., Селезнева, Е.В., 2014). Наличие такой связи позволяет заключить, что в экономически более развитых регионах процесс легализации оплаты медицинской помощи, оказываемой амбулаторно, идет быстрее. В последнее десятилетие

данная тенденция корреспондирует с ростом доли легальной оплаты амбулаторных услуг в стране в целом. Таким образом, экономическое развитие страны создает условия для легализации оплаты населением амбулаторной помощи.

Распространенность неформальных платежей в стационаре, напротив, была достаточно стабильной в последние годы: примерно две трети тех, кто платил за лечение в больнице, делали это неформально. Следует отметить, что до недавнего времени существовали институциональные препятствия для расширения практик оплаты в легальной форме труда медицинских работников стационаров. Во многих регионах проводилась политика запрета или сдерживания возможностей предоставления платных услуг именно в больницах. Это делалось под лозунгами обеспечения доступности бесплатного лечения в стационарах. Кроме того, в составе услуг, оказываемых пациентам в стационарах, сложнее выделить компоненты, которые могут быть переведены из бесплатных в разряд официальных платных. В результате оказывалось, что платить за услуги медицинскому персоналу больниц в руки было удобнее для всех: и пациентов, и медицинских работников, и чиновников, которые демонстрировали свою заботу о том, чтобы платные услуги не вытеснили бесплатную помощь.

В целом институциональные изменения в здравоохранении были направлены сначала на сохранение, а затем повышение доступности и качества медицинских помощи, при этом население все больше включается в оплату медицинских услуг, как за счет частных платежей, так и увеличение расходов на добровольное и обязательное медицинское страхование. Предпринята попытка повышения эффективности системы здравоохранения за счет перемещения ряда видов помощи в дневные стационары и поликлиники, что требует инвестиций в повышение оснащенности амбулаторно-поликлинических учреждений и качество профессиональной подготовки персонала, но данный процесс еще не завершен.

6.3 Приоритеты государственной политики в сфере здравоохранения

В результате экономического кризиса в период перехода к рыночной экономике система здравоохранения России в начале этого века оказалась перед серьезными вызовами:

- высокие показатели уровни смертности и заболеваемости населения;
- широкое распространение практики оплаты лечения при наличии декларированных гарантий его бесплатного оказания;

- низкий уровень материального обеспечения медицинских учреждений на фоне идущего с высокой скоростью развития медицинских и информационных технологий;
- дефицит квалифицированных медицинских кадров;
- низкая эффективность использования финансовых и материальных ресурсов в отрасли.

Бурный экономический рост в начале 2000-х и смещение политических приоритетов в сторону социальной политики, создали предпосылки для развития здравоохранения. В качестве ответов на обозначенные вызовы правительство, начиная с 2005 года, инициировало несколько масштабных по затрачиваемым ресурсам программ:

- Государственная программа дополнительного лекарственного обеспечения льготных категорий населения (с 2005 г.);
- Приоритетный национальный проект «Здоровье» (с 2006 г.);
- региональные программы модернизации здравоохранения (2011-2013 гг.), на финансирование которых, как уже отмечалось, были направлены средства от увеличения с 2011 г. размера страховых взносов работодателей на обязательное медицинское страхование работающих с 3,1% до 5,1% от фонда оплаты труда.

Главным содержанием этих программ стало переоснащение медицинских учреждений, увеличение объемов лекарственной, профилактической и высокотехнологичной медицинской помощи населению. Но институциональные преобразования в системе здравоохранения были при этом минимальными. Для понимания политики в сфере здравоохранения на период действия этих программ коротко остановимся на обзоре их ключевых событий.

6.3.1 Программа дополнительного лекарственного обеспечения

Эта программа, стартовавшая в 2005 г., была нацелена на существенное расширение перечня и увеличение доступности лекарственных средств, которыми на бесплатной основе должны обеспечиваться отдельные категории граждан, имеющие право на получение государственной социальной помощи (ветераны войны, инвалиды, лица, получившие повышенные дозы радиации и др.; далее - льготники). До этого лекарственное обеспечение льготников осуществлялось преимущественно региональными властями. Программа дополнительного лекарственного обеспечения (ДЛО) была позиционирована как федеральная, ее финансирование и администрирование осуществлялось Минздравсоцразвития России, Росздравнадзором и Федеральным фондом ОМС.

В 2005 г. размеры финансирования программы ДЛО из федерального бюджета в номинальном исчислении превысили аналогичные расходы федерального и региональных бюджетов за 2004 г. в шесть раз, составив 62% расходов федерального бюджета на здравоохранение. Это позволило значительно улучшить лекарственное обеспечение льготников.

Однако в самом дизайне программы были серьезные изъяны. Льготникам было дано право выбора: получать лекарственные средства в рамках программы или получать денежную компенсацию. Это породило неблагоприятный отбор бенефициариев программы: в ней остались в основном те, кто больше всего нуждался в лекарственных средствах. Массовому предпочтению получать деньги вместо лекарств способствовали также трудности с получением выписываемых лекарственных средств. В результате уже в 2008 г. число участников программы составило лишь 33% от общего числа льготников. Программа первоначально не предусматривала регулирования количества выписываемых лекарственных средств. Слабым было регулирование цен на них.

Вследствие этих институциональных изъянов программы уже с 2006 г. возник хронический дефицит средств по сравнению с планируемыми размерами ее финансирования. В 2006 г. счета, представленные компаниями-дистрибьюторами к оплате за выданные льготникам лекарственные средства, превысили изначально запланированный бюджет в 2,2 раза. Несмотря на принятие дополнительных мер регулирования в 2007 г. превышение бюджета составило 60%, поэтому дизайн программы ДЛО пришлось перестраивать. С 2008 г. администрирование программы было децентрализовано и передано органам власти субъектов РФ вместе с субсидиями из федерального бюджета на ее выполнение. При этом федеральная власть усилила регулирование перечня лекарств с компенсируемой стоимостью и максимальных размеров цен на них. Это решило проблему дефицита средств для обеспечения текущих обязательств перед дистрибьюторами, но проблемы доступности необходимых лекарственных средств для льготников приобрели диспергированный характер и имеют разную степень остроты для льготников с разными заболеваниями и проживающими в разных регионах.

В последующие годы государственная политика в сфере лекарственного обеспечения была сфокусирована на совершенствовании механизмов государственной регистрации лекарственных препаратов, формировании перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, установлении цен на них.

6.3.2 Приоритетный национальный проект «Здоровье»

В 2004 г. в правительстве разрабатывался план масштабной реформы системы финансирования здравоохранения, предусматривающей конкретизацию гарантий оказания бесплатной медицинской помощи посредством разработки и утверждения стандартов оказания медицинской помощи при заболеваниях, а также изменение правил обязательного медицинского страхования посредством создания объединенной системы обязательного медико-социального страхования. Однако социальное напряжение, возникшее в результате реализации с 2005 г. другой социальной реформы - монетизации ряда льгот, в т.ч. на проезд в общественном транспорте и др., привело к отказу от проведения каких либо масштабных преобразований, связанных с риском вызвать социальное напряжение среди населения или отдельных профессиональных групп.

Вместе с тем вызовы, стоящие перед российской системой здравоохранения, требовали от государства активных действий. В сентябре 2005 г. по инициативе Президента РФ правительство разработало четыре приоритетных национальных проекта, среди которых первым по размерам выделяемых ресурсов был проект «Здоровье». Первоначально он был рассчитан на два года – 2006-2007 гг., затем продлен до 2012 г. и завершен уже в 2013 г.

Проект включал комплекс мероприятий по развитию первичной медико-санитарной помощи и совершенствованию профилактики заболеваний, а также обеспечению населения высокотехнологичной медицинской помощью. С 2008 г. в проект были добавлены мероприятия, направленные на совершенствование медицинской помощи больным сердечно-сосудистыми заболеваниями, пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях, а также онкологической помощи населению. С 2009 г. появились компоненты, связанные с формированием здорового образа жизни, развитием сети перинатальных центров и др.

Финансирование Национального проекта осуществлялось в основном из федерального бюджета. Затраты на проект в 2006 г. составили 10% государственных расходов на здравоохранение. В последующие годы доля затрат на проект в государственном финансировании здравоохранения в среднем оставалась на этом же уровне.

В структуре расходов проекта доминировали затраты на оказание высокотехнологичной медицинской помощи, на доплаты врачам и среднему медицинскому персоналу участковой службы и службы скорой помощи, на родовые сертификаты. Наименьшая часть средств была выделена на подготовку и переподготовку врачей, формирование здорового образа жизни.

Реализация проекта улучшила материальное и техническое оснащение первичного звена медицинской помощи и способствовала повышению доступности диагностических медицинских услуг, амбулаторной помощи, высокотехнологичной медицинской помощи.

Проект не предусматривал масштабных институциональных изменений в организации и финансирования медицинской помощи, хотя они давно назрели. Но он содержал целый ряд интересных инноваций. В проекте был апробирован механизм селективного повышения оплаты труда отдельным категориям медицинских работников. Он создал стимулы к уменьшению дефицита врачей участковой службы, но эффект был непродолжителен и через несколько лет затух.

Для повышения качества медицинской помощи беременным женщинам и новорожденным был применен механизм родовых сертификатов. Он создал действенные стимулы для персонала женских консультаций, родильных домов, детских поликлиник к повышению внимания к пациентам, а также для развития конкуренции там, где это было возможно.

В рамках национального проекта была профинансирована реализация в 2007-2008 гг. пилотного проекта по внедрению новых механизмов финансирования здравоохранения в 19 субъектах РФ. В соответствии с предложениями самих регионов были опробованы возможности осуществления одноканального государственного финансирования медицинских учреждений через систему ОМС, введения новых методов оплаты амбулаторной помощи в ОМС и новой системы оплаты труда работников медицинских учреждений. Итоги этого пилотного проекта не были подведены публично, но его результаты были использованы при разработке в 2010 г. проекта закона об обязательном медицинском страховании.

6.3.3 Модернизация системы ОМС

За последние пятнадцать лет необходимость проведения масштабной реформы российской системы здравоохранения неоднократно декларировалась в правительственных документах. Однако реальные изменения по сравнению с декларировавшимися намерениями были чрезвычайно скромными.

Правда, были интересные нововведения, реализуемые в отдельных регионах вне федеральных программ. Но они практически не получали поддержки из центра, в лучшем случае им не мешали, а самое интересное через некоторое время прикрывалось при смене губернатора. Так было, например, в Калининградской области (полное фондодержание поликлиник) и Пермском крае (фондодержание поликлиник, конкурсное распределение

объемов медицинской помощи между медицинскими организациями, государственно-частное партнерство в оказании амбулаторной помощи и др.).

Лишь в конце 2010 г. был принят Закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 №326-ФЗ, который радикально изменил организацию государственного финансирования здравоохранения.

Главными целями модернизации системы ОМС выступали повышение ее финансовой устойчивости и управляемости, выравнивание финансового обеспечения оказания медицинской помощи застрахованным во всех регионах страны, рост эффективности использования средств ОМС. Для этого были проведены существенные изменения в самом дизайне системы ОМС, включая механизмы формирования средств, их аккумулирования, распределения и оплаты поставщиков медицинских услуг.

Основные изменения в порядке формирования средств ОМС состояли в установлении правила утверждения федеральным законом размеров взносов органов власти субъектов РФ на ОМС неработающего населения и введении штрафов за их неуплату. Кроме того было предусмотрено последовательное расширение в 2013-2015 гг. сферы финансовой ответственности системы ОМС в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи населению. Предметом прямого бюджетного финансирования останется лечение туберкулеза, ВИЧ/СПИД и психиатрических заболеваний, инвестиций в здания и оборудование медицинских учреждений и иные мероприятия, включаемые в федеральную и региональные государственные программы развития здравоохранения.

Результатом проведенной в 2011-2014 гг. модернизации наступила стабилизация финансовых потоков в систему ОМС, но стабилизации финансирования оказания медицинской помощи не произошло. На ОМС перегружались все новые и новые расходные обязательства, которые ранее финансировались из бюджетных средств: с 2013 г. – оплата скорой медицинской помощи и оплата проведения диспансеризации, с 2014 г. – увеличение расходов на химиотерапию онкологическим больным и на оказание 459 наиболее распространенных видов высокотехнологичной медицинской помощи, а с 2015 г. – еще на 1007 видов этой помощи. Передача этих обязательств не сопровождалась их адекватной балансировкой с доходами системы ОМС. Хроническая несбалансированность территориальных программ ОМС не преодолена и продолжает воспроизводиться.

Доля средств ОМС в финансировании программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи выросла с 37% в 2010 г. до 59% в 2013 г. Но в общем объеме государственного финансирования здравоохранения бюджетная система

остаётся все еще доминирующей (рис. 6.8). В 2013 г. доля средств, аккумулируемых в системе ОМС, составила 44% от общего размера государственных расходов на здравоохранение.



Источник: расчеты по данным Минфина России.

Рис. 6.8. Доля средств бюджетной системы и системы ОМС
в государственном финансировании здравоохранения,
% от общего размера государственного финансирования

Радикальные изменения произошли и в механизмах объединения государственных финансовых средств в сфере здравоохранения. До 2011 г. часть взносов на ОМС работающих граждан, уплачиваемых работодателями по ставке 3,1%, направлялась в Федеральный фонд в размере, эквивалентном ставке 1,1%, а другая часть, эквивалентная 2,1% - в территориальные фонды ОМС. Взносы на неработающее население, производимые из бюджетов субъектов РФ, направлялись в территориальные фонды ОМС. В новой модели ОМС был отменен принцип разделения взносов между федеральным и территориальными фондами ОМС. Теперь все взносы, как за работающих, так и за неработающих граждан, аккумулируются на счетах Федерального фонда ОМС. Далее они распределяются между территориальными фондами ОМС так, чтобы обеспечить финансирование территориальных программ ОМС на уровне единого для страны норматива финансовых затрат на выполнение базовой программы ОМС в расчете на одного застрахованного.

Одновременно была повышена управляемость территориальными фондами ОМС со стороны Федерального фонда ОМС. Территориальные фонды ОМС сохранили свой статус государственных учреждений, созданных органами власти субъектов РФ и подчиненных им. Но назначение директоров территориальных фондов и утверждение

сметы их расходов теперь проводится по согласованию с Федеральным фондом ОМС. Средства территориальных фондов формируются за счет субсидий из Федерального фонда. Это позволяет Федеральному фонду использовать инструменты административного управления работой территориальных фондов.

В системе ОМС, действовавшей до 2011 г., страховые медицинские организации не имели заинтересованности в повышении эффективности использования средств ОМС. Новый закон и принятые впоследствии нормативные акты изменили институциональные условия деятельности страховых медицинских организаций (СМО): гражданам предоставлено право самостоятельного выбора без посредников в лице работодателей и органов власти. Предполагалось, что это создаст предпосылки для развития конкуренции между СМО. Данные опросов страховых медицинских организаций, проведенных НИУ ВШЭ в 2012 и 2014 гг., свидетельствуют, что уровень конкуренции между ними, действительно, вырос. Сравнение оценок уровня конкуренции, данных одними и теми же страховыми медицинскими организациями, показывает, что в 2012 г. 67% респондентов оценили этот уровень как высокий, а в 2014 г. – уже 88%.

В новой системе ОМС повышены требования к уставному капиталу СМО, расширены возможности их участия в планировании объемов медицинской помощи, оплачиваемой из средств ОМС, введены механизмы стимулирования СМО к эффективному выполнению возложенных на них функций, и др.

Новая модель ОМС включает элементы разделения финансовых рисков между государством в лице территориальных фондов ОМС и страховыми медицинскими организациями, участвующими в ОМС. Они получили возможность оставлять у себя 10% экономии за счет более эффективного использования средств, выделенных им на оплату медицинской помощи. Предполагается, что все это будет содействовать повышению эффективности использования средств в системе ОМС. Но на практике территориальные фонды ОМС, за исключением нескольких регионов, блокируют использование этого механизма. Если такая экономия намечается, они уменьшают норматив финансирования страховых медицинских организаций.

Рост объемов государственных средств, аккумулируемых в системе ОМС, позволил повысить тарифы оплаты медицинской помощи. До реформы финансирование медицинской помощи, оказываемой гражданам государственными и муниципальными учреждениями, было, как правило, «двухканальным»:

1) из системы ОМС по «неполным» тарифам, которые возмещали только пять видов затрат (на оплату труда, налоги с заработной платы, лекарственные средства, питание и мягкий инвентарь для пациентов стационаров);

2) из бюджетной системы в виде субсидий на содержание и развитие медицинских учреждений.

С 2013 г. тарифы на оплату медицинской помощи в системе ОМС стали «полными» и возмещают все виды расходов, включая расходы на покупку медицинского оборудования взамен изношенного (правда, пока на сумму не более 100 тыс. руб.). Таким образом, финансирование оказания медицинской помощи гражданам в медицинских учреждениях стало одноканальным.

Модернизация ОМС затронула и способы оплаты медицинской помощи, оказываемой застрахованным медицинскими организациями. Централизация финансовых ресурсов системы ОМС и переход к одноканальному финансированию выполнения территориальных программ ОМС создают предпосылки для внедрения способов оплаты медицинской помощи в системе ОМС, ориентирующих на рост эффективности использования ресурсов, например, таких как фондодержание первичного звена¹⁰⁸, оплата за законченные случаи стационарного лечения, классифицируемые по принадлежности к клинико-статистическим группам (КСГ) – (оплата по КСГ). На практике с 2013 г. было проведено сокращение состава допустимых способов оплаты: с 5-6 до 1-3 по каждому виду медицинской помощи. При этом фондодержание первичного звена в перечне этих способов указано не было.

В 2014 г. был продекларирован курс на повсеместный переход к оплате стационарной помощи в системе ОМС от оплаты за койко-дни к оплате за законченный случай лечения заболевания, включенного в соответствующую клинико-статистическую группу заболеваний. Этот метод оплаты широко используется в западных странах как механизм экономического стимулирования эффективного распределения видов и объемов оказываемой помощи между ее поставщиками. Федеральный фонд ОМС потребовал от территориальных фондов ОМС ввести этот метод оплаты в 2014 г. Руководство отрасли демонстрирует этот переход как свидетельство внедрения новых механизмов повышения эффективности использования ресурсов в системе ОМС. Но на деле внедрение нового метода оплаты происходило в 2014 г. лишь в нескольких пилотных регионах, а в остальных регионах оно либо имитировалось, либо и не начиналось.

¹⁰⁸ Фондодержание первичного звена представляет собой метод государственного финансирования здравоохранения, в рамках которого звену первичной медицинской помощи (врачу общей практики, поликлинике и т.д.) выделяется виртуальный бюджет на приобретение отдельных клинических и диагностических услуг, таких как несложные хирургические вмешательства, физиотерапия и общая эндоскопия (Langenbrunner et al. 2005). Подобная схема создает стимулы для повышения эффективности первичной медицинской помощи и сдерживания чрезмерных объемов диагностических и стационарных услуг. Данная схема нашла применение в Великобритании и Эстонии, а также в ряде российских регионов (Калининградская и Самарская области, Пермский край).

В модернизированной системе ОМС застрахованным предоставляется право свободного выбора страховой медицинской организации и поликлиники для амбулаторного обслуживания. Им также предоставляется возможность выбора врача и организации для получения специализированной амбулаторной и стационарной медицинской помощи из перечня таких организаций, предложенных пациенту лечащим врачом. Предполагается, что единая политика ОМС, единое информационное пространство и право выбирать, в какую медицинскую организацию обратиться, должны будут облегчить застрахованному лицу получение медицинской помощи вне медицинских организаций по месту его жительства.

За реформированием системы ОМС последовало принятие нового закона об основах охраны здоровья граждан¹⁰⁹. Он создал предпосылки для конкретизации государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, повышения ее доступности, расширения возможностей граждан выбирать медицинскую организацию и врача, улучшения управляемости системой здравоохранения.

6.4 Новые вызовы и политика государства

В последние два года перед системой здравоохранения возникли новые, политико-экономические вызовы. В майских 2012 г. Указах Президента РФ были поставлены задачи значительного снижения показателей смертности населения от основных причин и масштабного повышения оплаты труда медицинских работников к 2018 г. (врачей – до 200% от средней заработной платы в соответствующих регионах, среднего и младшего медицинского персонала – до 100%)¹¹⁰. Но после принятия этих указов макроэкономическая ситуация в стране и бюджетная политика правительства кардинальным образом изменились. В 2013 г. рост государственного финансирования здравоохранения в реальном выражении был приостановлен. Для выполнения поставленной задачи повышения оплаты труда правительство потребовало от отраслевых министерств социального блока и от органов власти субъектов РФ изыскать не менее 30% необходимых для этого средств за счет мероприятий по повышению эффективности использования ресурсов и роста доходов от платных услуг. Действия правительства породили новые серьезные риски для системы здравоохранения. Они состоят в том, что достижение нужных целевых показателей состояния здоровья будет симитировано, а

¹⁰⁹ Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ.

¹¹⁰ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики"; Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 598 "О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения".

показатели повышения оплаты труда будут достигнуты ценой ухудшения доступности бесплатной медицинской помощи.

Основным содержанием мероприятий, проводимых в 2013-2014 гг. в субъектах РФ по повышению эффективности использования ресурсов, стали сокращение коечного фонда стационаров, закрытие небольших медицинских учреждений и концентрация специализированной медицинской помощи в межмуниципальных медицинских центрах (число медицинских организаций, выполняющих функции таких центров, увеличилось в 2013 г. в 3,7 раза по сравнению с 2012 г.), а также сокращение медицинского персонала. Вместе с тем появились свидетельства механического сокращения коечного фонда стационаров, не сопровождающегося адекватным увеличением потенциала амбулаторных учреждений для перемещения в них части медицинской помощи, оказываемой ранее в стационарных условиях.

Повышение оплаты труда и переход к эффективному контракту с медицинскими работниками должны поднять социальный статус профессии, ее привлекательность и усилить стимулы к качественной и эффективной работе. Но в проводимой политике повышения оплаты труда медиков уже с 2013 г. проявилась тенденция к уравнительности темпов увеличения оплаты труда: для всех работников одной и той же профессиональной категории (врачей, среднего и младшего медицинского персонала) зарплата увеличивается в одинаковой пропорции - в соответствии с утвержденными целевыми показателями повышения оплаты труда в субъекте РФ на период 2013-2018 гг.. Продолжение такой политики региональными органами власти приведет к обесценению мотивационного эффекта от выделения значительных средств на повышение оплаты труда.

В последние два года основным инструментом государственной политики в сфере охраны здоровья выступает Государственная программа «Развитие здравоохранения»¹¹¹, рассчитанная на период 2013-2020 гг.

В качестве главных целевых показателей в Программе определены:

- снижение смертности до 11,4 на 1000 населения в 2020 г. (в 2012 г. – 13,3);
- снижение смертности от отдельных причин (болезней системы кровообращения, дорожно-транспортных происшествий, новообразований, туберкулёза), младенческой смертности;
- увеличение ожидаемой продолжительности жизни при рождении (лет) до 74,3 к 2020 году (в 2012 г. – 70,2) и др.

¹¹¹ Программа утверждена Распоряжением Правительства РФ № 2511-р от 24 декабря 2012 года.

Программа охватывает широкий круг мероприятий по развитию различных видов медицинской помощи. Результатами ее реализации должны стать:

- создание устойчивой мотивации населения к ведению здорового образа жизни;
- повышение удовлетворенности населения качеством медицинских услуг;
- создание условий для получения любым гражданином страны независимо от его места жительства гарантированного объема медицинской помощи, удовлетворяющей единым требованиям по доступности и качеству;
- повышение социальной привлекательности, уровня квалификации медицинских кадров и престижа профессии, в том числе на основе существенного увеличения заработной платы;
- создание условий для роста численности населения и увеличения продолжительности жизни.

Программа содержит целый ряд правильных постановок проблем российского здравоохранения, требующих решения в рамках государственной программы, и предлагает направления их решения. Но остается неясным, как предусмотренные программой мероприятия обеспечат достижение поставленных целей и задач.

Есть многочисленные свидетельства того, что индикаторы достижения установленных целевых показателей снижения смертности от ряда причин «подкручиваются», что эффект от проводимых массовых мероприятий (оснащение медицинских учреждений новым оборудованием, диспансеризация) намного скромнее, чем впечатление, которое хотят создать руководители отрасли. Рационализация порядка проведения диспансеризации граждан и расширение охвата ею населения (с 2013 г. все взрослые граждане должны будут пройти ее раз в 3 года) демонстрируется руководством отрасли как едва ли не главное и наиболее результативное мероприятие в области организации медицинской помощи. Но при этом дополнительных средств на оплату увеличившихся объемов диспансеризации территориальным фондам ОМС не было выделено. Закономерным результатом стал, судя по всему, рост приписок в данных о ее проведении.

6.5 Перспективы развития системы здравоохранения

Предпринимаемых мер в целом пока явно недостаточно для эффективного ответа на имеющиеся вызовы системе здравоохранения. Эта система ориентирована прежде всего на лечение уже заболевших людей, на это тратится подавляющая часть

государственных средств, выделяемых на здравоохранение. Правда, политика формирования здорового образа жизни в последние годы заметно активизировалась: приняты соответствующие программные документы, созданы центры здоровья, повышены ставки акцизов на алкоголь и табак и др. Но ресурсы, выделяемые на развитие здорового образа жизни, профилактику и выявление заболеваний на ранних стадиях, не адекватны потенциалу этих мер в возможном снижении заболеваемости и смертности в сравнении с собственно медицинской помощью.

Меры по развитию деятельности медицинских учреждений недостаточно координируются с усилиями по улучшению немедицинских факторов укрепления здоровья (образ жизни, развитие физической культуры, решение экологических проблем и т.д.).

Сложившейся в нашей стране системе оказания медицинской помощи присущи серьезные структурные диспропорции: доминирование стационарной помощи и слабое развитие первичной, реабилитационной и медико-социальной помощи, недостаточная координация деятельности медицинских учреждений и врачей на разных этапах оказания медицинской помощи. Доля расходов на стационарную помощь в общем объеме расходов на здравоохранение почти в два раза превышает долю амбулаторной помощи, в то время как в западноевропейских странах они примерно равны¹¹². Многолетние декларации о приоритете развития первичной медико-санитарной помощи остаются нереализованными.

Несмотря на заметную активизацию в последнее время политики повышения эффективности системы здравоохранения, выделяемые ресурсы и предпринимаемые усилия не дают адекватного прироста результативности оказания медицинской помощи. То, что происходит в последние годы в здравоохранении, очень напоминает ситуацию с советской экономикой на завершающем этапе ее существования. Так, в здравоохранении в новой конфигурации практически уже восстановлена централизованная административная система управления отраслью. Модернизация системы ОМС привела к минимизации различий между ней и системой бюджетного финансирования. Для производителей благ - медицинских учреждений сохраняются мягкие бюджетные ограничения. В программных документах правительства говорятся очень правильные слова о проблемах, о способах их решения, ставятся в общей форме правильные задачи, но ситуация мало меняется, и вся риторика периодически вновь повторяется. Сверху затеваются масштабные программы с амбициозными целями, чиновники успешно отчитываются о достигнутых результатах, на

¹¹² Стратегия 2020: Новая модель роста - новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. М., 2012. <http://www.hse.ru/data/2012/03/14/1265002218/itog.pdf>.

деле же многие показатели успешно имитируются, а выделенные ресурсы «растворяются» без заметных в аналогичных масштабах приростов результативности.

Население низко оценивает качество «продукции отечественного производства», в данном случае качество медицинской помощи в государственной системе здравоохранения, и все активнее обращается за лечением за рубеж или в частный сектор здравоохранения.

Эти параллели не случайны. Здравоохранение, подобно тому, как это имело место с советской экономикой в 70-80-е годы, находится в системном кризисе. Суть его состоит в том, что проблемы, порождаемые разрывом между требованиями, предъявляемыми к системе здравоохранения, и ее организацией, неразрешимы при сохранении сложившихся политических и социально-экономических ограничений ее развития.

К таким ограничениям относятся:

- существующие государственные гарантии бесплатной медицинской помощи;
- сложившиеся практики оказания платных услуг в государственных учреждениях здравоохранения и практики неформальной оплаты пациентами услуг медицинского персонала;
- отсутствие у государства ресурсов для компенсации поставщикам медицинских услуг выпадающих доходов и других издержек в случае ликвидации неэффективных практик оказания и оплаты медицинской помощи (закрытия неэффективных подразделений, запрета платных медицинских услуг в государственных медицинских учреждениях, ужесточение санкций за неформальные платежи);
- установка власти на полное избегание рисков возникновения даже минимального социального недовольства у населения, медицинских работников вследствие изменения сложившихся практик оказания медицинской помощи;
- непрозрачность решений, принимаемых органами государственного управления здравоохранением.

Эти ограничения и обуславливают девальвацию реализуемых программ, имитацию результатов, ухудшение доступности медицинской помощи и т.п.

Если эти ограничения останутся непреодолимыми, то проблематично проведение в среднесрочной перспективе модернизации системы здравоохранения, адекватно отвечающей стоящим перед ней вызовам. В этом, наиболее вероятном сценарии продолжится эволюция отрасли по пути формирования трехсекторной модели здравоохранения, включающей оказание:

- 1) высокотехнологичной медицинской помощи преимущественно в государственном секторе, частично с неформальными со-платежами и частично с полной ее оплатой пациентами;
- 2) медицинской помощи небедным в частном секторе на условиях полной оплаты;
- 3) медицинской помощи бедным в государственном секторе, частично бесплатно, частично на платной основе или с неформальной сооплатой.

При этом государственные деньги будут по-прежнему тратиться неэффективно.

Для того чтобы избежать такого развития событий, по мере улучшения экономической ситуации и появления возможностей пересмотра существующей бюджетной политики необходимы действия в следующих главных направлениях:

- радикальное повышение прозрачности государственного управления, и в первую очередь принятия решений о распределении ресурсов и закупках;
- инвестиции в новые информационно-медицинские технологии и реорганизацию на их основе системы оказания медицинской помощи;
- безусловный и контролируемый приоритет развитию первичного звена оказания медицинской помощи;
- повышение уровня квалификации медицинских работников посредством реформирования системы медицинского и дополнительного профессионального образования и порядка определения и подтверждения квалификационного уровня, реализации масштабных государственных программ повышения квалификации, в первую очередь участковых врачей;
- активное содействие развитию конкуренции в оказании медицинской помощи;
- пересмотр государственных гарантий в сфере здравоохранения, введение новых механизмов легального софинансирования оказания медицинской помощи государством и населением.

С выходом страны из растянувшегося на 90-е годы трансформационного кризиса ситуация в сфере здравоохранения характеризовалась негативной динамикой показателей состояния здоровья населения, снижением доступности и качества бесплатной медицинской помощи, широким распространением практик оплаты медицинских услуг населением. Значимость этих вызовов была осознана органами власти, и ответом на них стало серьезное увеличение размеров государственного финансирования здравоохранения, особенно в период с 2006 по 2012 гг. (рост в реальном выражении в 1,8 раза). В эти годы были предприняты значительные усилия по модернизации материально-

технического потенциала отрасли здравоохранения и системы ее финансирования. За счет массированного вложения государственных средств произведено переоснащение медицинских учреждений и увеличена доступность для населения современных методов диагностики и лечения. Произошел позитивный перелом в динамике показателей смертности населения. Значительные изменения произошли в системе обязательного медицинского страхования, повышены ее финансовая устойчивость и управляемость. Средства обязательного медицинского страхования становятся основным источником финансирования программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи населению.

Вместе с тем проведение такой политики сделало очевидным, что этих изменений в системе здравоохранения недостаточно, и ключевым условием повышения качества оказываемой медицинской помощи теперь выступают не рост финансирования и закупок современного оборудования, а низкий уровень оплаты труда медицинских работников и недостаточность их мотивации к профессиональному росту и улучшению качества работы.

В поисках путей повышения социального статуса медицинского персонала и усиления их трудовой мотивации работников государство приняло на себя обязательства масштабного повышения оплаты их труда к 2018 году. По стечению обстоятельств эти обязательства были взяты на излете экономического роста, завершившегося в 2013 г. Необходимость выполнения этих социальных обязательств в условиях новых экономических реалий и все более жесткой бюджетной политики предъявили системе здравоохранения серьезнейший политико-экономический вызов. Для выполнения целевых показателей роста заработной платы потребуются не только изыскать внутри здравоохранения возможности экономии средств за счет оптимизации использования имеющихся ресурсов, но и пойти на прямые сокращения численности медицинских работников и закрытие медицинских учреждений.

В 2014 г. такие сокращения уже начались, но до осени 2014 г. они были мало заметными. В октябре 2014 г. масштабную реструктуризацию системы оказания стационарной медицинской помощи начали в Москве. Запланирована реорганизация в 2014-2015 гг. 28 городских больниц: часть из них будет закрыта, часть присоединена к другим больницам, а общее число больничных коек будет сокращено с 83 тыс. до 60 тыс. Персоналу этих больниц предложено искать новые места для работы. Обнародование этих планов вызвало бурную реакцию медиков, но после принятия решения о том, что в качестве компенсации им выплатят от 200 до 500 тыс. руб., социальное напряжение снизилось.

Реализация больничной реформы в Москве с неизбежностью подтолкнет к аналогичным действиям остальные субъекты РФ. Но в отличие от Москвы, в других регионах масштабы избыточных мощностей и кадров в больничных учреждениях намного меньше, а возможности выплатить компенсации минимальны. Возникает очень серьезный риск того, что поиски средств для повышения оплаты труда медицинским работникам приведут к непродуманным сокращениям коечного фонда и медицинского персонала, уменьшению затрат на медикаменты и расходные материалы, что может повлечь существенное ухудшение качества и доступности для населения бесплатной стационарной медицинской помощи, диагностических исследований.

Вместе с тем московская реформа и спокойная реакция на нее федерального правительства свидетельствуют о том, что начавшийся экономический кризис заставляет отбрасывать прежние социально-политические ограничения возможных действий в отраслях социальной сферы. Если ранее власть избегала любых преобразований, способных вызвать социальное недовольство, то теперь новые экономические реалии заставляют пересматривать прежнюю политику. В обозримой перспективе российская система здравоохранения может сильно измениться. Но высокая степень неопределенности развития кризиса делает трудно прогнозируемым, каким станет основное содержание этих изменений.

Возникает риск лихорадочного закрытия медицинских учреждений, «сброса» объектов и сокращения кадров, на содержание которых не хватает средств. При таком развитии событий можно ожидать и спонтанную приватизацию имущества коммерчески наиболее перспективных организаций здравоохранения.

Альтернативой являются продуманные преобразования в самой организации системы здравоохранения, которые выведут ее на новый уровень эффективности и обеспечат ее соответствие требованиям модернизации экономики и общества.

Библиография

1. European health for all database (HFA-DB). World Health Organization Regional Office for Europe. Updated: April 2014. <http://data.euro.who.int/hfadbf/>
2. Здравоохранение в России: Стат. сб./Госкомстат России. -М., 2001.
3. Здравоохранение в России: Стат. сб./Росстат. - М., 2005
4. Здравоохранение в России: Стат. сб./Росстат. - М., 2007
5. Здравоохранение в России: Стат. сб./Росстат. - М., 2009
6. Здравоохранение в России. 2011: Стат.сб./Росстат. М., 2011
7. Здравоохранение в России. 2013: Стат.сб./Росстат. - М.,2013

8. Министерство здравоохранения Российской Федерации. Заболеваемость всего населения России в 2013 году. Статистические материалы. М., 2014.
9. Государственная программа Российской Федерации "Развитие здравоохранения". Утверждена Распоряжением Правительства РФ № 2511-р от 24 декабря 2012 года.
10. Российский статистический ежегодник: Стат. сб./Госкомстат России. - М., 1997
11. Стратегия 2020: Новая модель роста - новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. М., 2012.
<http://www.hse.ru/data/2012/03/14/1265002218/itog.pdf>.
12. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики"
13. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 598 "О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения".
14. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ.
15. Шишкин С. В., Селезнева Е. В., Потапчик Е. Г. Частный сектор здравоохранения в России: состояние и перспективы развития // Вопросы экономики. 2013. № 4. С. 94-112.
16. Шишкин, С.В., Потапчик, Е.Г., Селезнева, Е.В. Оплата пациентами медицинской помощи в российской системе здравоохранения: препринт WP8/2014/03; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».- М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.
17. Popovich, L., Potapchik, E., Shishkin, S., Richardson, E., Vacroux, A., Mathivet, Popovich, Potapchik, Shishkin S. Russian Federation. WHO Regional Office for Europe. Health System in Transition, 2011. Volume 13, No 7.

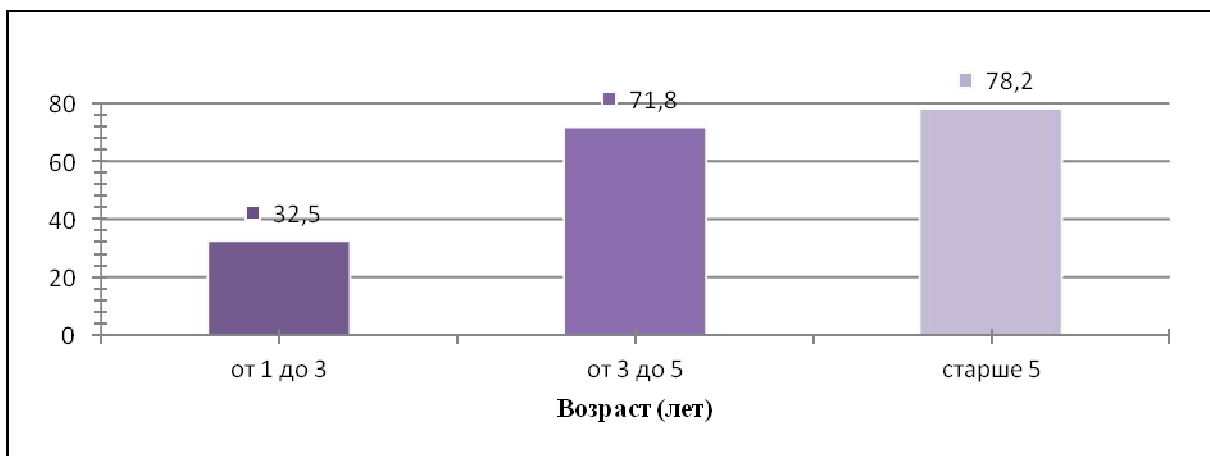
7 Ключевые изменения государственной политики последних лет и предложения по развитию сферы образования

7.1 Система дошкольного образования и раннего развития детей

Рост интереса к дошкольному детству относится к числу общемировых социальных трендов. Без преувеличения можно сказать, что сегодня дошкольное детство рассматривается как один из главных образовательных резервов, по своей потенциальной содержательной емкости не уступающий ни одной из последующих ступеней.

После принятия федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ дошкольное образование было признано уровнем образования, и это серьезно повлияло на организацию дошкольного образования. С 1 января 2014 года впервые в России введен федеральный государственный стандарт дошкольного образования (ФГОС), а финансирование на основе расчета нормативных затрат на реализацию основных образовательных программ дошкольного образования передано на уровень субъектов РФ. При этом частным дошкольным и частным общеобразовательным организациям, реализующим основные образовательные программы дошкольного образования в соответствии с ФГОС, разрешен доступ к бюджетному финансированию в форме субсидии на основе нормативных затрат. В соответствии с данным законом введено разделение на собственно образование (реализация ФГОС) и услуги по присмотру и уходу, ответственность за которые возложена на родителей с компенсацией части родительской платы за счет субъектов РФ. Однако для детей-сирот и детей, оставшиеся без присмотра родителей, детей-инвалидов и детей с туберкулезной интоксикацией введены льготы или освобождение от родительской платы.

В Указе Президента Российской Федерации №599 от 7 мая 2012 года поставлена задача принять «меры, направленные на ликвидацию очередей на зачисление детей в возрасте от трех до семи лет в дошкольные образовательные учреждения, предусмотрев расширение форм и способов получения дошкольного образования, в том числе в частных дошкольных образовательных учреждениях». Данные, характеризующие охват различных возрастных групп дошкольным образованием (рис. 7.1) иллюстрируют актуальность проблемы, особенно для детей в возрасте до 3-х лет.



Источник данных ?

Рис. 7.1. Охват дошкольным образованием разных возрастных групп, в %

С целью обеспечения выполнения указов Президента в части дошкольного образования регионам передана федеральная субсидия на строительство детских садов, повышение квалификации педагогов и переоснащение детских садов. Для мониторинга реализации указов Президента внедрено статистическое наблюдение за заработной платой педагогов и родительской платой и введена электронная очередь в регионах России с выгрузкой данных на федеральный уровень. Расширение участия негосударственного сектора в оказании услуг по дошкольному образованию обеспечивается за счет развития гибких форм (семейных групп, мини-садов), индивидуального предпринимательства, корпоративных детских садов как структурных подразделений фирм и предприятий. Решается задача выравнивания размеров родительской платы между муниципальными, государственными и негосударственными детскими садами. На повышение гибкости в организации дошкольного образования и услуг по присмотру и уходу обновлены САНиПиНы для муниципальных детских садов, приняты новые САНиПиНы для негосударственных детских садов и отдельно для семейных групп, размещенных в жилых помещениях.

Сложившиеся практики применения нового законодательства, наряду с серьезными позитивными изменениями, сформировали новые риски развития дошкольного образования:

- *повышение наполняемости групп*, что ведет к росту заболеваемости, эмоциональным перегрузкам детей и угрозам снижения качества дошкольного образования, повышению недовольства родителей;
- *переход на группы сокращенного пребывания* – 10,5 часов, 9 часов или даже 8 часов вместо 12-часовой продолжительности ради повышения оплаты труда и

оптимизации штатной численности педагогов, что вызывает недовольство не только педагогов, но и родителей;

- *снижение доступности дошкольного образования для детей в возрасте младше 3-х лет*, закрытие групп раннего возраста в целях решения задачи обеспечения 100% охвата программами дошкольного образования детей 3-х летнего возраста и старше, что ведет к росту неудовлетворенности родителей, ограничениям для них выхода на работу и отказа от последующих детей;

- *интенсификация труда педагогов в переполненных группах*, а также вследствие перехода на сокращенный режим работы с одним педагогом в течение всего времени пребывания детей вместо 2-х педагогов;

- *трудности в постановке на очередь в электронных системах*, так, например, в Москве не ставят на очередь детей раньше 3-х лет, а также в случае отсутствия регистрации по месту постановки на очередь;

- *потери места в очереди* в случае переезда в другой населенный пункт или получения места в негосударственном детском саду (при нежелании родителей там оставаться);

- *сокращение возможности оказания дополнительных образовательных или оздоровительных услуг за плату* вследствие того, что ФГОС включает все время пребывания ребенка в детском саду и оплачивается за счет бюджета;

- *рост родительской платы* вследствие вычленения услуги по присмотру и уходу и перенос ее на родителей, что, по сути, предполагает, фактический отказ от схемы софинансирования, согласно которой ранее родительская плата могла составлять не более 20% от стоимости содержания детей в детском саду;

- *недостаточное переоснащение* детских садов для введения ФГОС;

- *недостаточный охват программами повышения квалификации педагогов для работы в рамках ФГОС* (в условиях отсутствия на данный момент примерных образовательных программ дошкольного образования);

- *заметный разрыв в оплате труда между вспомогательным персоналом и педагогами* вследствие повышения оплаты труда только педагогическим работникам, что вызывает напряженность в трудовых коллективах

- *незаметное повышение оплаты труда руководителей* по сравнению с педагогами, что вызывает недовольство среди руководителей.

Особо следует остановиться на политике повышения заработной платы педагогических работников дошкольного образования. В 2013 г. средняя заработная плата

педагогических работников дошкольного образования соответствовала 23,4 тыс. рублей в месяц. Прирост по отношению к 2012 года составил по данным Минобрнауки России 49,5%. Целевого соотношения - на уровне 100% от средней заработной платы в общем образовании соответствующего субъекта Российской Федерации средняя заработная плата педагогических работников дошкольного образования достигла в 24 субъектах Российской Федерации. Это самый низкий процент достижения целевой зарплаты среди уровней образования. В 49 регионах она близка к целевому значению и составляет от 90 до 99% от средней зарплаты по региону. В 10 субъектах Российской Федерации заработная плата педагогических работников дошкольного образования не превышен уровень 90% от целевого значения: г. Москва (69,8%), Республика Карелия (87,2%), Вологодская область (81,7%), Республика Калмыкия (89%), Астраханская область (88,1%), Республика Дагестан (82,8%), Республика Ингушетия (85,9%), Саратовская область (89,6%), Алтайский край (80,3%), Новосибирская область (87,9%).

Для достижения целевого уровня заработной платы педагогических работников дошкольного образования в 2014 году потребуется дополнительное увеличение фонда оплаты труда на 41,4 млрд. рублей. На рис. 7.2 представлено это соотношение по итогам 2013г.

В дошкольном образовании не все субъекты РФ перешли на новую систему оплаты труда, но там, где этот переход осуществлен, сами образовательные учреждения на основании предложенных учредителем критериев стимулирования по результатам труда педагогов разрабатываются показатели эффективности, учитываемые при распределении стимулирующей части фонда оплаты труда. Распределение стимулирующей части в дошкольных учреждениях идет по-разному. В одних руководители придерживаются политики равномерного ее распределения между всеми сотрудникам. В других - напрямую связывают с результативностью работы и показателями эффективности. В первом случае доплаты у педагогов получаются небольшие (до 20% от базовой части), но руководители считают, что таким образом у них сохраняется положительная атмосфера в коллективе, что чрезвычайно важно для детских садов. Во втором - стимулирующие доплаты могут достигать 100-120% по отношению к базовой части.

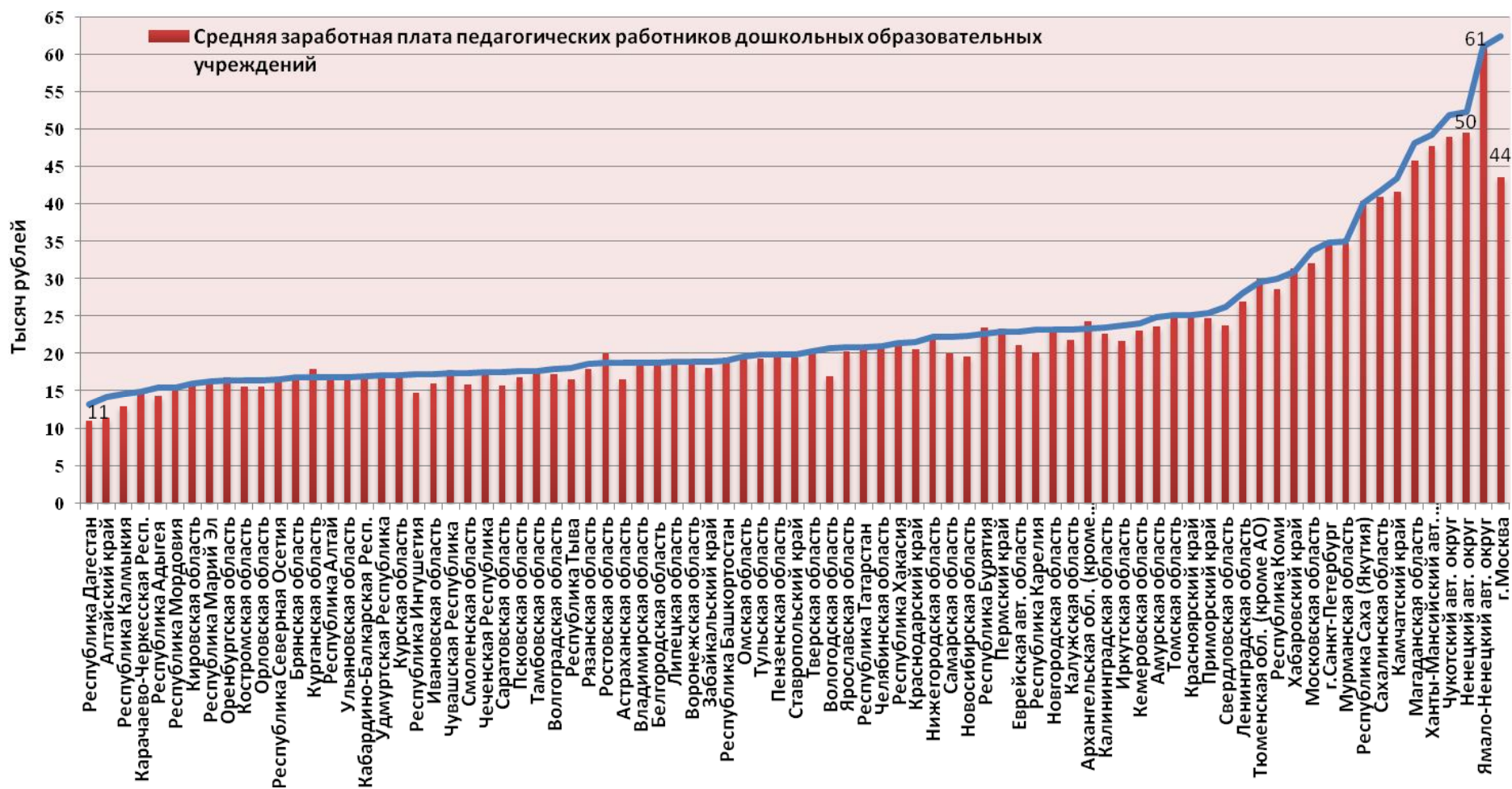


Рис. 7.2 Средняя заработная плата педагогических работников дошкольных образовательных учреждений и средняя заработная плата в сфере общего образования в соответствующем регионе по субъектам Российской Федерации в среднем за 2013 год

В целом доля стимулирующего фонда в дошкольном образовании низкая и, как правило, не превышает 20%. В первую очередь это обусловлено изменением механизмов финансового обеспечения оплаты труда. С 1 января 2014 года установление и финансовое обеспечение нормативов на реализацию основной образовательной программы дошкольного образования в соответствии с ФГОС возложены на субъекты РФ. В состав нормативов включены расходы на оплату труда в соответствии с обязательствами, зафиксированными Указами Президента. На уровне субъектов РФ не планируется деление фондов оплаты труда на базовую часть и стимулирующую часть, это осуществляют сами дошкольные образовательные организации. Вторая причина - в дошкольном образовании принципиально законом ограничено оценивание достижений воспитанников, поэтому стимулирование по результатам труда существенно отличается от других уровней общего образования. Третья – профессиональный стандарт в дошкольном образовании разработан, но еще не введен, поэтому использование профессионального стандарта дошкольного педагога для оценки эффективности труда пока не представляется возможным. Следовательно, в значительной части заработная плата педагогов дошкольного образования определяется базовой частью за выполнение должностных инструкций, а не стимулированием.

Учитывая, что новая система оплаты труда в дошкольном образовании внедрена не во всех субъектах Российской Федерации, целесообразно повышение оплаты труда педагогических работников дошкольного образования осуществлять одновременно с изменением требований к содержанию деятельности педагогов и переходом на новую систему оплаты труда.

В целях расширения доступности дошкольного образования, повышения его качества за счет развития конкуренции между государственными/муниципальными и частными детскими садами необходимо стимулировать создание рыночного сегмента доступных основной массе населения услуг в сфере частного дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста. Достижение этой цели потребует решения следующих задач.

1. Разрешение коммерческим организациям реализовывать образование как основной вид деятельности. Коммерческая форма позволяет найти баланс между социально ориентированными программами и дорогими платными программами за счет таргетирования предложения с учетом запросов социальных групп в зависимости от доходов и готовности оплачивать образование. Ограничения на некоммерческий характер

организаций, реализующих образование как основной вид деятельности, ведет к более высоким издержкам у организаций негосударственного сектора.

2. Обеспечение присмотра и ухода за детьми экономически активных родителей (законных представителей) при предоставлении им мест в негосударственных дошкольных группах с соответствующим их занятости режимом пребывания. Представляется резонным решение вопроса равного финансирования государством услуги содержания, присмотра и ухода за детьми не только в государственных, муниципальных образовательных организациях, но и в негосударственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

3. Поддержка индивидуального предпринимательства и семейных форм негосударственных организаций для детей в раннем возрасте (от 2-х месяцев до 3-х лет). Развитие индивидуального предпринимательства в форме семейных детских садов может стать ключевым направлением решения проблемы доступности дошкольного образования, особенно в регионах, где сильны традиции воспитания в многодетных семьях, высокая рождаемость, а уровень обеспеченности инфраструктурой недостаточен.

4. Упрощение процедур лицензирования в части предоставления договоров аренды. Требуется упростить процедуру лицензирования негосударственных организаций в сфере образования в части: снятия ограничения получения лицензии без предоставления договора аренды - на основании гарантийного письма от арендодателя. Для повышения охвата программами дошкольного образования и открытия детских садов продуктивно задействовать все механизмы размещения, чтобы снизить объемы нового строительства. Это особенно важно с учетом колебаний численности контингентов в силу демографических волн, которые могут привести к снижению в отдельные периоды потребности в помещениях.

5. Освобождение негосударственных некоммерческих организаций, реализующим образовательные программы и применяющих упрощенную систему налогообложения, от необходимости вести отдельный учет в отношении целевых поступлений и иных источников дохода.

6. Решение вопроса о допуске работников и руководителей негосударственных образовательных организаций к программам по повышению квалификации, которые осуществляются за счет средств бюджета для работников и руководителей государственных и муниципальных образовательных организаций.

7. Обеспечение равного доступа к бюджетным ресурсам на текущее финансирование всем тем организациям, которые могут реализовывать программы

дошкольного образования. Из 5 типов образовательных организаций, которым разрешено реализовывать такое право (при наличии лицензии) только 2 имеют доступ к текущему бюджетному финансированию - частная дошкольная образовательная организация и частная общеобразовательная организация. Перед организациями, осуществляющими обучение, к которым относятся практически подавляющее большинство негосударственных организаций, реализующих программы дошкольного образования, обязательств по финансовому обеспечению нет.

8. Нормативно-правового урегулирование порядка выплаты компенсаций родителям (законным представителям), чьи дети получают образовательную услугу и услугу присмотра и ухода у разных поставщиков.

9. Решение вопроса об освобождении от родительской платы родителей детей-инвалидов, если они посещают негосударственные детские сады.

10. Определение порядка финансирования деятельности консультативных центров любых организационно-правовых форм, обеспечивающих методическую, психолого-педагогическую, диагностическую, консультативную помощь родителям при организации семейного образования, которые предусмотрены федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

Следующие предложения связаны с изменением действующей системы компенсации семьям расходов на оплату услуг по присмотру и уходу, согласно которой в настоящее время компенсируется: не менее 20% за пребывание в детском саду первого ребенка; не менее 50% - за второго ребенка и не менее 70% - за третьего и последующих детей. Она настроена на поддержку детей, независимо от уровня доходов их семей. Вместе с тем, в настоящее время среди демографических групп дети отличаются самыми высокими рисками бедности, которые в 1,6 раза превышают уровень бедности для населения в целом. В условиях предоставления компенсационных выплат вне зависимости от доходов в наиболее уязвимом положении оказываются бедные семьи с одним ребенком, которые не имеют ресурсов для оплаты услуг по присмотру и уходу, при этом мы пытаемся стимулировать рождение вторых и последующих детей.

Для профилактики бедности и достижения равенства в доступе к ресурсам развития предлагается провести модернизацию правил предоставления компенсационных выплат, с целью оказания большего объема помощи низкодоходным домохозяйствам. В данном случае по правам на компенсацию расходов на оплату услуг по присмотру и уходу бедные семьи с одним или двумя детьми приравниваются к многодетным, а у небедных семей с 1-2 детьми размер компенсации зависит от уровня доходов. Максимальная компенсация на

уровне 70% (а не 100%) для бедных обусловлена тем, что в детских садах дети питаются три раза в день, и семья высвобождает часть ресурсов, предусмотренных на содержание ребенка. В новом прожиточном минимуме доля расходов на питание составляет 50%, и в случае посещения ребенком детского сада 35% от прожиточного минимума будет потребляться за счет получения данной услуги.

7.2 Школьное образование

В системе школьного образования к ключевым изменениям последних лет следует отнести модернизацию инфраструктуры школьного образования, повышение статуса учителя через повышение заработной платы и введение стандарта педагогической деятельности, принятие нового федерального государственного образовательного стандарта общего образования.

Эти ключевые тенденции отражаются в противоречивых процессах. Расходы бюджетов субъектов РФ году на образование в 2013-2014 выросли в связи с необходимостью выполнения Указов Президента по повышению заработной платы педагогам. Однако структура расходов существенно деформировалась - заметно снизились расходы на развитие материально-технической и технологической базы, внедрение инноваций. После существенного рывка в модернизации, обеспеченного реализацией в 2011 -2013 году проекта модернизации региональных систем общего образования, предусматривавшего софинансирование из федерального бюджета, процесс обновления инфраструктуры и создания условий для введения ФГОС в большинстве регионов находится в состоянии стагнации. Уже сегодня часть субъектов испытывает сложности с сокращением “второй смены” и обеспечением бесплатными учебниками. Между тем именно период 2014-2016 г. является ключевым для введения ФГОС основной школы, предусматривающего качественно новые требования к образовательной среде и квалификации педагогов. При этом бюджет Государственной программы на 2014-2015 год не предусматривает средств на поддержку субъектов РФ в реализации проектов в общем образовании.

Социологические опросы последних лет стабильно фиксируют, что большинство россиян в той или иной степени не удовлетворены системой образования в России. Однако 2014 год отмечен небольшим ростом позитивного отношения. В опросе ФОМ доля россиян, оценивающих качество современного российского школьного образования как

“хорошее”, выросло с 13% (2013) до 17 (2014) %¹¹³. Данные опроса Левада-Центра также свидетельствуют о переменах в общественном восприятии: за последний год доля респондентов, позитивно оценивающих состояние сферы образования, выросла с 21% до 34%, а доля граждан, настроенных критически, снизилось с 37% до 27%. Число россиян, отмечающих улучшение качества работы системы образования, выросла с 9 до 14%¹¹⁴. Доля неудовлетворенных остается при этом довольно высокой - 55%.

Ценность образования у российских семей традиционно высока. Введение экзаменов с высокими ставками (ЕГЭ, ГИА) стимулировало рост обеспокоенности семей качеством подготовки, обеспечивающим дальнейшую успешную образовательную траекторию. На этом фоне последние годы формируется критическое отношение родителей к возможностям школы обеспечить подготовку к успешной сдаче экзаменов. Согласно данным, полученным в опросе ФОМ, с 2012 года с 29% до 37% выросло число уверенных в том, что без занятий с репетитором высоких баллов на ЕГЭ сегодня не получить¹¹⁵. Противоположной точки зрения придерживается в 2014 году 38%. В мониторинге, проведенном РАНГХиГС, ситуация выглядит еще более острой: всего четверть опрошенных считает достаточным школьного образования для того, чтобы сдать ЕГЭ на высокие баллы, а доля тех, кто уверен в возможностях школы в отношении – ГИА чуть превышает треть (38%)¹¹⁶.

В этой ситуации растет запрос на услуги репетиторов. По данным лонгитюдного социологического обследования российских семей по вопросам образования детей и взрослых (НИУ ВШЭ - ФОМ) занятия с репетитором практикуются в настоящее время 32% старшеклассников¹¹⁷. В обследовании родителей обучающихся в рамках Мониторинга экономики образования доля занимающихся с репетитором «для подготовки к сдаче экзамена в этом учебном заведении, в том числе ЕГЭ» выросла с 9,5% в 2009 году до 24,8% в 2013. При этом по данным опроса ФОМ примерно половина родителей (и бабушек, дедушек) на сегодняшний день не смогли бы в случае необходимости нанять для своего ребенка (внука) репетитора. Вместе с тем, исследования показывают, что при довольно высокой стоимости услуг, вклад репетиторов не столь значителен¹¹⁸, как

¹¹³ Источник данных: «ФОМнибус» – опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 18 мая 2014. 43 субъекта РФ, 100 населенных пунктов, 1500 респондентов. Интервью по месту жительства. Статпогрешность не превышает 3,6%. <http://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/11527>

¹¹⁴ <http://www.levada.ru/18-09-2014/udovletvorennost-sistemoi-obrazovaniya>.

¹¹⁵ Источник данных: «ФОМнибус» – опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 18 мая 2014.

¹¹⁶ Клячко Т.Л., Аврамова Е.М., Логинов Д.М., 2013 г.

¹¹⁷ Галицких Е.Б., 2013

¹¹⁸ Прахов И.А., 2014

представляют семьи. Можно предполагать, что их тревожность, связанная с поступлением в хорошие вузы, доминирует над рациональной оценкой эффективности репетиторства при сохраняющейся непрозрачности данного рынка услуг.

В условиях усиления запроса семей на качественное образование и роста значения внешкольных факторов (дополнительное образование, репетиторство) все более отчетливо проявляется слабость шансов (низкая конкурентоспособность) детей из семей с низким уровнем дохода и социального капитала.

Эти семьи менее активны в воспитании и развитии детей в дошкольном периоде, обеспечении их готовности к школе. Они имеют меньше возможностей для поступления в школы со специализацией и углубленной подготовкой и использования ресурса репетиторов при подготовке к сдаче ЕГЭ и ГИА. По данным мониторинга экономики образования для данной группы семей характерна меньшая вовлеченность в дополнительное образование. И, как показывают исследования, даже находя средства на дополнительную подготовку, абитуриенты из семей с низким уровнем дохода проигрывают в ее эффективности по сравнению с другими группами абитуриентов¹¹⁹.

Закрепленная в ФЗ-273 модель распределения полномочий между уровнями власти, прежде всего, в части финансового обеспечения социальных обязательств, и предоставления муниципалитетам права определять объем компенсации создает риски снижения доступности уязвимых групп населения к услугам в сфере образования. Особенно остро это проявляется в отношении выделенных в новом Законе услуг по уходу и присмотру в муниципальных общеобразовательных организациях (проживание в интернате, группа продленного дня), а также в области дополнительного образования детей и организации питания, полномочия по организации предоставления которых закреплены за органами местного самоуправления.

В первом случае субъекты Российской Федерации не включают в субвенции расходы на организацию присмотра и ухода и содержание детей в муниципальных образовательных организациях. В свою очередь на муниципальном уровне состояние бюджетов стимулирует устанавливать высокий размер родительской платы и не отказываться от ее взимания с отдельных категорий родителей, например, малоимущих.

Во втором случае Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предоставляет органам государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования право на предоставление

¹¹⁹ Прахов И.А., Юдкевич М.М., 2013 г.

государственной поддержки дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях. Однако на практике практически никто данное право не реализует. В рассмотренной ситуации дефицитного бюджета органам местного самоуправления все сложнее обеспечивать необходимый уровень финансирования дополнительного образования.

Начиная с 2007 г. можно выделить три этапа в динамике средней заработной платы педагогических работников (см. [рис. 7.3](#)). Первый (2007-2009 годы) характеризуется умеренным повышением заработной платы педагогических работников с 74,3% до 84,9% от средней по экономике. Повышение заработной платы происходило за счет увеличения доходов бюджетной системы Российской Федерации и массового перехода с 2008 года школ на новые системы оплаты труда. Второй этап (2010-2011 годы) обусловлен секвестрованием бюджетных расходов после мирового финансового кризиса. В этот период произошло незначительное снижение заработной платы педагогических работников по отношению к средней по экономике: с 84,9 до 82,3%.

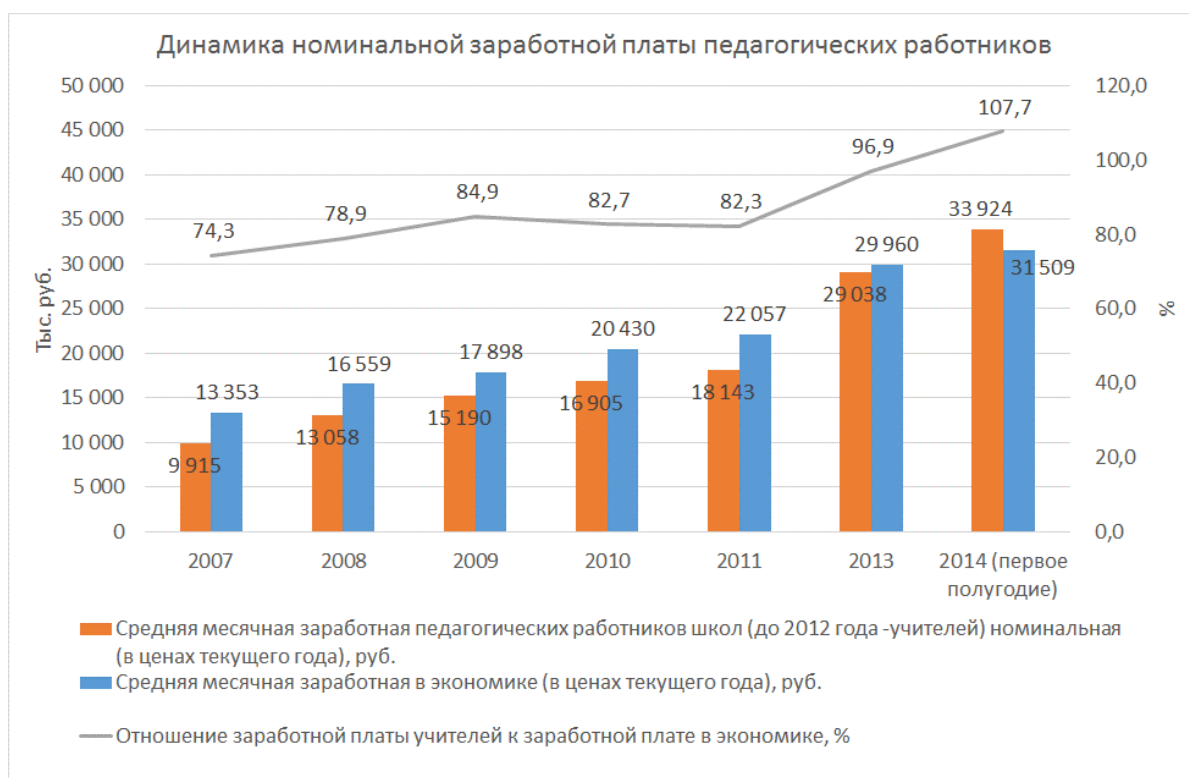


Рис. 7.3. Динамика номинальной заработной платы педагогических работников

Третий этап связан с выполнением Указов Президента России №597 и №599 и вступлением в силу 273-ФЗ «Об образовании в РФ». Предприняты масштабные усилия по повышению заработной платы педагогов и доведения ее до средней по экономике регионов РФ. Номинальная средняя заработная плата педагогических работников за

первый квартал 2014 года составила 33924 руб. Важно отметить, что впервые заработная плата педагогических работников превысила среднюю заработную плату в целом по экономике, составляющую 31509 руб. Благодаря чему удалось выйти на соотношение рассматриваемых показателей в 107,7%. При этом рост заработной платы сопровождается в значительном числе школ ростом нагрузки педагогических работников (в т.ч. по ведению документации и отчетности), наполняемости классов, увольнением совместителей. Недовольство учителей вызывает нестабильность выплат в условиях низкого уровня базовой части оплаты труда с ежемесячным стимулированием.

Региональный коэффициент вариации показателя заработной платы педагогических работников выше 30%, он несколько сглаживается после коррекции на различия в уровне заработных плат по экономике региона. На **рис. 7.4** приведены значения соотношения средней зарплаты педагогических работников и средней зарплаты по экономике соответствующих регионов. Самое низкое значение данного показателя в высокودотационных регионах Северного Кавказа и Сибири.

Информационная открытость – важнейший фактор качества предоставления образовательных услуг. Последние годы государство проводит последовательную политику по обеспечению стандартов открытости в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, некоммерческих организаций, в том числе через законодательное регулирование в сфере образования (ФЗ-273, Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. N 582 «Об утверждении правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и обновления информации об образовательной организации»).

Формальные эффекты этой политики налицо. По данным Фонда Свободы Информации (ФСИ) в 2006 г. Минобрнауки РФ с 26 поднялось на 5-место среди высших государственных органов исполнительной власти по уровню информационной открытости. Порталы или сайты имеют все органы управления образования субъектов РФ, и их качество в среднем выше, чем у органов управления в других сегментах социальной сферы. Доля организаций профессионального и высшего образования, имеющих сайты, близка к 100%, общеобразовательных организаций - 91,4%, дошкольных образовательных организаций - 78,4%, организаций дополнительного образования детей – более 77,4%. В общем образовании широкое распространение получил сервис «электронный дневник (журнал) успеваемости», который имеется у 63,4% общеобразовательных организаций.

Информация об образовании представлена на порталах государственных услуг, «открытых данных».



Рис. 7.4. Соотношение средней зарплаты педагогических работников со средней зарплатой по экономике соответствующих регионов, %

В системе мер государственной политик, направленной на развитие образование ключевым событием стало принятие в мае 2014 года *«Комплексной программы повышения профессионального уровня педагогических работников общеобразовательных организаций»*. Центральное место в ней занимает введение профессионального стандарта педагога. Он должен стать системообразующим механизмом, который повысит качество работы педагогов в соответствии с требованиями ФГОС, создаст объективные требования к трудовым действиям, знаниям и умениям, необходимому уровню профессионального образования. Профессиональный стандарт должен выступить в качестве базы для оценки квалификаций и труда педагога, и в этой связи он подвергается критике за нереалистичность и недостаточную операциональность. Программа призвана создать условия для достраивания эффективного контракта за счет элементов управления качеством работы и профессиональным развитием педагогов, в отсутствии которых рост заработной платы не конвертируется в улучшение образовательных результатов. Однако в этом отношении она сохраняет недостатки кадровой политики России последних лет, отличающие ее от политики в наиболее успешных образовательных системах: фокусировка на результатах аттестации учащихся без учета качества процесса преподавания; внимание к изолированному педагогу в противоположность акценту на

профессиональных сообществах, сотрудничестве и взаимном обучении; рассмотрение директора как преимущественно менеджера с вынесением на периферию его роли в руководстве учебным процессом и профессиональным развитием учителей.

В июле 2014 года принят Федеральный Закон от 21.07.2014 №256-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования». В Законе закрепляются функции и задачи органов управления образованием и общественных советов по проведению независимой оценки качества образовательных организаций и использованию ее результатов для развития образовательной системы. Определение критериев и основных параметров оценки делегировано федеральному Министерству. К сожалению, введенные правила независимой оценки качества сочетают прогрессивные нормы с конструкциями, создающими риски имитации независимости и открытости.

Вторым важным событием 2014 года стало утверждение *«Концепции развития дополнительного образования детей»*. В нем заложен принцип персонального дополнительного образования, когда ребенок получает возможность на индивидуальную образовательную траекторию, исходя из его возможностей и потребностей. Под реализацию этого принципа выстроены новые организационные и управленческие решения: система навигации и поддержки семей в выборе программ; прозрачная система учета вовлеченности и достижений ребенка в системе; персонифицированное бюджетное финансирование; сетевое взаимодействие организаций дополнительного, общего и профессионального образования. Серьезное внимание предлагается уделить развитию кадрового потенциала дополнительного образования посредством повышения уровня заработной платы и активного вовлечения педагогов в программы повышения квалификации. В процессе согласования находится комплекс мер по реализации Концепции. В экспертном и профессиональном сообществе пока преобладает скептическое отношение к перспективам реализации Концепции, поскольку вопрос о ресурсном обеспечении ее реализации не решен и сама его постановка блокируется Минфином России.

В кругу нерешенных проблем школьного образования в первую очередь следует отметить отсутствие адресной политики поддержки уязвимых групп семей в получении качественного образования. Поддержка детей-инвалидов, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей с туберкулезной интоксикацией осуществляется на федеральном уровне. Органам власти местного самоуправления

предоставлена возможность для самостоятельного определения категорий родителей (законных представителей), имеющих право на дополнительные меры социальной поддержки при получении образовательных услуг, например, по оплате услуг по уходу и присмотру или по оплате питания. В большинстве случаев семьи с низким уровнем дохода не включаются в данные категории.

Вместе с тем, в обществе преобладает позитивное отношение к необходимости такой помощи. В опросе родителей обучающихся в рамках Мониторинга экономики образования в 2013 на вопрос «Насколько вы согласны с высказыванием: "Государство должно оплачивать дополнительные занятия для детей из бедных и неблагополучных семей, чтобы повысить их шансы на получение качественного образования"?» ответ «полностью согласен» выбрали 52% респондентов, «ответ совсем не согласен» - 3,7%. В целом поддержку такой меры выразили около 90% опрошенных.

К сожалению, не получается выстраивать и политику поддержки указанных категорий групп опосредованно через меры, адресованные педагогам и школам, работающим с ними. Поддержка образовательных организаций и педагогов, работающих с детьми особых категорий, - общемировая практика, направленная на снижение рисков образовательного неравенства, повышение шансов детей на качественное образование. В значительном числе стран закреплены институционально или реализуются в программном формате механизмы поддержки, адресованные учащимся данных категорий, либо школам, работающим с ними.

В российском педагогическом сообществе признается наличие особых условий труда педагогов, работающих с детьми из неблагополучных семей, и важность их поддержки, поскольку в своей семье такие дети, как правило, не получают необходимых ресурсов. Так, в опросе директоров школ в рамках Мониторинга экономики образования в 2013 году абсолютное большинство опрошенных 96% согласились с необходимостью поддержки общеобразовательных учреждений, работающие с наиболее сложным контингентом.

Президент России В.В. Путин в своей программной статье «Строительство справедливости. Социальная политика для России» в 2012 году отмечал, что «в ряде наших крупных городов образовались группы школ с устойчиво низкими результатами обучения. В таких школах почти нет отличников, участников олимпиад, но много детей с трудностями в обучении, с неродным русским языком, с девиантным поведением. Школа перестает выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию».

Анализ данных опроса директоров школ в рамках МЭО 2013 года подтверждает верность оценок Президента и сохраняющуюся остроту проблемы. Разница в средних результатах ЕГЭ по математике между наименее и наиболее благополучными группами школ составляет почти 10 баллов: 49,0 балла и 58,3 балла соответственно. По русскому языку результаты отличаются на 11,4 балла: 61,3 балла в наименее и 72,7 балла в наиболее благополучном сегменте школ. Более трети школ из неблагополучной группы демонстрируют результаты на уровне 25% от наиболее низких баллов. Около 7% учащихся не достигают минимального порогового балла ЕГЭ. Для сравнения, в наиболее благополучной группе таких выпускников только 2,3%. В неблагополучной группе школ из окончивших основную школу продолжает обучение в организациях общего образования меньше половины (48,3%) молодых людей. После окончания 11-го класса в вузы поступает чуть больше половины (58,9%) выпускников. Притом, что только 17,8 % выпускников этих школ после 11-го класса поступает в учреждения начального и среднего профессионального образования, следует признать, что значительная часть молодых людей выбывает из системы образования.

Наиболее неблагополучным школам не хватает и кадровых, и материальных ресурсов для обеспечения достойного качества образования и удовлетворения нужд своего контингента. В этой группе менее всего педагогов, имеющих высшее образование, учителей высшей категории (36,8 % против 50,7% в наиболее благополучном сегменте и 41,9% в среднем), больше, чем в других группах школ педагогов пенсионного возраста (старше 56 лет) и меньше всего учителей в возрасте до 30 лет. Зарплаты педагогов в школах с проблемным контингентом существенно ниже, чем в других группах школ: 25452 руб. (в средней группе - 39000 руб., в наиболее благополучной – 41462 руб.). Школы неблагополучной группы отстают от всех остальных групп школ по доле старшеклассников, которым доступны профильные курсы и кружки.

Указ Президента №599 предусматривал «обеспечение до конца 2013 года реализации мероприятий по поддержке педагогических работников, работающих с детьми из социально неблагополучных семей». В силу отсутствия единого нормативного определения категории «педагогические работники, работающие с детьми из социально неблагополучных семей» подходы субъектов РФ имели заметные отличия по широте адресных групп. Обобщенная формулировка «мероприятия» позволила выполнить поручение формально с элементами имитации (не предпринимая дополнительных мер и, тем более, дополнительных ресурсов), отнеся к ним в значительном числе случаев

выплаты стимулирующего характера, реализацию программ профессионального развития педагогов, премии и санаторно-курортное лечение.

До сих пор в России не используются инструменты учета характеристик контингента школ и уровня депривации территорий их функционирования в системе финансирования, кадрового обеспечения школ и оценки эффективности их работы (аналогично ведущим странам ОЭСР). Так, при определении нормативных затрат на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования субъекты РФ в большинстве случаев не учитывают особенности категорий обучающихся даже в тех узких границах, которые заданы ФЗ-273 (ст. 99, п.2). Как следствие, у образовательных организаций нет возможностей для привлечения специалистов для работы с уязвимыми категориями детей (педагоги-психологи, социальные педагоги, дефектологи) и разделения классов на учебные группы для учащихся с разными учебными возможностями и темпом обучения.

Государственной программой «Развитие образования на период 2013-2020 г. и планом мероприятий ("дорожная карта") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки" (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р) предусмотрена разработка и реализация субъектами РФ программ поддержки школ, работающих в сложных условиях (т.е. имеющих высокую долю обучающихся из уязвимых категорий). Анализ показывает, что подобные программы или отдельные меры разработаны в отдельных регионах. Ресурсно обеспеченных мер поддержки субъектов РФ в этой работе с федерального уровня не предусмотрено.

Пока к числу нерешенных проблем следует отнести и организацию независимой оценки качества услуг образовательных организаций. Изменения в законодательстве и административные стимулы запустили в субъектах РФ работу по созданию рейтингов образовательных организаций. При этом уровень методического и кадрового обеспечения этого процесса является низким, что приводит к появлению недостаточно качественных «продуктов», которые используются для принятия узкого спектра управленческих решений («наградить»\«наказать»), и не могут пока рассматриваться в качестве полноценного механизма для обратной связи с потребителями услуг. Использование измерителей «с высокими ставками», таких как ЕГЭ и ГИА, в качестве основных или единственных критериев независимой оценки образовательных организаций, неизбежно приводит к усилению манипуляций с результатами аттестации выпускников.

Снижению рисков и максимизации эффектов от введения независимой оценки качества услуг организаций социальной сферы будет способствовать корректировка нормативного перечня требований к содержанию и форматам размещения информации на официальных сайтах образовательных организаций с целью обеспечения возможности использования этой информации для проведения независимой оценки качества деятельности образовательных организаций. Существующие сегодня требования не обеспечивают наличия на сайтах системы образования информации, которую можно использовать для проведения сопоставительной оценки. Для этого в первую очередь нужны первичные количественные данные, представленные в едином формате, удобном для использования (машиночитаемость и общедоступные стандартные программы: Word, Excel). Также необходимо обеспечить учет специфики образовательных организаций разных типов и видов. В частности, требования к персональной информации о преподавателях вузов должны отличаться от требований к аналогичной информации о воспитателях детских садов.

Необходимо разработать рекомендации по составу и форматам информации, размещаемой на официальных сайтах органов управления образованием (муниципальных и региональных), которые учитывали бы ведомственную и территориальную специфику их деятельности и задачи проведения независимой оценки качества деятельности образовательных организаций. В нормативном закреплении нуждаются механизмы сертификации организаций, привлекаемых к проведению независимой оценки качества деятельности и рейтингованию образовательных организаций, а также механизмы проведения экспертизы методик и результатов независимой оценки качества деятельности и рейтингования образовательных организаций.

Принципы и механизмы использования результатов независимой оценки качества деятельности и рейтингования образовательных организаций при принятии управленческих решений также требуют нормативного закрепления.

Необходима информационная и методическая поддержка общественным организациям, общественным советам, общественным палатам и иным заинтересованным представителям общественности по участию и проведению независимой оценки качества деятельности и рейтингования образовательных организаций.

В сфере дополнительного образования основные барьеры развития связаны с отсутствием конституционных и законодательных гарантий общедоступности и бесплатности дополнительного образования детей. Ориентиры в обеспечении охвата детей программами дополнительного образования были заданы Указом Президента России

№599 (75% к 2020 году). При этом предусматривалось, что 50% детей будут обучаться по этим программам за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. В качестве меры укрепления ресурсной базы для расширения обязательств по предоставлению дополнительного образования Указ № 599 также предусматривал подготовку предложения о передаче субъектам Российской Федерации полномочий по предоставлению дополнительного образования детям, предусмотрев при необходимости софинансирование реализации названных полномочий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Не решена проблема адекватного статистического мониторинга сферы дополнительного образования. Существующая система статистического наблюдения и учета детей, вовлеченных в дополнительное образование, не обеспечивает объективный учет охвата. В действующих формах отражаются услуги, а не «люди». Другой проблемой является «пересечение» контингентов, посещающих организации общего и дополнительного образования. Кроме того в существующих формах статистического наблюдения в организациях профессионального и высшего образования отсутствуют данные по охвату дополнительными общеобразовательными программами.

С другой стороны, значительная часть детей включена в формы дополнительной активности (культурно-досуговая, физкультурная и т.п.), которые нельзя отнести к образовательной активности по формальным признакам, хотя их содержание, качество условий не имеет заметных отличий от аналогичных активностей, маркированных как образовательные программы.

На сегодняшний день отсутствует необходимое нормативное и методическое обеспечение пункта Указа Президента России №599 об обучении за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета 50% охваченных дополнительными образовательными программами.

Для повышения охвата программами дополнительного образования потребуется План мероприятий (комплекса мер) по реализации Концепции развития дополнительного образования детей Распоряжением Правительства РФ. Необходимо изменение логики учета детей, вовлеченных в дополнительные образовательные программы: речь идет о передаче данного учета на уровень организаций, реализующих основные программы (однократный учет обучающихся) с введением соответствующей формы наблюдения или включением соответствующего раздела в основную для них форму. Целесообразно в пилотном режиме в субъектах РФ (муниципальных образованиях) запустить проекты по отработке моделей электронного учета охвата детей программами дополнительного

образования. Введение учета охвата детей программами культурно-досуговой направленности и физкультурно-спортивной направленности, не являющихся образовательными (учитываются формами 1-ФК, 7-НК) также повысит качество мониторинга дополнительного образования. Еще раз подчеркнем, что принципиальным является внесение необходимых изменений в Государственную программу РФ «Развитие образования», позволяющих выделить бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий по развитию дополнительного образования на региональном уровне.

Следующей важной проблемой является высокая межрегиональная дифференциация охвата детей дополнительными общеобразовательными программами, как на базе специализированных организаций, так и на базе школ (рис. 7.5 и 7.6).

В настоящее время в соответствии с действующим законодательством организация предоставления дополнительного образования детей не относится к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования, следовательно, отсутствует механизм выделения субсидий из федерального бюджета организациям, реализующим программы дополнительного образования (за исключением крайне незначительного числа федеральных учреждений). Однако на федеральном уровне есть возможность поддержки субъектов РФ через трансферты и субсидии (аналогично, например тому, как решается задача повышения охвата дошкольным образованием). До настоящего времени меры, предусматривающие поддержку субъектов РФ в достижении целевых показателей Указа с федерального уровня, не реализованы. В ФЗ-273 полномочия по предоставлению дополнительного образования детям в муниципальных организациях дополнительного образования не были закреплены за органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для снижения рисков доступности образования и ухудшения социального положения детей в условиях дефицита местных бюджетов предлагается закрепить на федеральном уровне единые нормы компенсации оплаты услуг по уходу и присмотру, состав категорий детей (семей), освобождаемых (получающих льготы) от оплаты услуг по уходу и присмотру, групп продленного дня, питания. Необходимо внедрить механизмы компенсации расходов с федерального уровня и внести изменения в Государственную программу РФ «Развитие образования», обеспечивающие выделение субсидий субъектам РФ на реализацию проектов по обеспечению введения ФГОС. Целесообразно передать полномочия по финансовому обеспечению реализации дополнительных общеобразовательных программ в муниципальных организациях дополнительного образования на уровень субъектов РФ.

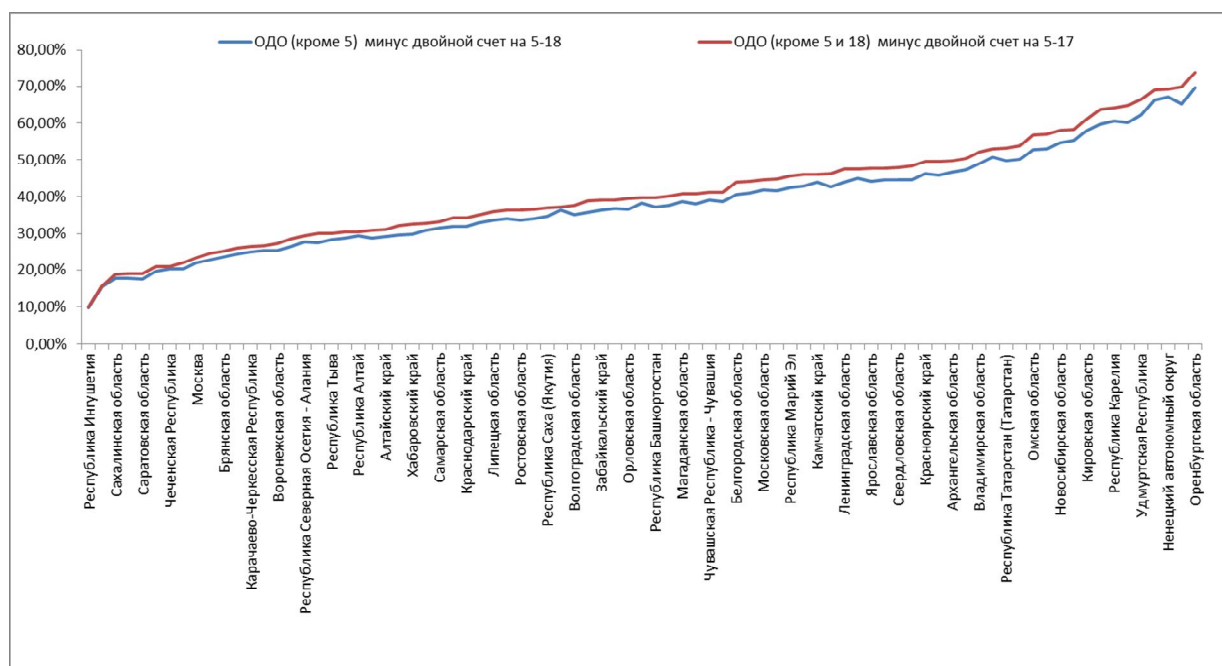


Рис. 7.5. Охват в субъектах РФ дополнительными общеобразовательными программами в ОДО, %

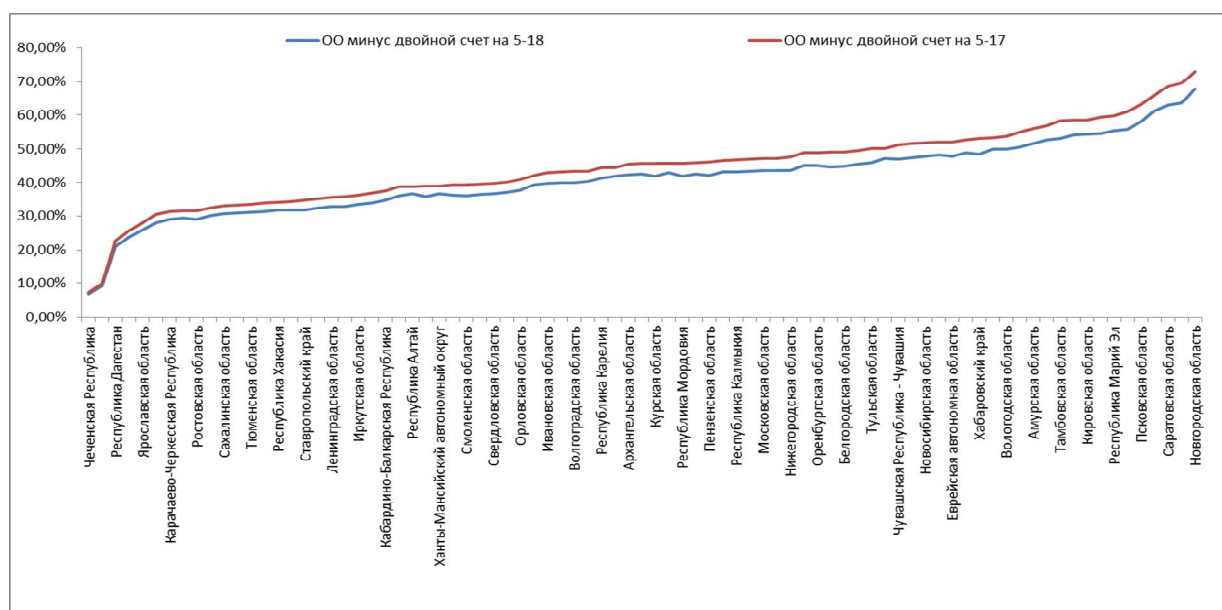


Рис. 7.6. Охват в субъектах РФ дополнительными общеобразовательными программами в школе, %.

Снижения рисков образовательного неравенства можно добиться за счет включения детей из семей с низким уровнем дохода в перечень категорий детей, имеющих право на адресную социальную поддержку в получении услуг по уходу и присмотру, группам продленного дня за счет, что потребует внедрения процедур контроля доходов семей, претендующих на такие меры поддержки. Целесообразно введение квотирования мест для

детей из семей с низким уровнем доходов в образовательных организациях, реализующих программы углубленного изучения предметов.

На решение данной проблемы будет работать реализация мер поддержки школ, работающих в сложных условиях. Укрепление кадрового потенциала и ресурсной базы таких школ достигается за счет привлечения квалифицированных опытных учителей и молодых специалистов через гранты и (или) мер социальной поддержки (льготы, жилье и т.п.). Решению данной задачи также способствует формирование муниципальных заданий (с необходимым финансовым обеспечением) с учётом потребностей сложного контингента: дополнительные внеурочные занятия, возможность разделения классов на учебные группы для учащихся с разными учебными возможностями и темпом обучения; включение в штат психологов, дефектологов, социальных педагогов. Необходимы гранты (федеральные, региональные) на программы повышение профессионального потенциала таких школ, включающие: повышение квалификации, переподготовку и магистерские программы для руководителей и учителей (желательно команд); партнерство с эффективными школами и вузами; сопровождение и контроль со стороны специализированных методических центров. Условием для идентификации зон низкого качества образования и разработки адресных мер для школ с наиболее сложным составом учащихся и наиболее низкими образовательными результатами, должен стать учёт в системе оценки качества образования (государственная аттестация, мониторинги) характеристик контингента школ.

7.3 Высшее образование

В последние десятилетие сохранилась важнейшая тенденция массовизации высшего образования. Несмотря на то, что прирост численности студентов ВПО замедлился в 2008-2009 гг., и затем стал отрицательным (см. рис. 7.7), в России сохраняется один из самых массовых секторов высшего образования. Вместе с тем на высшее образование сильнейшее давление оказывает сокращение объема выпуска из школ. Демографическая яма усиливает борьбу за студентов и ставит задачу загрузки вузовских мощностей. Тем не менее, согласно демографическому прогнозу Росстата, начиная с 2016 года ситуация изменяться в силу резкого увеличения численности выпускников школ (см. рис. 7.8)

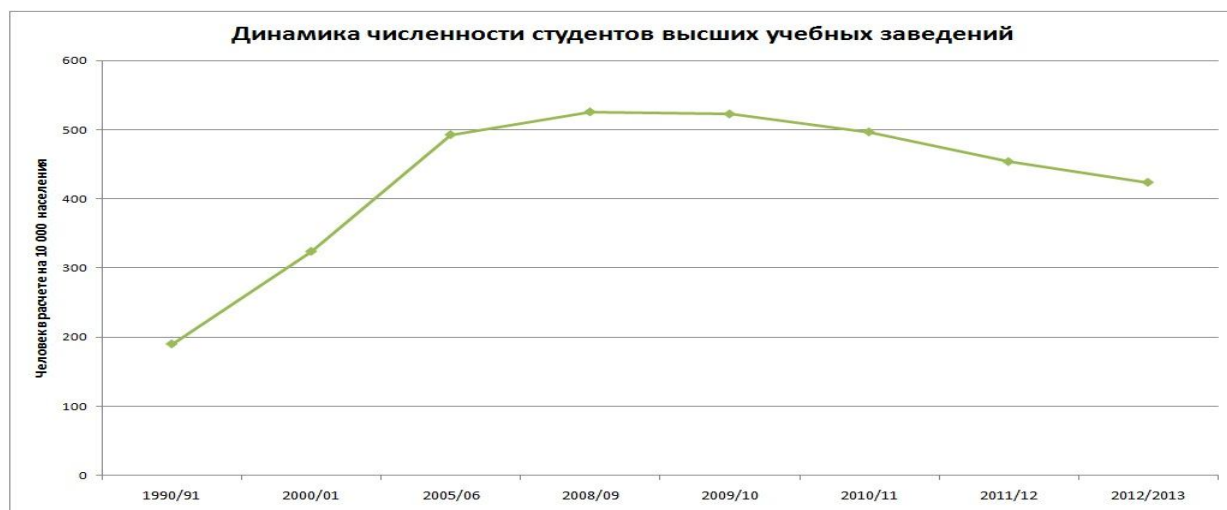


Рис. 7.5. Динамика численности студентов высших образовательных учреждений, человек в расчете на 10 000 населения



Рис. 7.8. Прогноз численности выпускников общеобразовательных учреждений (в возрасте от 16 до 18 лет), человек

Государственная политика в сфере образования последних лет ориентировалась на использование программно-целевых и проектных методов. Кроме этого произошло существенное изменение законодательной базы. Преобладающим паттерном стратегического развития в высшем образовании стали выявление и конкурсная поддержка точек роста, внедрение новых моделей управления и финансирования, ориентированных на результат.

Ключевым моментом в образовательной политике в новейшее время стало введение ЕГЭ (см. рис. 7.9), которое коренным образом изменило систему приема в высшие учебные заведения, а также стало принципиально новым механизмом оценки деятельности ВУЗов. Видоизменение института ЕГЭ определяло общую рамку развитие высшего

образования. В этом смысле важнейшими моментами являются: повышение прозрачности процедуры проведения ЕГЭ и обеспечение его объективности, установление пороговых значений, изменение и дифференциация структуры вступительных испытаний (сочинение, отмена тестовой части по некоторым предметам, портфолио, устная часть).

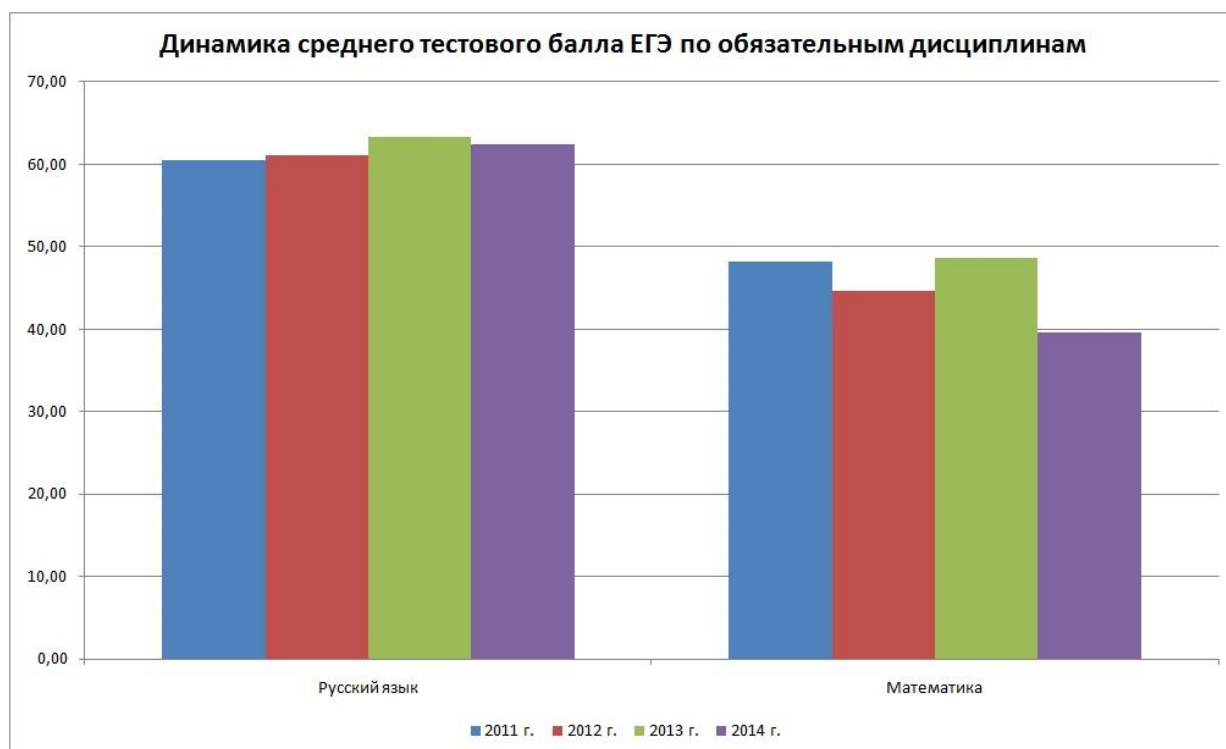


Рис. 7.9. Динамика среднего тестового балла ЕГЭ по обязательным дисциплинам, баллы

Принципиально значимым трендом десятилетия был переход на уровневую систему высшего профессионального образования, присоединение к болонскому процессу, а затем замена ступеней высшего профессионального образования на уровни: бакалавриат и подготовка специалиста, магистратура.

Существенное значение имел процесс дифференциации вузовского ландшафта и разделение учебных заведений на национальные исследовательские университеты, федеральные университеты, и как следствие изменение структуры государственного ресурсного обеспечения высшего образования. Начиная с 2000 года, одним из основных направлений в структурном преобразовании системы профессионального образования являлось выделение категорий ведущих вузов для интенсификации развития всей системы высшего образования. Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет, федеральные и национальные исследовательские университеты разработали и реализуют программы развития в соответствии с государственными приоритетами.

Были на практике сделаны первые шаги в сторону повышения автономности высших учебных заведений.

К концу рассматриваемого периода окончательно утвердилась и активизировалась политика государства в области интернационализации и экспорта услуг высшего профессионального образования. Изменение визового решения в сторону стимулирования академической мобильности студентов и преподавателей, запуск программы «5/100», стипендиальная программа «Глобальное образование», увеличение квот на зарубежных студентов - некоторые меры, которые были приняты в данном направлении.

Ключевым трендом последних лет стала государственная политика в области обеспечения качества высшего образования, которая осуществляется за счет:

А) Внедрения новых инструментов мониторинга и оценки (ЕГЭ и мониторинг эффективности ВУЗов).

Б) Мер по сокращению сектора высшего образования за счет фактического ограничения возможностей образовательной деятельности учебных заведений, не соответствующих требованиям качества, вследствие чего сократилась численность как государственных, так и частных ВУЗов (см. рис. 7.18).

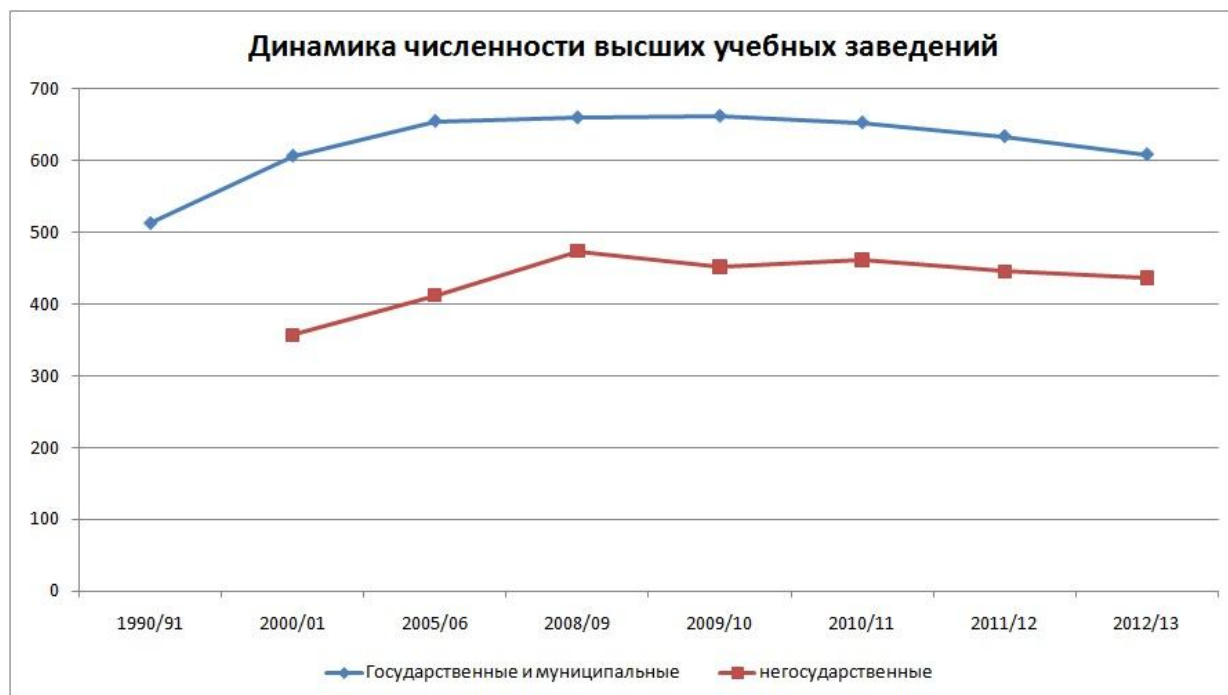


Рис. 7.10 – Динамика численности высших учебных заведений, число учебных заведений

В) Пристального фокуса на негосударственные вузы и филиалы и усиления проверок надзорных органов. Несмотря на сокращение численности негосударственных

вузов за последние 4-5 лет, их доля стабильна, так как пропорционально снижалась и численность государственных и муниципальных ВУЗов.

Г) Повышения государственного финансирования вузов.

Важным предметом внимания за период стал генезис высшей школы в ракурсе развития других уровней профессионального образования, в первую очередь среднего профессионального образования. Стоит задача более тесного взаимодействия уровней образования с целью синхронизации целевых приоритетов и задач. В частности, одной из наиболее перспективных идей, нацеленной на получение студентами конкретной прикладной квалификации, является внедрение прикладного бакалавриата.

В целях повышения эффективности государственных расходов на образование начали реализовываться меры, направленные на реорганизацию учебных заведений профессионального образования путем их интеграции с высшими учебными заведениями и создания университетских комплексов.

В течение нескольких последних лет происходит переход на новую систему образования, ориентированную на компетентный подход. В образовательных стандартах нового поколения требования к результатам освоения основных образовательных программ бакалавриата определены как необходимость обладать двумя видами компетенций: общекультурными и профессиональными.

Начат переход на эффективный контракт в образовании, который предполагает: более высокий уровень оплаты труда, повышение уровня оказания образовательных услуг, прямую зависимость заработной платы от качества и результатов работы.

Основные нерешенные проблемы связаны с неравномерным качеством высшего образования на фоне повышения государственного финансирования, низкой степенью глобальной конкурентоспособности российских вузов, дифференциацией региональных систем высшего образования, низким уровнем вузовской науки и слабой ее интеграцией в образовательный процесс, асимметрией в структуре спроса и предложения на рынке образования.

Решению данных проблем будет способствовать: создание системы внешней оценки качества образования; развитие новых гибких форматов обучения, обеспечивающих возможность образовательного сопровождения профессиональных жизненных траекторий; практическая реализация концепции непрерывного образования; развитие инновационных форматов процесса обучения; обеспечение экономической самостоятельности и создание системы финансирования высшего образования на принципах «деньги следуют за студентом»; увеличение объема и качества исследований и

разработок в системе профессионального образования; развитие кооперации вузов и научно-исследовательских учреждений на принципах сетевого управления; расширение дополнительного и послевузовского образования с точки зрения повышения качества, прикладной ориентации и спроса со стороны населения; повышение уровня интернационализации высшего образования как инструмента повышения глобальной конкурентоспособности.

В настоящее время образование развивается в условиях усиления роли федерального центра, в том числе и относительно самостоятельных федеральных вузов, и концентрации усилий всей системы на выполнении Указов Президента (май 2012). Институциональные преобразования и рост бюджетного финансирования образования сфокусированы на модернизацию инфраструктуры школьного образования и повышение заработной платы работников всех уровней образования. Находившиеся долгое время на периферии политики сферы дошкольного и дополнительного образования детей становятся приоритетом развития, однако реализуемые институциональные изменения не подкреплены необходимыми ресурсами.

Риски образовательного неравенства по прежнему высоки и имеют тенденцию к усилению в условиях изменений в законодательстве и ограниченных возможностей местных бюджетов. Усиливается региональное неравенство в доступности и качестве образовательных программ. На снижение неравенства будут работать программы поддержки бедных семей с детьми школьниками и школ, работающих со сложными контингентами учащихся.

Заработная плата педагогов растет, но нестабильность этого процесса и сопутствующий рост нагрузки и отчетности снижают возможные позитивные эффекты. Целесообразно синхронизировать процессы повышения оплаты труда работников системы образования с изменениями требований к содержанию их работы труда.

Возможности граждан в получении информации об образовательных организациях, услугах, результатах, а также использования сервисов обратной связи значительно расширились. Однако в условиях специфического российского рынка образовательных услуг и в целом пока еще низкого уровня пользовательской культуры ориентиром в развитии информационной открытости стали стандарты, заданные на государственном уровне, а не интересы потребителей. Содержание потребительского запроса отражено в

нормативных требованиях частично, а формальная реализация норм приводит к тому, что качество информации и удобство ее использования пользователем остается все еще не вполне удовлетворительным.

8 Социальная защита и реформа пенсионной системы^{120,121}

8.1 Динамика социальных расходов

В России в 2012 г. совокупные государственные расходы на социальную политику составили 21,1% от величины валового внутреннего продукта страны, или около 7652,8 млрд. руб. Более половины этой суммы пришлось на поддержание системы социальной защиты населения (табл. 8.1).

Наиболее существенные переломы в общей динамике расходов в сфере социальной политики на протяжении последнего десятилетия связаны с изменениями макроэкономической конъюнктуры и сменой фаз экономического цикла. Так, в середине 2000-х гг., на фоне роста российской экономики, постепенно наращивалось финансирование образования и здравоохранения: расходы на систему образования с 2004 г. по 2007 г. увеличились с 3,5 до 4,0% ВВП; на здравоохранение, физическую культуру и спорт — с 3,3 до 4,2% ВВП. В то же время в отношении расходов на социальную защиту в этот период наблюдалась противоположная динамика: они росли медленнее, чем ВВП, в первую очередь, вследствие отставания затрат на пенсионное обеспечение от темпов роста экономики.

Ситуация в корне изменилась в кризисные годы. Увеличение финансирования по направлению социальной защиты в сочетании с временным падением ВВП в 2009 году привели к тому, что за период 2008-2010 гг. удельный вес расходов на этот блок вырос в 1,5 раза, опередив все прочие социальные расходы.

Затем, в 2010-2012 гг. темпы роста государственных трат на образование совпадали с темпами роста валового продукта, обеспечивая этой статье стабильную долю в общей структуре расходов; совокупный объем финансирования здравоохранения, физической культуры и спорта увеличивался немного более высокими темпами по сравнению с ростом экономики, а вот расходы на социальную защиту просели к 2012 г. по сравнению с 2010 г. на 1,3 п.п. Тем не менее, даже в 2012 г. удельный вес расходов бюджетной системы на социальную защиту значительно превзошел целевой уровень, обозначенный в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ к 2020 г. (до 9–9,8% ВВП).

¹²⁰ Авторы: Оксана Вячеславовна Синявская, к.э.н., в.н.с. ЦАДУЖ; Светлана Сергеевна Бирюкова, к.э.н., ст.н.с. ЦАДУЖ

¹²¹ В данной главе использованы отдельные результаты проекта «Оценка динамики благосостояния населения России и моделирование эффектов влияния налоговой, экономической и социальной политики на сектор домашних хозяйств», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2013 и 2014 гг.

В чем же причины такого стремительного роста? Как показывает анализ составляющих блока социальной защиты, основных причин здесь, как минимум, две. Во-первых, проводимая в конце 2000-х гг. политика масштабного увеличения пенсий, благодаря которой удалось избежать резкого кризисного падения денежных доходов населения, и валоризация пенсионных прав в 2010 г. увеличили затраты на пенсионную систему — самую существенную статью всех социальных расходов — до 8-9% ВВП. Во-вторых, на протяжении последних лет наблюдается значительное увеличение расходов на меры социальной помощи нестрахового характера. При этом максимальные темпы роста были зафиксированы в кризисном 2009 г., когда объемы расходов увеличились на 37% по сравнению с предшествующим годом.

Таблица 8.1.

Расходы на социальную политику в России, 2002-2012¹²²

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	<i>в процентах от ВВП</i>										
Социальная политика	18,5	17,3	16,4	17,2	17,0	17,7	17,5	21,9	22,1	20,9	21,1
<i>в том числе:</i>											
Образование ¹⁾	3,8	3,6	3,5	3,7	3,9	4,0	4,0	4,6	4,1	4,0	4,1
Здравоохранение ¹⁾	3,6	3,4	3,3	3,7	3,6	4,2	3,7	4,3	3,7	3,5	3,7
Физкультура и спорт ²⁾										0,3	0,3
Культура и кинематография ²⁾	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	0,5
Средства массовой информации ²⁾										0,2	0,2
Социальная защита	10,5	9,6	8,9	9,1	8,8	8,8	8,9	12,2	13,5	12,4	12,3
Социальная защита	10,5	9,6	8,9	9,1	8,8	8,8	8,9	12,2	13,5	12,4	12,3
<i>в том числе:</i>											
Пенсии ³⁾	8,1	6,8	6,3	6,0	5,5	5,2	5,6	7,5	8,7	8,2	8,4
Программы социального страхования ⁴⁾	1,1	0,9	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8	1,1	1,0	0,8	0,8
Программы в области содействия занятости населения ⁵⁾	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2	0,1
Программы социальной помощи, в том числе:	1,1	1,2	1,1	1,9	2,0	1,9	1,8	2,7	2,8	2,7	2,5
Льготы (в натуральной форме или в денежном эквиваленте) ⁶⁾	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,9	0,8
Ежемесячные и единовременные денежные выплаты всем категориям льготников ⁷⁾	-	-	-	0,8	0,9	0,9	0,8	1,0	0,9	1,0	0,9
Адресные социальные программы ⁸⁾	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4
Отдельные виды нестраховой социальной поддержки семей с детьми ⁹⁾	-	-	-	-	-	-	0,03	0,1	0,2	0,3	0,4
Другие виды пособий и социальной помощи ¹⁰⁾	0,04	0,03	0,03	0,04	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	-	-
Социальное обслуживание ¹¹⁾	н.д.	0,5	0,7	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4
Другие расходы на социальную защиту ¹²⁾				0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Источники: Данные Федерального казначейства (Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, федерального бюджета РФ, консолидированных бюджетов субъектов РФ); федеральные законы об исполнении бюджетов Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования; законы об исполнении бюджетов субъектов РФ; данные Росстата (стат. сб. «Социальное положение и уровень жизни населения России»); данные Роструда; оценки и расчеты Независимого института социальной политики.

¹²² В таблице представлены расчеты Елены Александровны Гориной, к.э.н., ст.н.с. ЦАДУЖ.

Примечания:

- ¹⁾ Кассовое исполнение консолидированного бюджета РФ (Федеральное казначейство). 2003-2004 гг.: без учета расходов внебюджетных фондов в силу отсутствия данных.
- ²⁾ Кассовое исполнение консолидированного бюджета РФ (Федеральное казначейство).
- ³⁾ 2003-2004 гг.: рассчитано как сумма расходов ФБ, КБ субъектов и ПФР. 2005-2012 гг.: рассчитано как сумма расходов ФБ и КБ субъектов на пенсионное обеспечение (кроме региональной социальной доплаты к пенсии) и расходов ПФР по данным ФЗ об исполнении бюджета ПФР за соответствующие годы (кроме расходов на выплату ЕДВ федеральным льготникам, федеральной социальной доплаты к пенсии, предоставление материнского капитала и другие меры социальной поддержки).
- ⁴⁾ Расходы Фонда социального страхования по разделу «Социальная политика» (кроме расходов на пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, пособия гражданам, подвергшимся воздействию радиации, обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в части оплаты санаторно-курортного лечения, а также проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, а также на возмещение стоимости гарантированного перечня услуг и социальные пособия на погребение) по данным ФЗ об исполнении бюджета ФСС за соответствующие годы).
- ⁵⁾ Включает расходы на выплату пособий и материальную помощь безработным (по данным Росстата), расходы на осуществление полномочий РФ в области содействия занятости населения (2005-2006 гг.: расходы Роструда по исполнению федерального бюджета; 2007-2011 гг.: субвенции бюджетам субъектов РФ на осуществление полномочий РФ в области содействия занятости населения; 2012 г.: субвенции бюджетам субъектов РФ на осуществление социальных выплат безработным гражданам (данные исполнения ФБ) и расходы на меры по снижению напряженности на региональных рынках труда).
- ⁶⁾ В натуральной форме или в денежном эквиваленте. 2003-2004 гг.: рассчитано как сумма расходов на (1) льготы по оплате за ЖКУ и (2) расходов на остальные виды льгот (минимально оценены в размере 50% от расходов на льготы по оплате за ЖКУ); 2005-2010 гг.: рассчитано как сумма расходов на (1) меры социальной поддержки по оплате ЖКУ для всех категорий, (2) обеспечение набора социальных услуг для федеральных льготников, (3) обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий (4) оплата стоимости проезда пенсионерам к месту отдыха и обратно (Закон РФ №4520-1, для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера), (5) различные виды социальной поддержки по обязательствам бюджетов субъектов РФ; 2011-2012 гг.: добавлены также расходы на меры социальной поддержки пострадавшим от воздействия радиации и расходы на обеспечение жильем различных категорий населения за счет средств федерального бюджета (данные Росстата, исполнения ФБ, бюджетов ПФР и ФСС).
- ⁷⁾ Расходы на предоставление социальной поддержки в виде ЕДВ и других регулярных и единовременных денежных пособий для отдельных категорий граждан. С 2005 г. рассчитано как сумма расходов на выплаты федеральным и региональным категориям населения (данные Росстата, исполнения ФБ, бюджетов ПФР и ФСС).
- ⁸⁾ Включает расходы на предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, ежемесячного пособия на ребенка, адресной социальной помощи и расходы на федеральную и региональную социальную доплату к пенсии (данные Росстата, исполнения бюджета ПФР, законы об исполнении бюджетов субъектов РФ).
- ⁹⁾ Включает расходы на выплату единовременных и ежемесячных пособий на детей военнослужащих по призыву, пособий, связанных с семейным устройством детей, лишенных родительского попечения, пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, а также на предоставление материнского (семейного) капитала на федеральном и региональном уровнях (данные Росстата, исполнения ФБ, бюджетов ПФР и ФСС).
- ¹⁰⁾ 2002-2010 гг.: включает компенсационные выплаты на возмещение материального ущерба жертвам политических репрессий, помощь беженцам и вынужденным переселенцам, а также другие виды пособий (данные Росстата). 2011-2012 гг. – в связи с изменением методики расчета расходы на эти виды пособия не выделяются.
- ¹¹⁾ 2005-2012 гг.: расходы консолидированного бюджета РФ по подразделу 1002 «Социальное обслуживание» (за вычетом расходов на городскую социальную доплату к пенсиям неработающих пенсионеров в Москве).
- ¹²⁾ 2003-2007 гг.: рассчитано балансовым методом (в 2003-2004 гг. совместно с расходами на социальное обслуживание); 2008-2012 гг.: включает расходы федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ по подразделам 1005 «Прикладные научные исследования в области социальной политики» и 1006 «Другие вопросы в области социальной политики», а также расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по подразделам 1003 «Социальное обеспечение населения» и 1004 «Охрана семьи и детства» (кроме расходов непосредственно на социальное обеспечение).

8.2 Основные этапы развития социальной политики

Современная система социальной защиты населения формировалась в России в течение всего постперестроечного периода, и процесс ее настройки продолжается до настоящего времени. Блок социальных вопросов далеко не сразу оказался в фокусе государственного внимания, а после включения социальной проблематики в число основных пунктов политической повестки в этой области несколько раз происходила смена приоритетных задач. В общей сложности, с учетом степени внимания государства к социальным вопросам и расстановки акцентов в этой сфере, в истории развития социальной политики России можно выделить три основных этапа.

Первый этап — начало 1990-х гг. — охватывает период послереформенных институциональных изменений, связанных с адаптацией системы социальной защиты населения к новым экономическим условиям. Спад 1990 г. и наступивший вслед за ним экономический кризис привели к резкому снижению уровня жизни подавляющей части российского населения, стремительному росту социального и доходного неравенства, возникновению диспропорций на рынке труда, появлению открытой и скрытой безработицы, неформального экономического сектора и пр.

Двукратное сокращение ВВП и хронический дефицит государственного бюджета этого времени остро поставили вопрос о сокращении социальных расходов. В ответ на этот вызов в системе социального страхования и пенсионного обеспечения были созданы новые финансовые институты, так называемые внебюджетные социальные фонды — Пенсионный фонд (ПФ), Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС), Фонд социального страхования (ФСС). Проведенные реформы при этом не привели к изменениям в сути основной деятельности этих отраслей.

Основным и практически единственным инструментом компенсации социальных потерь населения от экономических преобразований в этот период стало принятие большого числа законов, дававших право на различные социальные выплаты и льготы, которые охватили в конечном итоге более двух третей населения. Особое распространение получили льготы на покупку товаров и услуг по более низким ценам или на бесплатной основе. Однако бюджетные ограничения сделали невыполнимой задачу своевременной выплаты всех назначенных пособий, а большинство льгот на услуги, которые должны были оплачиваться из средств консолидированного бюджета РФ, реально оказывалось за счет средств поставщиков этих услуг.

Появление принципиально новых для страны социальных и экономических вызовов, таких как, например, распространение безработицы или усиление миграционных потоков из стран бывшего Советского Союза, потребовало быстрой разработки нового законодательства. В результате этого уже в 1991 г. был принят Закон «О занятости населения в Российской Федерации», а затем, в соответствии с ним, были образованы внебюджетный фонд Государственного фонда занятости населения РФ (ГФЗН) и Федеральная служба занятости (ФСЗ), основной задачей которой стала политика противодействия безработице. В 1993 году были приняты Законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», а также «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Уже на первом этапе развития российской социальной политики в структуру основных нормативных документов были внесены вопросы семьи и детства. В новой конституции 1993 г. были закреплены государственные гарантии защиты семьи, материнства, отцовства и детства, в 1992 и 1996 гг. приняты президентские указы, устанавливающие меры по поддержке многодетных семей и основные направления государственной семейной политики, в 1995 г. принят Семейный кодекс Российской Федерации. Однако с учетом обозначенных выше бюджетных ограничений существенная часть сформулированных норм и рекомендаций в области семейной политики на этом этапе не была выполнена. Разнообразие форм поддержки семей с детьми, равно как и объемы финансирования этого направления, постепенно сокращались, поскольку в этот период усилия государства были направлены, прежде всего, на компенсацию ухудшения благосостояния традиционным для индустриального общества социальным группам — пенсионерам, инвалидам и безработным. В конечном итоге это привело к фактическому обесцениванию поддержки семей с детьми ([«Анализ положения детей...» 2011](#)).

Второй этап развития российской социальной политики относится к 1996-2005 гг., и включает в себя подготовку и проведение целого ряда крупных реформ в социальной сфере. Среди основных предпосылок этих реформ эксперты указывают окончательно оформившуюся после преодоления гиперинфляции в середине 1990-х гг. потребность в новых источниках экономического роста ([Зубаревич, Ибрагимова и др. 2007](#)). Сочетание неблагоприятной демографической динамики, растущего доходного неравенства и низкой эффективности сложившихся к тому моменту институтов социальной сферы в скорой перспективе должно было привести еще большему удорожанию системы социальной

защиты населения. Даже на фоне стабильной, но не растущей экономики, такой сценарий развития представлялся неперспективным.

Подготовка реформ, нацеленных на приведение социальной сферы в соответствие со стандартами рыночной экономики, началась в 1996 г. В конце этого года был принят ФЗ №159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», численность которых за годы экономической перестройки выросла в 2,7 раза. Финансово-валютный кризис 1998 г. затормозил реформы, но начавшийся за ним рост, во многом связанный с благоприятной динамикой цен на энергоносители, ослабил давление внешних факторов долгосрочного развития и позволил ввести некоторые изменения уже в начале 2000-х годов. Так, в начале 2002 г. вступил в силу Трудовой Кодекс РФ, который позволил привести трудовые отношения в большее соответствие с новыми экономическими реалиями. Наиболее важными реформами этого периода в социальной сфере стали пенсионная реформа (2002 г.), создание системы адресных программ для поддержки бедного населения (с 1998-1999 гг.), монетизация льгот и децентрализация социальной политики (2005 г.).

В области социальной поддержки семей на втором этапе можно выделить создание трех видов помощи:

- 1) ежемесячные пособия бедным семьям с детьми;
- 2) жилищные субсидии;
- 3) адресные пособия семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Три перечисленных пособия составили основу адресных программ поддержки бедных семей. После принятия в 1999 г. ФЗ №81 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» ежемесячное пособие на ребенка стало предоставляться только тем семьям, доходы которых находились ниже уровня прожиточного минимума, и одновременно с этим был назначен базовый размер пособия в 70 руб. Вследствие введения критерия нуждаемости численность получателей ежемесячного детского пособия начала постепенно снижаться (табл. 8.3). Утвержденный в 2004 г. Жилищный кодекс РФ унифицировал порядок предоставления жилищных субсидий и привязал его к соотношению затрат на оплату ЖКУ и доходов домохозяйства, что позволило остановить рост числа получателей такой помощи, а затем постепенно развернуть динамику этого показателя в противоположном направлении (табл. 8.3).

Таблица 8.2

Структура государственных расходов на выплату пособий и социальную помощь, 2000-2013 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Расходы на выплату пособий и социальную помощь, всего, млрд. руб.	7,7	98,3	128,7	141,3	141,0	314,9	467,5	639,5	830,0	1167,9	1522,7	1831,1	1935,9	2076,2
Расходы на выплату пособий и социальную помощь, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>В том числе:</i>														
Пособия по временной нетрудоспособности	42,8	49,3	48,7	49,8	49,1	20,7	17,4	16,6	16,2	13,0	12,2	8,4	7,7	7,9
Семейные и материнские пособия, из них:	33,8	34,9	34,0	32,6	31,9	14,7	12,0	18,9	21,5	19,3	17,4	16,0	16,7	16,2
<i>по беременности и родам</i>	4,7	5,6	6,7	7,6	8,6	4,6	4,1	4,6	5,3	4,9	4,4	4,1	4,5	4,0
<i>при рождении ребенка</i>	2,0	1,9	4,5	4,6	4,6	2,6	2,4	1,9	1,7	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2
<i>по уходу за ребенком до 1,5 лет</i>	2,3	2,0	4,0	4,0	4,0	1,8	1,6	8,5	9,1	8,3	8,0	7,6	7,9	8,2
<i>по уходу за детьми-инвалидами</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>ежемесячное пособие на ребенка</i>	24,6	25,2	18,6	16,2	14,5	5,8	4,2	3,8	3,9	3,5	2,9	2,5	2,5	2,2
<i>выплаты единовременного пособия беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву</i>									0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
<i>выплаты на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на оплату труда приемному родителю</i>									1,2	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4
<i>выплаты единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью</i>									0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Денежные выплаты отдельным категориям граждан за счет средств федерального бюджета						39,8	38,4	31,5	27,9	22,1	19,2	16,9	16,7	16,9
Денежные выплаты отдельным категориям граждан за счет средств субъектов						14,5	12,8	13,5	18,9	19,0	19,8	19,7	20,5	20,8
Субсидии и льготы гражданам на оплату ЖКУ	...	...	...	...	...	...	6,6	9,5	9,0	11,3	15,5	14,8	15,7	15,6
Социальная помощь гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастроф на АЭС и других аварий	5,1	5,1	4,2	4,1	4,4	1,7	1,2	2,3	0,9	1,4	0,4	0,8	0,2	0,2
Пособия и материальная помощь безработным	8,1	7,3	8,2	9,2	9,9	5,2	4,2	2,5	1,9	4,2	3,7	2,3	1,8	1,5
Все прочие выплаты пособий и социальной помощи	10,2	3,4	4,9	4,3	4,7	3,4	7,4	5,2	3,7	9,7	11,8	21,1	20,7	20,9
Расходы на выплату пособий и социальную помощь, в процентах к предыдущему году	117,0	104,1	112,7	96,6	90,0	198,2	135,4	186,3	113,7	126,0	122,0	110,9	100,6	100,4
Удельный вес семейных и материнских пособий, процентов в ВВП	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Удельный вес семейных и материнских пособий, процентов в объеме денежных доходов населения	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России, статистические сборники 2005, 2010, 2013, 2014 гг.

Участниками всех трех адресных программ в разные годы становились 30-35% домохозяйств, что практически в 2 раза превышало долю бедных по оценкам статистики тех лет. Высокая включенность населения в адресные программы для бедных в этот период обусловлена различиями в правилах входа в каждую из них, слабыми процедурами контроля доходов и широкой распространенностью неформальных денежных поступлений у населения.

В 2005 г. была проведена реформа, в результате которой большинство полномочий по законодательному регулированию и финансированию пособий и льгот нестрахового характера перешли с федерального уровня на региональный. В их числе оказались адресные пособия для бедных, получателями которых преимущественно являются семьи с детьми. Децентрализация программ социальной поддержки для семей с детьми не сопровождалась передачей субъектам РФ налоговых доходов, и потому привела к региональным диспропорциям в объемах их финансирования: относительно богатые регионы смогли выделять больший объем средств на поддержку граждан по сравнению с бедными. Несмотря на подключенный для решения этой проблемы механизм межбюджетного перераспределения в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов, одним из последствий введенных изменений стал рост регионального неравенства в выплатах для семей с детьми и, соответственно, в их доходном положении.

В целом на этом этапе место социальных вопросов в перечне политических приоритетов государства не менялось: решению задач по поддержанию финансово-экономической стабильности, реструктуризации системы государственного управления и развитию механизмов рыночной экономики по-прежнему уделялось больше внимания. Об этом, в частности, свидетельствует сокращение доли совокупных расходов на социальную политику в процентах от ВВП, наблюдаемое до 2004 года, а на социальную защиту — до 2006 года включительно (табл. 8.1). При этом в структуре затрат на выплату пособий и социальную помощь на протяжении второго этапа развития социальной политики падала доля расходов на семейные и материнские пособия. Несмотря на небольшой рост в начале десятилетия, она сократилась с 33,8% в 2000 г. до 19,5% в 2006 г. (без учета расходов на предоставление ежемесячных денежных выплат, а с учетом этой статьи — до 12,0%, табл. 8.2). Ситуация начала изменяться во второй половине 2005 г., когда Президентом страны было объявлено начало реализации приоритетных национальных проектов, три из которых — «Здоровье», «Образование» и «Доступное и комфортное жилье» — относились к социальной сфере.

Сразу после этого, в 2006 г., в послании Президента Федеральному собранию РФ была заявлена обширная и амбициозная программа по преодолению демографического кризиса в России. К тому времени очевидными стали экономические риски, связанные с ростом нагрузки на трудоспособное население вследствие устойчиво низкого уровня рождаемости в сочетании с постепенным увеличением ожидаемой продолжительности жизни населения. С этого момента начинается новый, *третий этап* развития системы социальной политики в России, на протяжении которого демографические и социальные вопросы постоянно находятся в фокусе общественно-политического внимания.

Дискуссия о необходимости разработки и введения новых мер социальной политики, направленных на поддержку семей с детьми, зародилась в начале 2000-х гг., однако их реализация началась именно после президентского послания 2006 г. Уже в декабре того же года был утвержден целый пакет нормативных актов, принятие которых привело к повышению страховых пособий, выплачиваемых в связи с рождением и уходом за детьми, а также расширению числа их получателей; предоставлению семьям, в которых родился второй или последующие дети, права на получение материнского (семейного) капитала¹²³; установлению нового вида пособия при передаче ребенка на воспитание в семью; введению компенсационных выплат родителям за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении. Основной задачей семейно-демографической политики третьего этапа стало стимулирование рождаемости, и именно этим объясняется активное расширение системы мер финансовой поддержки женщин (семей), у которых появлялись вторые, третьи и последующие дети.

¹²³ Размеры назначенных выплат см. в табл. 8.4.

Таблица 8.3.

Численность участников некоторых программ системы социальной защиты, 2000-2013 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Численность детей до 16 лет, на которых назначено ежемесячное пособие, млн. чел.	19,2	18,8	18,3	17,6	16,7	13,3	11,8	11,3	10,6	10,5	9,9	9,7	8,9	8,4
Численность получателей ежемесячного пособия, млн. чел.	13,8	13,8	13,4	12,9	12,3	9,6	8,4	8,0	7,4	7,3	6,8	6,4	5,8	5,3
Удельный вес детей до 16 лет, на которых назначено пособие, в общей численности детей (от 0 до 16 лет), процентов	57,2	58,3	58,7	58,2	57,3	47,8	43,8	44,8	43,0	42,8	40,4	38,7	34,9	32,4
Численность пенсионеров, получающих федеральную социальную доплату к пенсии, на конец года, млн. чел.											2,5	2,7	2,9	3,0
Численность пенсионеров, получающих региональную социальную доплату к пенсии, на конец года, млн. чел.											2,5	2,4	2,4	2,4
Численность получателей ежемесячных денежных выплат, млн. чел.						16,4	16,8	16,9	16,8	16,8	16,7	16,6	16,6	16,5
Число семей, получивших субсидию на оплату ЖКУ, тыс.	3 212	3 963	5 251	7 093	6 802	6 060	5 460	4 561	4 086	4 275	3 763	3 737	3 758	3 545
Удельный вес семей, пользующихся субсидиями, в общем числе семей, процентов	7,7	9,1	11,4	15,2	13,7	11,9	10,6	8,8	7,9	8,3	7,3	7,2	6,9	6,4
Численность граждан, пользующихся социальной поддержкой по оплате ЖКУ, млн. чел.	46,0	48,8	49,8	44,0	43,9	37,6	39,5	38,8	38,6	37,3	37,5	37,1	37,8	37,2
Удельный вес граждан, пользующихся социальной поддержкой по оплате ЖКУ, в общей численности населения, процентов	31	33	34	30	30	26	28	27	27	26	26	26	26	26

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России, статистические сборники 2003–2014 гг., данные ЦБСД Росстата

В 2007 г. была принята Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, включающая в себя три этапа реализации, направленных на:

- 1) преодоление сложившихся негативных тенденций демографического развития России (2007-2010 гг.);
- 2) стабилизацию демографической ситуации (2011-2015 гг.) и
- 3) предупреждение возможного ухудшения демографической ситуации в стране в будущем (2016-2025 гг.).

В 2008 г. Правительство РФ утвердило Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, в качестве основного метода решения задач которой был предложен переход к «инновационному социально ориентированному типу экономического развития». Вследствие этого на всех этапах реализации Концепции первым среди приоритетов социальной и экономической политики страны выступает развитие человеческого потенциала, подразумевающее развитие систем здравоохранения, образования, совершенствование механизмов обеспечения минимальных социальных гарантий и проведение активной демографической политики.

Попытка комплексной работы над задачей по повышению рождаемости привела к тому, что внимание лиц, принимающих решения, привлекли и другие вопросы семейного и детского благополучия — в частности, проблема сиротства. С целью деинституционализации сиротства, помимо введения единовременного пособия при передаче ребенка на устройство в семью, с 2007 г. на федеральном уровне были установлены минимальные размеры вознаграждения приемного родителя (2500 руб.) и ежемесячных выплат на содержания ребенка (4000 руб.), позволяющие региону претендовать на субсидию из федерального бюджета. Еще через несколько лет на волне общественного внимания в отношении этой категории детей был принят закон об ограничении иностранного усыновления (2013 г.), а также установлены единовременные выплаты при усыновлении детей-инвалидов, детей в возрасте старше семи лет или детей, являющихся братьями и сестрами, в размере 100 тыс. руб. (табл. 8.4).

Экономический кризис 2009 г. оказал на российское население меньший эффект, чем два предшествующих, по ряду причин. В 2008-2009 гг. государство вернулось к пересмотру пенсионной реформы, что выразилось, прежде всего, в принятии законов, повышающих размер текущих пенсий. Это решение позволило существенно сгладить негативный эффект от наступившего в 2009 г. кризиса на доходы пенсионеров. Потери

в доходах трудоспособного населения были демпфированы опережающим ростом минимальной зарплаты, зарплаты в бюджетном секторе и пособия по безработице, который перевесил негативный эффект инфляции, безработицы и задержек зарплаты. В то же время введенная с 1 апреля 2008 г. ежегодная индексация по уровню инфляции для пособий, финансируемых из Федерального бюджета, предотвратила обесценивание этого блока денежных мер социальной политики. Невзирая на экономический кризис, доля государственных расходов на социальную защиту населения неуклонно возрастала с 2007 по 2010 гг. Это связано, главным образом, с непрерывным наращиванием пенсионных расходов, а затем — социальных пособий: льгот и регулярных и единовременных выплат, предоставляемых отдельным социально-демографическим группам по большей части без учета нуждаемости (табл. 8.1). В докризисные годы на них уходило более трех четвертей средств, расходуемых на меры социальной помощи. В 2010-е годы наметилась тенденция к снижению доли этих выплат из-за отвлечения части бюджетных ресурсов на быстро растущие относительно новые виды расходов, нацеленные на поддержку семей с детьми. В первую очередь, перелом этой динамики связан с началом выплат по программе материнского (семейного) капитала.

Таблица 8.4.

Размеры основных выплат семьям с детьми на 1 января соответствующего года, руб.,
2007-2014 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности (до 12 недель)	300,0	325,5	374,6	412,1	438,9	465,2	490,8	515,3
Родовой сертификат	10 000	10 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	-	14 000	15 820	17 402	18 533,1	19 645,1	20 725,6	21 761,9
Единовременное пособие при рождении ребенка	8 000	8 680	9 989,9	10 988,9	11 703,1	12 405,3	13 087,6	13 742,0
Единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью	8 000	8 680	9 989,9	10 988,9	11 703,1	12 405,3	13 087,6	13 742,0
Единовременное пособие в случае усыновления ребенка-инвалида, ребенка в возрасте старше семи лет, а также детей, являющихся братьями и (или) сестрами, на каждого ребенка, тыс. руб.	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0
Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет (минимальный размер):								

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
по уходу за первым ребенком	1 500	1 627,5	1 873,1	2 060,4	2 194,3	2 326,0	2 453,9	2 576,6
по уходу за вторым и последующими детьми	3 000	3 255,0	3 746,2	4 120,8	4 388,7	4 652,0	4 907,9	5 153,2
Ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	-	6 000	6 780	7 458	7 942,8	8 419,3	8 882,4	9 326,5
Ежемесячные выплаты на содержание ребенка в семье опекуна (минимальный размер)	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Ежемесячные выплаты на вознаграждение, причитающееся приемному родителю (минимальный размер)	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Государственный сертификат на материнский (семейный) капитал, тыс. руб.	250,0	276,25	312,16	343,38	365,70	387,64	409,0	429,4

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России, статистические сборники 2010, 2013 гг.; Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ (Справочная информация); Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»

Следующим шагом в развитии системы социальной защиты пенсионеров стало введение с 1 января 2010 г. социальных доплат к пенсии для неработающих пенсионеров, общая сумма материального обеспечения которых не достигает величины регионального прожиточного минимума. В первый год реализации этой программы получателями доплаты стали около 5 млн. пенсионеров (табл. 8.3), что, в сочетании с кризисным сокращением экономики, привело к увеличению доли адресных социальных программ для малообеспеченных в структуре совокупных расходов на социальную политику в 2009-2010 гг. с 0,3 до 0,5% ВВП.

В том же 2010 г. в послании Президента Федеральному Собранию произошел очередной возврат к семейно-демографической проблематике. Предложенный первым лицом государства акцент на поддержку многодетных семей позже выразился в создании программ по предоставлению регионального материнского (семейного) капитала и повышении размеров налоговых вычетов для семей с тремя и более детьми.

Определенным рубежом на пути становления российской системы социальной защиты населения стало открытие текущего политического цикла, которое было обозначено принятием так называемых «майских указов Президента». Пять из одиннадцати программных указов, подписанных 7 мая 2012 г., так или иначе, касались вопросов социальной политики¹²⁴. Среди задач, сформулированных в указах,

¹²⁴ Речь идет об указах № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», № 600 «О мерах по обеспечению

фигурируют такие, как улучшение жилищных условий многодетных семей, дальнейшее повышение заработной платы работников бюджетного сектора в различных сферах, повышение эффективности содействия трудоустройству инвалидов, увеличение поддержки социально ориентированных НКО, создание условий для совмещения материнства и занятости, поддержка нуждающихся многодетных семей с детьми в возрасте до трёх лет и другие. Среди достигнутых в рамках исполнения указов результатов можно указать введенное в 2013 г. в систему социальной защиты населения новое адресное пособие: ежемесячную денежную выплату в размере регионального прожиточного минимума для детей, назначаемую в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трёх лет (Указ № 606). До начала экономической рецессии в 2014 г. выделение средств на исполнение майских указов было одной из наиболее приоритетных задач, однако уже в начале 2015 г. ситуация изменилась: «заморозка» выполнения самых затратных из сформулированных в них пунктов в настоящее время рассматривается в качестве одного из возможных путей сокращения бюджетных расходов.

В 2012 г. был принят новый концептуальный документ, в рамках которого сформулирован широкий набор задач для социальной политики в отношении детей и семей с детьми — Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 гг. Основным принципом стратегии стало обеспечение равных возможностей развития всех детей, вне зависимости от экономического или социального статуса их семей, места проживания или характеристик здоровья. К настоящему моменту завершён первый этап ее реализации, важнейшим результатом которой стала разработка Концепции семейной политики в России до 2025 года (утв. 25.08.2014 г.). Отличительной особенностью последних двух документов является включения задач по повышению качества и уровня жизни семей с детьми в число первоочередных, предшествующих пронаталистским мерам.

Вехой в истории развития социальной политики в России станет, по-видимому, принятый в 2013 г. Федеральный закон № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Этот нормативный акт, во-первых, вводит критерий нуждаемости и понятие потребности в услуге при предоставлении бесплатного социального обслуживания граждан и, во-вторых, определяет механизмы участия в социальном обслуживании поставщиков услуг негосударственного сектора.

граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации».

Вступление в силу закона об основах социального обслуживания в 2015 г. должно привести к увеличению доли адресной помощи в системе социальной защиты населения и, соответственно, повышению эффективности предоставляемых услуг. Право на бесплатное обслуживание в соответствии с указанной в законе нормой получили граждане с доходом ниже полутора прожиточных минимумов, что теоретически должно расширить доступ малоимущего населения к социальным услугам. Одновременно с тем, спрогнозировать влияние этого закона на общее благосостояние нынешних клиентов системы социальной защиты в полной мере пока невозможно: результат зависит от того, как фактически будет реализована оценка потребности в услугах.

Следует также отметить, что основным механизмом реализации социальной политики в последние годы становятся государственные программы. Так, с 2013 г. действует масштабная долгосрочная программа «Социальная поддержка граждан», охватывающая все основные направления: социальную поддержку отдельных категорий граждан, развитие социального обслуживания населения, социальную поддержку семей с детьми и государственную поддержку социально ориентированных НКО. Соответствующие государственные программы приняты также в сфере здравоохранения, образования, занятости, жилья и культуры.

В целом, несмотря на то, что вопросы социального развития, социальной политики, социальной защиты населения вот уже на протяжении восьми лет входят в число приоритетных государственных задач, кардинальных системных изменений в этой области к настоящему моменту не произошло. Начатый еще с реформирования пособия для семей с детьми в 1999 г. переход к усилению адресности социальных программ не завершен. В действующей системе социальной защиты населения до сих пор сохраняется высокая доля мер, направленных на поддержку массовых категорий населения без учета их доходов. В то же время именно адресная поддержка граждан в период сложных жизненных ситуаций, связанных с потерей доходов или временной нетрудоспособностью является инструментом, ориентированным на воспроизводство и сохранение человеческого капитала в условия рыночной экономики.

Сложность проведения реформ, особенно радикальных, в области социальной политики связана с высокой инерционностью системы: заявленные публичные обязательства, как правило, почти невозможно отменить или даже сократить без принятия серьезного политического риска. Однако заморозка существующей системы в состоянии незавершенного перехода, особенно в нынешних бюджетных условиях, также является источником финансовых, политических и социальных рисков.

В текущей ситуации можно назвать три основные перспективные направления развития системы социальной защиты.

Во-первых, необходимо продолжить переход к усилению адресности всех действующих мер за счет перевода правил входа в программы социальной поддержки на принципы оценки нуждаемости. Унификация используемых критериев в сочетании с единой системой регистрации участников программ позволит постепенно отказаться от разветвленной системы выплат, в том числе несущественных размеров, и перейти к более концентрированному и одновременно эффективному распределению ресурсов. Кроме того, отказ от категориального подхода в пользу оценки нуждаемости позволит более полно включить в систему социальной защиты наиболее уязвимые на данный момент группы, в частности, семьи с детьми.

Во-вторых, к значимым результатам должно привести широкое внедрение технологии социального контракта, предполагающей взаимные обязательства государства и получателей социальной помощи. Индивидуальный подход, лежащий в основе этой технологии, позволяет наиболее полно мобилизовать внутренние ресурсы домохозяйства и каждого из его членов и перейти от поддержки, содержания бедных групп населения к инвестициям в их развитие. Важнейшая задача социального контракта — это раскрытие потенциала клиентов системы социальной защиты, стимулирование экономической активности малоресурсных групп населения с целью выведения их на самообеспечение. В долгосрочной перспективе успешно выполнившие контракт лица и домохозяйства становятся полностью независимы от системы социальной защиты, и это обеспечивает экономическую рентабельность подхода. Одновременно с развитием механизма социального контракта как неотъемлемая его часть должны вводиться принципы сопровождения и оценки результативности в сфере социального обслуживания.

Наконец, в-третьих, больше внимания необходимо уделять развитию негосударственного сектора в предоставлении услуг в сфере социального обслуживания. Введение элемента рыночных отношений в эту сферу позволит, с одной стороны, снять часть нагрузки с государственного сектора, а с другой, будет способствовать поиску экономически оправданных решений и росту доступности и качества услуг за счет включения механизма конкуренции, повысит вклад услуг в системе социального обслуживания в экономический рост. Расширение негосударственного сегмента услуг по социальному обслуживанию на современном этапе может осуществляться за счет увеличения объема госзаказа для некоммерческих организаций, развития государственно-частного партнерства и благотворительности.

8.3 Пенсионное обеспечение

8.3.1 Ключевые тенденции

Динамика уровня пенсионного обеспечения. Повышение уровня жизни пенсионеров выступает одной из основных задач пенсионной реформы, и в целом, если смотреть на динамику уровня и глубины бедности пенсионеров, в прошедшие пятнадцать лет пенсионная система с этой задачей справилась (Синявская, 2012). Немалую роль в этом сыграла положительная динамика в уровне пенсий в период после кризиса 1998 года. В отличие от кризисного десятилетия 1990-х гг., когда реальные размеры пенсий дважды (в 1992 и 1998-1999 гг.) испытывали почти двукратное падение, весь рассматриваемый период (с 2000 по 2014 гг.) пенсии в реальном выражении росли. Этот рост был особенно заметным в первые годы после кризиса 1998 г. (вплоть до 2002 г.) и затем – в 2008-2010 гг. В 2013 г. средняя пенсия превышала значения предреформенного 1991 г., по разным оценкам, в 1,5-1,9 раз. В 2014 г. впервые за последние годы реальный размер пенсии сократился, составив 97,7% от уровня 2013 года.

Динамика показателя отношения средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера (ПМП), который часто используется для оценки покупательной способности пенсий, была более скромной (рис. 8.1). Заметно повысить его удалось лишь с 2008 г., что потребовало значительных усилий по опережающему увеличению пенсии, финансовая цена которых оказалась непомерно высокой. В 2013 г. средний размер пенсии составил 165,4% прожиточного минимума пенсионера.

Коэффициент замещения, рассчитываемый как соотношение среднего размера пенсии и средней заработной платы в экономике, показывает, как меняются доходы пенсионеров относительно доходов работающего населения. После начала реформы 2002 года данный показатель снижался на протяжении 5 лет: с 31,6% в 2002 г. до 22,9% в 2007 г., что было обусловлено, прежде всего, сокращением эффективного тарифа единого социального налога (ЕСН), направляемого на выплату текущих пенсий (рис. 8.1). С 2008 до 2010 гг. наблюдалась положительная динамика: средний размер пенсий в 2010 г. составил 35,7% начисленной заработной платы. Завершение кризиса 2008-2010 гг. и замедление темпов индексации пенсий привели к возобновлению падения коэффициента замещения, который составил 32,9% в 2013 г. и 33,1% в 2014 году.

Прогнозные расчеты показывают, что в рамках действующей пенсионной модели сокращение коэффициента замещения в перспективе неизбежно (Синявская, Омельчук, 2014; Омельчук, Попов, 2014). Не случайно, в последние два года Правительство убрало из целевых показателей коэффициент замещения,

сфокусировавшись лишь на достижении определенного соотношения пенсии с ПМП, которое также постепенно пересматривается в сторону более умеренной динамики.

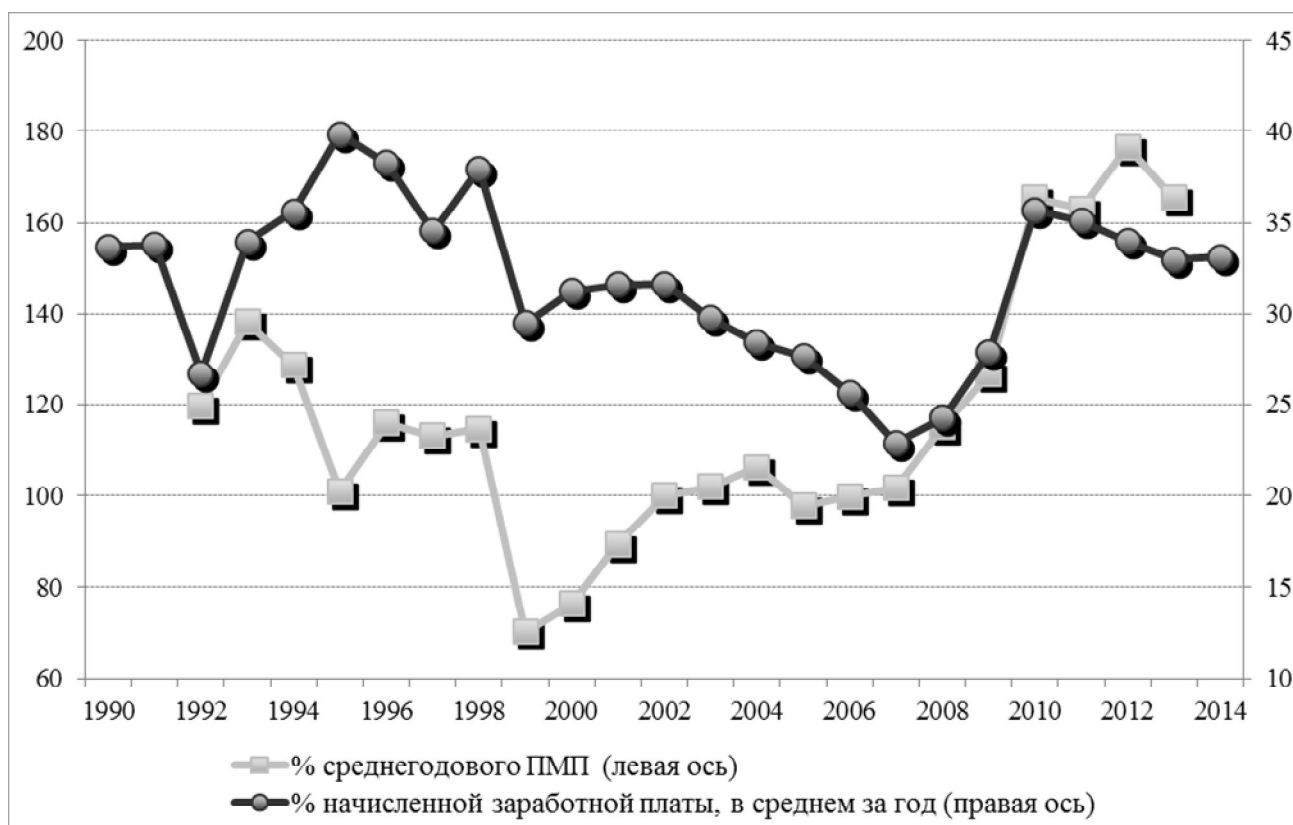


Рис. 8.1. Динамика среднего размера пенсии в процентах от среднегодового прожиточного минимума пенсионеров и начисленной заработной платы, в среднем за год, 1990 – 2014 гг.

Доходы и расходы пенсионной системы. Пенсионные расходы – самая большая статья социальных расходов всех современных развитых государств, включая Россию. Вплоть до 2008 года включительно доходы и расходы ПФР варьировали в районе 5-6% ВВП. Наиболее заметный рост расходов на выплату пенсий пришелся на 2009-2010 годы. В 2010 году совокупные расходы ПФР достигали 9,2%, в 2012 – 8,7% и в 2013 г. – 9,6% ВВП. «Чистые» расходы на выплату пенсий (без учета расходов на накопительную составляющую и меры социального характера – ЕДВ, материнский капитал и т.п.) в 2012 году составляли 7,2%, а в 2013 г. – 7,9% ВВП. Удельный вес накопительной составляющей на протяжении последнего десятилетия рос медленно: доходы в 2008-2012 гг. не превышали 0,7-0,8% ВВП, а расходы в 2011-2012 г. – 0,4% ВВП.

На протяжении большей части последнего десятилетия поступлений в ПФР от работодателей в виде ЕСН или пенсионных страховых взносов было недостаточно для выплаты всех пенсий текущим пенсионерам. Причин две: во-первых, снижение эффективного тарифа ЕСН вследствие налоговой реформы первой половины 2000-х.

Во-вторых, недополучение части средств на выплату пенсий из-за проведения накопительной пенсионной реформы. Одновременно период 2008-2010 гг. ознаменовался быстрым ростом уровня расходов на выплату пенсий, особенно заметным в 2010 г. в результате проведения валоризации пенсионных прав, заработанных до начала пенсионной реформы и до 1991 года.

Разрыв между налоговыми доходами и обязательствами пенсионной системы покрывался за счет федерального бюджета. Все расходы федерального бюджета на цели, связанные с финансированием обязательств по пенсиям, выросли с почти 3,0% ВВП в 2003 г. до 4,8% ВВП в 2010 г. и в 2013 г. опустились до 3,4% ВВП. В 2013 году бюджет по отношению к ВВП тратил на обеспечение сбалансированности 1,4%, на валоризацию 0,9%, на компенсацию выпадающих доходов в связи с пониженными страховыми взносами – 0,5%.

Столь сильная зависимость пенсионной системы от бюджетного финансирования является существенным политико-экономическим риском в любой экономике. Однако в условиях экономической рецессии и неблагоприятных внешних факторов риски сокращения бюджетного финансирования становятся особенно высокими. На первый план выходят задачи, связанные с поиском внутренних резервов сбалансированности пенсионной системы, главным образом, за счет сокращения обязательств.

Динамика численности пенсионеров и плательщиков. В начале 2000-х гг. Россия находилась в наиболее благоприятном для пенсионной системы периоде так называемого «демографического дивиденда», проявлявшегося в том, что на рынок труда выходили поколения «бэби-бума» 1980-х, а в пенсионную систему приходили малочисленные контингенты военных поколений 1940-х гг. рождения¹²⁵.

Стоит заметить, что точно оценить соотношение такого ключевого для пенсионной системы показателя как соотношение числа плательщиков пенсионных взносов и числа пенсионеров по открытым данным статистики не представляется возможным. Информация о численности плательщиков пенсионных взносов не публикуется. Косвенно ее можно оценить через динамику численности занятых, которая в период с 2000 по 2008 гг. устойчиво росла, что явилось следствием как благоприятных демографических условий, так и экономического роста. После кратковременного падения в 2009 г. рост занятости возобновился. Однако при этом на протяжении всего рассматриваемого периода стабильно росло и число занятых в неформальном секторе, как правило, не уплачивающих взносы в пенсионную систему.

¹²⁵ Подробнее изменения возрастной структуры населения обсуждаются в главе 2 Доклада.

Одновременно снижалась занятость на крупных и средних предприятиях, выступающих наиболее аккуратными плательщиками пенсионных взносов¹²⁶.

Численность пенсионеров сокращалась с 1998 по 2003 гг. включительно. Затем она снова начала расти, и к 1 января 2014 г. пенсию из ПФР получали 41,0 млн. человек; при том, что численность лиц пенсионного возраста составляла 33,8 млн. чел. Так много пенсионеров в новейшей российской истории еще не было, и ежегодно их число продолжает увеличиваться под влиянием старения населения, темпы которого будут особенно высоки в предстоящие два десятилетия.

До достижения пенсионного возраста пенсию получают часть социальных пенсионеров (из числа инвалидов), пенсионеров по случаю потери кормильца и по инвалидности. Кроме того, остается высокой доля досрочных пенсионеров по старости, которые, согласно оценкам ПФР, в 2010 году составляли 30% всех новых назначений пенсий¹²⁷. В перспективе доля досрочных пенсионеров, скорее всего, будет сокращаться; в том числе под влиянием мер по реформированию досрочных пенсий, предпринимаемых правительством в последние годы.

В 2008 г. на 100 пенсионеров приходилось 178 работников, что соответствовало примерно уровню 1995-1996 гг.; и этот год завершил период демографического дивиденда. После этого динамика данного показателя стала отрицательной; в 2013 году на 100 пенсионеров приходилось 166 работников.

Ключевые вызовы и прогнозируемые тенденции ближайших десятилетий. В ближайшие десятилетия ситуация внутри пенсионной системы будет находиться под мощным влиянием внешних факторов, важнейшими из которых выступают старение населения, продолжающаяся деиндустриализация и деформализация занятости, и экономическая рецессия.

Возрастная структура населения России кардинально меняется. Согласно среднесрочному демографическому прогнозу до 2030 г. отношение числа лиц трудоспособного возраста к числу лиц пенсионного возраста сократится с 2,56 чел. в 2013 г. до 1,84-2,08 чел. в 2030 г. (в зависимости от используемого сценария). Соотношение же плательщиков взносов и пенсионеров к 2030 г. практически сравняется (Синявская, Омельчук, 2014).

Продолжение процесса деиндустриализации и связанного с ним распространения неформальной и нестандартной занятости будет оказывать

¹²⁶ Подробнее об этом см. главу 3 «Рынок труда и политика на рынке труда»

¹²⁷ По данным РидМиЖ оформление досрочной пенсии по старости происходит в среднем почти на 7 лет раньше общеустановленного пенсионного возраста у мужчин и на 6 лет у женщин.

дополнительное давление на сокращение числа реальных плательщиков пенсионных взносов и доходной базы пенсионной системы¹²⁸. Еще одной проблемой российской пенсионной системы, которая может усилиться в неблагоприятных макроэкономических условиях, выступает теневая занятость в формальном секторе экономики, при которой происходит сокрытие (части) заработной платы от уплаты пенсионных взносов.

Другим следствием постиндустриального развития выступает повышение возраста первого входа на рынок труда. В развитых странах этот процесс, во многом связанный с распространением среднего и высшего профессионального образования, начался раньше, но с 1990-х гг. активно происходит и в России¹²⁹. Соответственно, сокращается продолжительность трудовой жизни и период уплаты пенсионных взносов.

Постиндустриальное развитие увеличивает неравенство в зарплатах во всех странах, но в России величина этого неравенства, сформировавшаяся в трансформационный период, намного выше, чем в большинстве европейских стран ([Заработная плата в России... 2007](#)). При том, что в среднем уровень заработной платы остается весьма низким. Пенсионная система во многом выступает заложницей подобного высокого неравенства в доходах населения. С одной стороны, оно не позволяет отказаться от приоритетной поддержки доходов бедного населения, в том числе посредством пенсионной системы. С другой стороны, перераспределение внутри пенсионной системы приводит к тому, что работники с низкой заработной платой (на уровне первых двух квинтилей) получают пенсию, которая практически не отличается от их трудовых доходов, тогда как в доходах относительно высокооплачиваемых работников пенсия составляет незначительную величину, что снижает мотивацию к их участию в уплате пенсионных взносов ([Синявская, 2012](#)).

Таким образом, под действием обозначенных выше факторов усилятся неблагоприятные тенденции последнего десятилетия, включая дальнейшее ухудшение соотношения численностей плательщиков пенсионных взносов и пенсионеров, сокращение доходной базы для уплаты пенсионных взносов, разбалансировку страховых (налоговых) доходов и расходов ПФР. Одновременно уже сократились и, скорее всего, станут еще меньше возможности бюджетного финансирования

¹²⁸ Подробнее о влиянии постиндустриального развития на пенсионную систему см. в ([Синявская, 2010](#)).

¹²⁹ По данным обследования РИДМИЖ-2007, медианный возраст начала трудовой деятельности увеличился примерно на 2 года с 18 лет у поколения 1945–1954 гг. рождения до 20 лет у поколения 1975–1984 гг. рождения, причем с годами этот разрыв может оказаться еще больше, поскольку к моменту проведения опроса не все представители последнего поколения успели вступить на рынок труда.

пенсионной системы. Все вместе эти процессы неблагоприятно отразятся на показателях уровня пенсионного обеспечения.

8.3.2 Основные этапы пенсионной реформы

Пенсионная реформа 2002 года. Реформа 2002 г. имела три официальные цели: во-первых, усилить страховые принципы, теснее увязав размер назначаемой пенсии с зарплатой, страховым стажем и ранее уплаченными взносами; во-вторых, увеличить реальный размер пенсий; в-третьих, обеспечить финансовую устойчивость и сбалансированность пенсионной системы¹³⁰.

Для повышения уровня жизни пенсионеров и увеличения реального размера пенсии, во-первых, вводилось понятие базовой части пенсии, размер которой не зависел от участия гражданина в уплате пенсионных взносов и был одинаковым для большинства пенсионеров, но мог меняться в зависимости от возраста (80 лет и старше) или степени утраты трудоспособности. Базовая часть трудовой пенсии обеспечивала защиту от бедности и перераспределение средств внутри пенсионной системы. Во-вторых, пенсии регулярно индексировались на величину не ниже инфляции, а, как правило, выше, с учетом роста заработной платы. В-третьих, предполагалось, что в перспективе рост реальных пенсий будет обеспечиваться за счет доходности пенсионных накоплений.

Задача усиления страхового характера системы решалась с помощью страховой и накопительной частей трудовой пенсии. Размер обеих зависел от того, сколько взносов было уплачено за работника на протяжении всей его трудовой жизни. Для обеспечения финансовой устойчивости и сбалансированности, с одной стороны, предполагалось назначать трудовые пенсии исходя из уплаченных взносов, а с другой, индексировать страховой капитал и страховые части пенсий на величину, не превышающую рост доходов ПФР, поступивших на страховую часть пенсии в расчете на 1 пенсионера.

Проблемы с достижением целей реформы 2002 года содержались уже в ее дизайне. Наличие значительной по размеру базовой части трудовой пенсии, финансируемой за счет ЕСН, но выплачиваемой всем независимо от характеристик стажа и зарплаты при наличии всего лишь 5 лет страхового стажа, вело к ослаблению связи между заработками и пенсией и нарушало требование сбалансированности системы. Низкие требования к стажу подрывали стимулы к длительной формальной

¹³⁰ Подробный анализ положений пенсионной реформы 2002 года представлен в (Малева, Сиянская, 2007)

занятости и повышению фактического пенсионного возраста. Законы, позволяющие реформировать досрочные пенсии, не были приняты. А стимулы добровольно откладывать выход на пенсию, заложенные в законе о трудовых пенсиях, подрывались правом пенсионеров работать, получая в полном объеме и пенсию, и зарплату, и пересчитывать пенсию по итогам работы. Знаменатель для расчета страховой части трудовой пенсии задавался абсолютным числом месяцев, без учета возможного увеличения продолжительности жизни, что создавало риски разбалансировки пенсионной системы в долгосрочной перспективе. Наконец, введение обязательных пенсионных накоплений произошло без решения задачи компенсации выпадающих доходов на выплату текущих пенсий, для чего могли бы использоваться доходы от приватизации или, например, от экспорта энергоресурсов.

Реализация реформы в 2003-2008 гг. привела к усугублению обозначенных выше проблем (Синявская, 2011). Во-первых, задачи пенсионной реформы вступили в противоречие с другими реформами, инициированными Правительством, прежде всего, налоговой. В то время как пенсионная система требовала стабильного финансирования, налоговая политика была направлена на снижение тарифов для работодателей. Ожидания, что уменьшение эффективного тарифа ЕСН приведет к расширению налоговой базы, себя не оправдали. В результате, начиная с 2005 г. пенсионная система столкнулась с непредвиденным падением налоговых поступлений. Решение о прекращении участия застрахованных мужчин 1953-1966 гг. рождения и женщин 1957-66 гг. рождения в формировании пенсионных накоплений не позволило компенсировать указанные потери доходов ПФР.

Во-вторых, за счет пенсионной системы вновь решались задачи ослабления социального напряжения, на этот раз от не вполне продуманной монетизации социальных льгот. В том же 2005 году базовые части трудовых пенсий были значительно повышены, сверх установленных нормативов индексации. Одновременно происходило расширение числа нестраховых периодов, учитываемых при расчете пенсии. Право на получение повышенных пенсий работникам Крайнего Севера было предоставлено в любом регионе России. В результате, финансирование пенсионной системы становится все более зависимым от бюджетных дотаций.

В-третьих, формирование системы обязательных пенсионных накоплений также оказалось неудачным. Прежде всего, за счет провала информационной и просветительской кампании с населением, которое оказалось не готово к изменению своей роли в пенсионной системе, и проигнорировало право выбора частных управляющих компаний или негосударственных пенсионных фондов (НПФ).

Накопления большинства застрахованных «по умолчанию» инвестировались через ПФР и государственную управляющую компанию – Внешэкономбанк (ВЭБ). Принятие регламентов внутри накопительной составляющей шло с отставанием ранее намеченных сроков. Лишь с 2006 года Федеральная служба по финансовым рынкам начала размещать в открытом доступе отчеты о результатах инвестирования средств пенсионных накоплений управляющими компаниями и НПФ – информацию, без которой даже заинтересованным гражданам трудно выбрать управляющую компанию или страховщика. Уже в первые годы реализации накопительной части пенсионной реформы обозначились и проблемы с администрированием средствами накоплений, которые привели к весьма низким показателям доходности этих накоплений даже в периоды бурного роста финансовых рынков. Однако решения по повышению эффективности и надежности управления пенсионными накоплениями также откладывались. К финансово-экономическому кризису 2008-2010 гг. все участники системы обязательных пенсионных накоплений подошли с чувством неудовлетворенности и большим количеством накопившихся проблем и претензий.

Наконец, в-четвертых, отсутствие источника финансирования пенсионной системы на период введения обязательных накоплений привело к тому, что индексация пенсий шла с заметным отставанием от темпов роста заработной платы, которые в период экономического роста «нулевых» были значительными. В реальном выражении пенсии росли, но их соотношение с заработной платой неуклонно снижалось. В итоге, еще до начала кризиса 2008 г. поддержка нынешних пенсионеров и тех, кто скоро выйдет на пенсию, стала приоритетной. Кризис привел к усилению этой тенденции.

Ускоренная индексация пенсий в 2009-2010 г., валоризация пенсионных прав. В октябре 2008 г. Правительство утвердило Программу совершенствования пенсионной системы. Среди новых инструментов можно выделить переоценку пенсионных прав, заработанных до 2002 г. и до 1991 г., т.е. валоризацию. Повышение пенсий коснулось граждан, получающих трудовые пенсии по состоянию на 31 декабря 2009 г., у которых при назначении пенсии был учтен общий трудовой стаж до 1 января 2002 г. Несмотря на увеличение размера трудовых пенсий, реальная связь пенсий с заработной платой не усилилась, т.к. при переоценке пенсионных прав основным фактором выступала продолжительность страхового и, особенно, трудового стажа. Одновременно в этот же период индексация социальных пенсий проводилась темпами, опережающими индексацию базовой части трудовых пенсий, что создавало отрицательные стимулы к формальной занятости у ряда категорий занятых.

Политика повышения пенсий 2008-2010 гг. привела к тому, что пенсионеры оказались единственной социальной группой, чей уровень жизни вырос за время кризиса (Пишняк и др., 2011). Задача роста реального размера пенсий и их покупательной способности была решена ценой потери финансовой устойчивости пенсионной системы, большей уравнительности размеров пенсий, ослабления связи индивидуальных пенсий с утрачиваемым заработком.

Возрастание расходов ПФР потребовало изменения политики формирования его доходов. С 2010 г. регрессивная шкала ЕСН была заменена плоским тарифом вновь введенных пенсионных взносов. Потолок взимания взносов снова начали индексировать по темпу роста заработной платы, что в совокупности привело к повышению эффективного тарифа отчислений в ПФР. В 2011 г. ставка пенсионных взносов была резко повышена до 26%. Это вызвало недовольство бизнеса, и, тем не менее, средств для покрытия текущих обязательств пенсионной системы по-прежнему не хватало. В результате, в 2012 году ставку взносов снизили до 22%. Одновременно в указанные годы происходил рост тарифов отчислений в ПФР для индивидуальных предпринимателей и самозанятых. Данная политика, мотивированная стремлением обеспечить полное участие указанных категорий занятых в пенсионной системе, привела к сворачиванию индивидуального предпринимательства и его уходу в тень.

Под давлением поиска резервов для экономии пенсионных расходов наметился прогресс в реформировании досрочных пенсий. С 2013 г. были введены дополнительные тарифы страховых взносов на финансирование страховой части трудовой пенсии работников, занятых на работах с вредными и опасными условиями труда¹³¹. Несмотря на то, что необходимость в реформировании института досрочных пенсий назрела давно, понятно, что столь резкий рост дополнительной нагрузки на фонд заработной платы может иметь негативные экономические последствия. Полноценная реформа должна была бы включать наряду с дополнительными взносами проверку фактических условий труда и формирование профессиональных пенсионных систем¹³².

Среди мероприятий по поддержанию уровня жизни будущих поколений пенсионеров можно отметить следующие меры. Во-первых, была создана система софинансирования дополнительных пенсионных накоплений, вступать в которую

¹³¹ Работающим на рабочих местах, включенных в Список № 1, на 2013 год - 4%, на 2014 год - 6%, на 2015 год - 9%, а в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 2 и в «малые списки» - на 2013 год - 2%, на 2014 год - 4%, на 2015 год - 6%

¹³² Стоит отметить, что данные меры запланированы Минтрудом России на 2013-2018 гг.

можно было в 2007-2013 годах¹³³. Бюджет обязан перечислять дополнительные средства на счет работника с момента вступления в данную программу в течение 10 лет. Во-вторых, в ноябре 2009 г. был изменен портфель для инвестирования средств обязательных пенсионных накоплений, оставшихся в государственной управляющей компании по умолчанию. Деньги тех, кто затруднился сделать выбор в накопительной части пенсии, отныне инвестируются в расширенный инвестиционный портфель, направленный на защиту пенсионных накоплений от обесценения.

Вместе с тем, с 2010 года на официальном уровне возобновилась дискуссия о целесообразности сохранения системы обязательных пенсионных накоплений. Эта реформа, изначально имевшая не только сторонников, но и противников внутри правительства, за первые годы ее реализации во многом дискредитировала себя из-за пассивности населения, значительная часть которого по-прежнему оставалась «молчунами» и устойчиво низкой доходности пенсионных накоплений, намного ниже той, которую ожидали ее разработчики, опираясь на опыт других стран.

2012-2014 гг.: от Указа Президента до реформы 2015 г. Кризис в российской пенсионной системе последних лет спровоцировал разработку предложений по реформированию пенсионной системы на уровне руководства страны. В указе Президента России от 7.05.2012 № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" содержалось поручение «разработать до 1 октября 2012 г. проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы, предусмотрев в нем механизм увеличения размера пенсии гражданам, выразившим намерение продолжать работать по достижении пенсионного возраста и принявшим решение отсрочить назначение пенсии, а также определив меры, гарантирующие сохранность пенсионных накоплений и обеспечивающие доходность от их инвестирования»¹³⁴. Соответствующий документ был подготовлен Минтруда России в 2012-2013 гг., опубликован в сентябре 2012 года и утвержден Правительством России в декабре 2012 г.¹³⁵

Следует отметить, что Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы (далее – Стратегия-2030) была уже вторым стратегическим документом, подготовленным по заказу Правительства России на протяжении последних лет. Годом

¹³³ Срок вступления в программу софинансирования был впоследствии продлен до конца 2014 года

¹³⁴ Указ Президента РФ от 7.05.2012 № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики", пп. 1м)

¹³⁵ Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации и план-график подготовки проектов федеральных законов по реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации были утверждены распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. N 2524-р

раньше, в 2011 году, концептуальное видение развития пенсионной системы на ближайшее десятилетие было представлено в главе 6 «Реформа пенсионной системы» Итогового доклада о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика» (далее – Стратегия-2020). По сравнению со Стратегией-2030 в Стратегии-2020 больший акцент был сделан на сохранение многоуровневой, с обязательным накопительным элементом пенсионной системы, отвечающей интересам не только (а, возможно, и не столько) бедных слоев населения, сколько средних классов. В ней также был предложен набор конкретных шагов, тогда как Стратегия-2030 во многом провозглашает лишь общие принципы пенсионного обеспечения.

Основные цели развития пенсионной системы согласно Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы включают: «гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения; обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы» (раздел II). В соответствии с поручением Президента РФ в тексте Стратегии-2030 содержатся предложения о необходимости увеличения размера пенсии гражданам, решившим добровольно отложить обращение за пенсией по достижении пенсионного возраста, а также рекомендации о разработке мер, гарантирующих сохранность пенсионных накоплений и обеспечивающих доходность от их инвестирования. Меньшее развитие получила идея о создании пенсионной системы для средних классов. Вместе с тем, конкретные механизмы реализации этих предложений в данном документе не описаны.

В развитие положений Стратегии-2030 28 декабря 2013 г. был принят Федеральный закон № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», устанавливающий новые правила формирования пенсионных прав и расчета пенсий, финансируемых по распределительному принципу. Также 28 декабря 2013 года были приняты федеральные законы № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений», № 424-ФЗ «О накопительной пенсии» и поправки в федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах», регулирующие вопросы формирования пенсионных накоплений, обеспечения их сохранности и порядок реализации прав застрахованных лиц на накопительную пенсию. Все законы и принятые поправки вступили в силу с 1 января 2015 г. (отдельные положения – позднее).

Два принципиальных изменения касаются, во-первых, порядка расчета распределительной компоненты пенсий, которая раньше называлась «страховой частью трудовой пенсии», и, во-вторых, судьбы обязательной накопительной компоненты.

Пенсия, зависящая от страхового стажа и уплаченных взносов, финансируемая на основе распределительного принципа, получила название страховой. Базовая часть была переименована в фиксированную выплату к страховой пенсии. Основной акцент в правительственном представлении поправок к пенсионному законодательству был сделан на введении новой пенсионной формулы. Формула изменяет порядок формирования пенсионных прав и расчета пенсий в рамках распределительной компоненты («страховые пенсии»). Учет пенсионных прав отныне будет вестись не в рублях, как в настоящее время, а в условных единицах – баллах. Постепенно увеличиваются требования к минимальной продолжительности страхового стажа до 15 лет. Увеличивается предельный порог заработной платы для начисления и уплаты пенсионных взносов и формирования пенсионных прав, что должно привести к росту дифференциации размеров пенсий. При прочих равных максимальное значение индивидуального пенсионного коэффициента меньше для тех, кто участвует в формировании пенсионных накоплений. Соответственно, низкооплачиваемым работникам выгоднее уходить из системы обязательных пенсионных накоплений. Право на получение страховой пенсии приобретается по достижении определенного возраста, выработке минимально необходимого стажа и при условии наличия минимально необходимого числа баллов (30). Вместо повышения нормативного пенсионного возраста формула предусматривает значительное увеличение фиксированного размера и индивидуальных пенсионных коэффициентов тем, кто добровольно отложит обращение за пенсией. Пересчет пенсии из индивидуальных коэффициентов, исчисленных в баллах, в рубли осуществляется с использованием показателя стоимости одного пенсионного коэффициента в год назначения пенсии. Стоимость пенсионного коэффициента зависит от объема поступивших страховых взносов, величины трансферта федерального бюджета и общего числа индивидуальных пенсионных коэффициентов. Она определяется Правительством по специальной методике и рассчитывается ежегодно.

В развитие законов для их успешной реализации должны были быть приняты нормативные правовые акты, регулирующие правовые механизмы реализации новой пенсионной формулы, включая порядок ежегодного увеличения страховой пенсии и фиксированных к ней выплат, установление стоимости одного пенсионного коэффициента и т.п. Согласно уточненному плану Минтруда эти документы должны

были быть приняты в IV квартале 2014 года. По состоянию на конец февраля 2015 года до сих пор в открытом доступе был размещен только проект Методики определения стоимости одного пенсионного коэффициента¹³⁶. Проект Методики расчета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации¹³⁷, на которую ссылается предыдущий документ, в открытом доступе отсутствует. Нет также и Методики определения прогнозируемого объема поступлений страховых взносов на выплату страховых пенсий¹³⁸. Ни один из этих документов в окончательном виде до сих пор не принят. Все это усиливает неопределенность вокруг новой пенсионной реформы. Поэтому для того, чтобы смягчить возможные негативные социальные последствия после вступления законов в силу, Правительству в самое ближайшее время (2015-2016 гг.) необходимо организовать грамотную разъяснительную работу с населением по объяснению новой пенсионной формулы и других положений пенсионной реформы.

Кроме того, в 2014 г. планировалось принять Государственную программу РФ «Развитие пенсионной системы»; программа так и не была принята¹³⁹. Официально начало действия программы было сдвинуто с февраля 2014 на январь 2015 г. Однако в начале 2015 года представители Минтруда заявили, что программа не может быть утверждена из-за невозможности прогнозировать динамику ключевых показателей пенсионного обеспечения в условиях возросшей неопределенности. Таким образом, в конце февраля 2015 года перспективы принятия данной программы остаются туманными.

Увеличение доли средств, не достигающих до нынешних пенсионеров из-за того, что они накапливались на счетах пенсионеров будущих, и усиление конкуренции за средства федерального бюджета привели к тому, что в 2013 году было принято решение о введении моратория на формирование обязательных пенсионных накоплений. Первоначально решение было принято сроком на один год. Однако в 2014 году мораторий продлили еще на год. Все это время все пенсионные взносы поступают в страховую часть пенсионной системы и расходуются на выплату текущих пенсий.

¹³⁶ Проект этой Методики размещен в открытом доступе (в «Консультанте» и на сайте regulation.gov.ru)

¹³⁷ В настоящее время существует только проект соответствующего Постановления Правительства, которое должно утвердить данную Методику. Сама Методика в открытом доступе не приводится.

¹³⁸ На эту Методику ссылается п. 4 Методики определения стоимости одного пенсионного коэффициента; ее должен утверждать федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий координацию деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации.

¹³⁹ Отдельные положения проекта этой госпрограммы размещены на сайте госпрограмм: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/indicators/6> (информация приводится по состоянию на начало декабря 2014 г.)

В новой пенсионной системе, согласно документам, регулирующим пенсионную реформу 2015 года, обязательные накопительные пенсии – если они, в конце концов, будут сохранены – предполагается вывести в отдельное регулирование. Работники 1967 г.р. и моложе в течение 2014-2015 гг. должны выбрать, хотят ли они остаться участниками обязательных пенсионных накоплений, или нет. По умолчанию все «молчуны» с 1 января 2016 г. будут считаться лицами, которые предпочли участвовать только в распределительной части пенсионной системы. Для них весь тариф (22%) будет направляться на формирование страховой пенсии, для тех, кто остался участником пенсионных накоплений, в страховую часть будет направляться 16%, в накопительную – 6%. Одновременно с 2014 г. происходит проверка устойчивости НПФ со стороны Центробанка и акционирование НПФ. Для участников системы обязательных пенсионных накоплений введено гарантирование сохранности пенсионных накоплений по аналогии с программой страхования вкладов.

Вместе с тем, в неблагоприятных макроэкономических условиях перспектива отказа от обязательных пенсионных накоплений становится все более зримой. На совещании у премьер-министра, состоявшемся 18 февраля 2015 г., окончательное решение по этому вопросу принято не было, но предложение Минтруда продлить мораторий на формирование обязательных пенсионных накоплений на неопределенное время прозвучало. Если другие предложения по повышению эффективности пенсионных расходов, также обсуждавшиеся на этом заседании, по каким-то причинам не будут приняты или дадут ограниченный эффект, то, скорее всего, это предложение Минтруда все же будет поддержано.

8.3.3 Нерешенные проблемы пенсионной системы

Критический анализ пакета законов 2013 г. Разработчики Стратегии-2030 и авторы новых пенсионных законов аргументировали необходимость введения новой формулы тем, что она лучше отвечает интересам работников с высокими доходами (представителей средних классов), делает понятнее расчет пенсий и создает стимулы для легализации занятости и добровольного повышения фактического пенсионного возраста.

Увеличение потолка предельной величины заработка, учитываемого при расчете пенсии, действительно, будет способствовать росту дифференциации размеров пенсий. Тем не менее, двухлетний мораторий на формирование обязательных пенсионных накоплений, как и высокая степень неопределенности вокруг будущего этой

компоненты, подрывает интересы, прежде всего, средних классов, как наиболее активных участников пенсионных накоплений.

Повышение минимальных требований к стажу, необходимому для назначения пенсии, должно стимулировать формальную занятость. Аналогичное предложение содержалось в Стратегии-2020. Вместе с тем, эффективность этой меры снижается за счет относительно высокого уровня социальных пенсий, а также обязательства дотягивать доходы всех неработающих пенсионеров до величины регионального прожиточного минимума. В этих условиях даже никогда не работавшие легально граждане смогут – правда, на пять лет позже общеустановленного возраста – претендовать на доход на уровне прожиточного минимума.

Попытки стимулировать добровольный более поздний выход на пенсию в рамках новой пенсионной формулы не будут эффективными. Потенциал добровольного откладывания выхода на пенсию очень мал, даже в условиях ограничения доходов работающих пенсионеров. По данным обследования РидМиЖ 2011 года были готовы отложить обращение за пенсией ради того, чтобы размер пенсии вырос в 1,5 раза 20% опрошенных не пенсионеров 45 лет и старше; ради того, чтобы он вырос в 2 раза – 29%. В проектах госпрограммы «Развитие пенсионной системы» закладываются еще более скромные оценки данного показателя. В версии проекта госпрограммы от сентября 2014 г. предполагалось, что к 2020 г. общая численность лиц, отложивших выход на пенсию, накопленным итогом достигнет 86 тысяч человек. Согласно декабрьской версии проекта этой же госпрограммы численность застрахованных лиц, вышедших на пенсию позже установленного возраста, в 2020 г. составит 11,83 тыс. чел. Введение ограничений на доходы всех работающих пенсионеров – в прежних границах пенсионного возраста - может спровоцировать отток пенсионеров с рынка труда либо в состав неформально занятых, что происходило в период 1998-2001 гг., когда действовали подобные ограничения.

При этом механизм расчета пенсий, особенно не подкрепленный методиками расчета баллов, трансфертов и т.п., становится непонятен для населения и трудно предсказуем для экспертов. Включение в состав страховой пенсии фиксированной выплаты, размер которой никак не связан с трудовым вкладом человека, также способствует снижению прозрачности и понятности пенсионной системы. И экономическая теория, и успешная мировая практика показывают, что такие «базовые» пенсии лучше всего выделять в отдельный уровень пенсионного обеспечения, предпочтительно – с отдельным источником финансирования, не связанным с

заработной платой (например, за счет общих налогов). Именно такая схема предлагалась в Стратегии-2020.

Дополнительную угрозу прозрачности и финансовой устойчивости пенсионной системы в длительной перспективе представляет то, что уже на этапе принятия закона о страховых пенсиях и сразу после в него было внесено и продолжает вноситься достаточно большое число поправок, которые расширяют права отдельных групп застрахованных – например, женщин с 3-4 детьми, сельских пенсионеров, работавших в сельском хозяйстве, пенсионеров, живущих и работающих на Крайнем Севере и т.п. Несмотря на социальную значимость труда указанных групп, постоянное исправление только что принятого закона и создание особых условий пенсионного обеспечения для отдельных групп занятых подрывает эффективность пенсионной системы.

Из анализа показателей проекта госпрограммы по пенсиям видно, что некоторое улучшение сбалансированности пенсионной системы достигается только в период действия моратория на формирование обязательных пенсионных накоплений. Доля объема трансфертов федерального бюджета на сбалансированность, составлявшая 2,8% ВВП в 2013 г., будет расти в 2016-2018 гг. до 2,6% и опустится до 2,5% ВВП к 2020 г. Таким образом, никакой значительной экономии в результате изменения пенсионной формулы не происходит.

Нерешенные проблемы пенсионной системы. Принятие пакета новых пенсионных законов претендовало на новый этап пенсионной реформы. Однако за рамками этой реформы остается целый блок нерешенных проблем, включая: избыточные обязательства пенсионной системы, связанные с низким фактическим пенсионным возрастом; низкую доходность по обязательным пенсионным накоплениям; слабое развитие добровольных форм пенсионных накоплений; отсутствие общественного консенсуса о том, сколько пенсионная система должна стоить гражданам, бизнесу, государству. По-прежнему, нет четкого ответа на вопрос о том, какая функция – защиты от бедности или компенсации утраченного заработка – должна быть приоритетной для российской пенсионной системы.

В результате, с середины 2013 г. ведется поиск тактических ответов на вопрос, как можно сэкономить средства федерального бюджета под давлением неблагоприятных макроэкономических тенденций. Набор этих тактических ответов кризису, обсуждавшихся у премьер-министра 18 февраля 2015 г., включает: дальнейшее повышение требований к продолжительности стажа – для всех (предложение Минфина) или для отдельных категорий досрочных пенсионеров (предложения и Минтруда, и Минфина); ограничение доходов работающих

пенсионеров (оба министерства в различных версиях); повышение пенсионного возраста до 63 лет мужчинам и женщинам (Минфин); введение дополнительного 1-процентного взноса с заработков работников (Минфин); ужесточение контроля за легальностью выплачиваемой зарплаты (Минтруд). Пока консенсус был достигнут лишь в отношении предложения Минтруда не выплачивать пенсию работающим пенсионерам, чей годовой фонд заработной платы превышает 1 млн. рублей.

Проблема, однако, не в том, хороши или плохи предложения министерств сэкономить пенсионные расходы. Некоторые из этих идей ждут своей реализации уже не один год. Плохо то, что они выносятся на обсуждение у Председателя Правительства без предварительной общественной и научной экспертизы. Без оценки того, в каком направлении меняют эти предложения каркас пенсионной системы, и каковы их средне- и долгосрочные последствия.

8.3.4 Выводы и основные рекомендации

Развитие пенсионной сферы России в значительной мере определяется внешними факторами: демографическим старением, макроэкономическими тенденциями, ситуацией на рынке труда и на финансовых рынках. В ближайшие годы и даже десятилетия российской пенсионной системе придется существовать в условиях быстрого старения населения и дальнейшей деиндустриализации экономики. Остаются высокими риски сохранения / роста объемов скрытой заработной платы и масштабов неформальной занятости. При этом резко возросла неопределенность динамики экономического развития. Таким образом, возможности бюджетного финансирования пенсионной системы сжимаются. Как было показано выше, новая модель пенсионной реформы, вступающая в действие с 2015 года, с этими вызовами не справляется. Возможные направления дальнейшего реформирования пенсионной системы должны включать: (а) повышение эффективности государственной пенсионной системы, (б) ее адаптацию к изменяющимся и нестабильным внешним условиям, (в) расширение источников доходов в пожилых возрастах.

Низкий фактический пенсионный возраст – главный внутренний резерв повышения сбалансированности пенсионной системы. Как было показано выше, мер добровольного стимулирования откладывания выхода на пенсию для его повышения недостаточно, и Правительство это понимает. Нужно более последовательно проводить реформу досрочных пенсий и решаться на повышение нормативных границ возраста назначения пенсий по старости. Прежде всего, на выравнивание пенсионных возрастов мужчин и женщин на уровне 60 лет с последующим повышением этой границы до 62-

63 лет. В пользу этого решения говорит более высокая продолжительность жизни женщин, в том числе в момент назначения пенсии¹⁴⁰. По мере деиндустриализации экономики ослабляется связь между возрастом и производительностью труда, что позволяет пожилым работникам дольше сохранять трудоспособность. Не стоит также забывать о том, что продолжительность жизни российского населения, в том числе мужчин, в последние годы устойчиво растет.

Одновременно с повышением нормативных границ выхода на пенсию по старости, действительно, можно вводить, как это и предлагают в настоящее время министерства, *ограничения на выплату (части) пенсий работающим пенсионерам*. Вместе с тем, следует понимать, что эта мера может иметь двоякий эффект. Помимо экономии пенсионных средств, на которую она рассчитана, ее побочным эффектом может стать отток пенсионеров с формального рынка труда. Поэтому лучше всего вводить ограничения на доходы работающих пенсионеров одновременно с повышением пенсионного возраста. Из предыдущих исследований известно, что предложение труда более высокооплачиваемых работников менее эластично к изменению величины пенсии (Kovrova, 2007), поэтому наименьшие потери в занятости может принести ограничение суммарных доходов наиболее обеспеченных работающих пенсионеров. Именно эта мера, судя по всему, будет реализована Правительством. Можно также вводить ограничения на выплату пенсий тем, кто вышел на пенсию досрочно, тем самым стимулируя выход на пенсию в общеустановленном возрасте или позднее.

Резервы экономии пенсионных расходов за счет *снижения темпов индексации пенсий* могут рассматриваться, как временная мера на период экономической рецессии, однако, очевидно, что возможности ее использования ограничены. В длительной перспективе в отсутствие других шагов по повышению доходов пожилых людей она может привести к нарастанию социальной напряженности.

Усиление разнообразия демографических и трудовых биографий людей, главным образом – меньшая по сравнению с XX веком стабильность брачных союзов и занятости – требует от пенсионной системы также быть более гибкой. *Формирование пенсионных прав по принципу «установленных взносов»* (будь то страховой пенсионный капитал или баллы) во многом отвечает этой задаче. Важно также распространить этот принцип гибкости на дополнительное пенсионное обеспечение – профессиональные пенсионные программы, которые не должны подрывать трудовую мобильность.

¹⁴⁰ Период пребывания на пенсии у российских женщин превышает аналогичные показатели у европейских женщин.

Преодоление неблагоприятного влияния ситуации на рынке труда для пенсионной системы не имеет простого решения. Попытки административным путем заставить малые предприятия и самозанятых платить больше вряд ли приведут к успеху, и, напротив, могут повлечь усиление тенденций по сокращению формальных отношений в этом сегменте экономики, либо его сокращение. И то, и другое имеет более широкие негативные макроэкономические последствия. В отношении этой категории занятых, видимо, лучше предлагать создание особых добровольно-обязательных пенсионных систем, основанных на накопительных принципах.

Предложение Минфина брать дополнительные взносы с заработков работников стоит, по-видимому, отложить до окончания кризиса. С одной стороны, само по себе оно разумно: российские работники едва ли не единственные ничего не платят в пенсионную систему из своего кармана. И наличие таких взносов стимулировало бы интерес работающего населения к тому, что происходит в пенсионной системе, и к своим будущим пенсионным правам. В этом смысле взнос может и должен быть больше, чем 1%, предлагаемый Минфином. С другой стороны, в условиях кризиса введение такого платежа будет однозначно негативно воспринято и населением, и бизнесом. Для них оно будет равносильно увеличению налогового бремени в условиях падения реальных доходов и сокращения прибыли. Лучше вернуться к этой идее, как только удастся выправить экономическую ситуацию, и доходы населения снова начнут расти.

Независимо от фазы экономического цикла, пенсионная система должна быть готова существовать в условиях ограниченной базы для уплаты пенсионных взносов с заработной платы. Можно предложить *разграничить по источникам финансирования* компоненты, ставящие целью *перераспределение и борьбу с бедностью*, с одной стороны (базовую часть пенсии), и ответственные за *возмещение утраченного заработка*, с другой (страховая и накопительная части пенсии). В первом случае речь может идти о неких минимальных гарантиях государства всему населению в старости, обеспечиваемых за счет общих налогов. Во втором – о пенсии, жестко привязанной к объему уплаченных страховых взносов, взимаемых с заработной платы. При продолжительной неблагоприятной макроэкономической динамике может быть также рассмотрен вариант, при котором все дополнительные повышения размера фиксированной выплаты к страховой части пенсии должны производиться с учетом нуждемости.

Вопросы социального развития и социальной защиты населения с 2006 года заняли прочное место в политической повестке страны. Однако, несмотря на это и на серьезный объем финансирования социальных статей — совокупные государственные расходы на социальную политику в последние годы превысили пятую часть от величины валового внутреннего продукта страны, и более половины из них приходится на систему социальной защиты населения, — действующие механизмы поддержки наиболее уязвимых групп показывают невысокую эффективность. В первую очередь это объясняется высокой долей затрат на поддержку массовых категорий населения без учета доходов в структуре социального бюджета. Одновременно с этим современные формы работы, такие как социальный контракт и оценка нуждаемости клиентов системы социальной поддержки получают лишь ограниченное распространение. Таким образом, сложившаяся система социальной защиты населения, по сути, до сих пор находится в стадии незавершенного перехода к усилению адресности социальных программ.

С 2002 года в стране реализуется пенсионная реформа; новый вариант реформы стартовал с 1 января 2015 года. За этот период заметно вырос реальный размер пенсий, риски бедности пенсионеров существенно сократились; более того, в кризис 2008-2009 гг. пенсионеры оказались единственной социальной группой, чье материальное положение улучшилось. Вместе с тем, во многом успехи в динамике пенсий объясняются сочетанием благоприятных тенденций в демографии и экономике, которые уже не смогут повториться. Сама пенсионная система продолжает оставаться недостаточно эффективной и высоко зависимой от трансфертов из федерального бюджета. В ближайшие десятилетия российской пенсионной системе придется существовать в условиях резкого старения населения, возросшей макроэкономической нестабильности, сжимающихся возможностей бюджетного финансирования. Пенсионная реформа 2015 года на эти вызовы ответить не в состоянии. Потребуется, и по сути, уже начался, новый виток изменений в пенсионной системе, направленных на повышение фактического пенсионного возраста, ограничение темпов роста обязательств по выплате пенсий, поиск новых решений в финансировании пенсий и в организации накопительной пенсионной компоненты. Однако для успеха этих будущих преобразований принятие новых решений в пенсионной системе должно опираться на результаты долгосрочных прогнозных расчетов и сопровождаться серьезной научной и общественной экспертизой.

Иногда в экспертной дискуссии можно встретить точку зрения о том, что демографические и экономические вызовы, стоящие перед пенсионными системами XXI века, приведут к полной ликвидации самого понятия «пенсия», вместо которой будут производить небольшие выплаты на основе проверки нуждаемости тем, что в силу состояния здоровья больше не может работать. Более высокий уровень жизни в старости население и их семьи должны будут обеспечивать самостоятельно: за счет сбережений и внутрисемейной поддержки. У этого сценария есть весьма жесткие социально-экономические ограничения. С одной стороны, он не обязательно будет давать существенную финансовую экономию, поскольку в условиях низкой рождаемости возможности межпоколенной поддержки будут все более ограниченными. И тогда государство должно будет тратить немало денег на социальные пособия по бедности. С другой стороны, неизбежное в этой связи снижение уровня жизни пожилого населения, доля которого в структуре всего населения возрастет, приведет к снижению уровня потребления и внутреннего спроса в целом, что неблагоприятно скажется на перспективах экономического развития. Вместе с тем, столь же утопично полагать, что в новых финансово-экономических условиях государственная пенсионная система сможет самостоятельно справиться с задачей поддержания уровня жизни пожилых. Поэтому наряду с мерами по ее дальнейшему реформированию следует создавать условия для, во-первых, различных форм дополнительного пенсионного обеспечения и других сбережений на старость, в том числе – путем обеспечения макроэкономической стабильности. И во-вторых, необходима комплексная стратегия в отношении активного долголетия, направленная на улучшение здоровья, образования и производительности труда пожилого населения страны, расширение форм социальной и экономической активности пожилых, а также создание системы стимулов для увеличения продолжительности трудовой жизни.

Библиография

1. Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей. Совместный доклад НИСП и ЮНИСЕФ. М., 2011
2. Заработная плата в России: эволюция и дифференциация / монография под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова; М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2007.

3. Зубаревич Н.В., Ибрагимова Д.Х. др. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х. / Под ред. Т.М. Малевой — Независимый институт социальной политики. — М.: НИСП, 2007.
4. Малева Т.М., Сиянская О.В. Пенсионная реформа: компромисс или консерватизм? // Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малевой / Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимова и др.; Независимый институт социальной политики. — М.: НИСП, 2007. С. 158-217.
5. Омельчук Т.Г., Попов В.Ю. Проблемы реформирования пенсионной системы России // Журнал Новой экономической ассоциации, 2014, №3 (23), с. 107-129
6. Пишняк А. И., Тындик А. О., Сиянская О.В. Выигравшие и проигравшие от кризиса // SPERO, №15, 2011, с. 67-104
7. Сиянская О.В. История пенсионной реформы в России // История новой России: очерки, интервью, в трех томах. Том 3. / Под ред. П.С. Филиппова. / СПб.: Норма, 2011. С. 142-201
8. Сиянская О.В. Политика повышения пенсий последних лет: результаты и ограничения // SPERO, №16, 2012, с. 39-58
9. Сиянская О.В. Российская пенсионная реформа: куда идти дальше? // Журнал SPERO – Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры, 2010. №13. С. 187-210
10. Сиянская О.В., Омельчук Т.Г. Последствия демографического старения для пенсионной системы в среднесрочной перспективе: опыт прогнозирования для России // Журнал SPERO – Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры, 2014. №19. С. 7-30
11. Kovrova I. “Shaping a Pension System: Distributive and Incentive Effects of the Russian Pension Reforms”, Ph.D. dissertation, University of Turin, 2007

9 Ключевые тенденции и перспективы политики в сфере культуры¹⁴¹

9.1 Ключевые тенденции

К основным тенденциям в сфере культуры, которые можно зафиксировать, начиная с 2010 года, следует отнести, во-первых, возвращение государства в сферу культуры, выделение культуры в качестве артикулированного направления государственной политики. Во-вторых, возрастающую активность регионов, стремящихся использовать культурную политику в качестве одного из механизмов развития.

9.1.1 Возвращение государственной культурной политики

В период 2000-х гг. преобладающая установка центральных органов власти по отношению к сфере культуры может быть определена как нейтрально-технократическая. Под этим подразумевается воздержание государства от высказываний о каких-то определенных ценностных, моральных или идеологических ориентирах в сфере культуры, приоритетная ориентация на цели и показатели социально-экономического развития и задачи модернизации. Такое отношение к декларированию идейных и ценностных ориентиров в государственной политике обозначено, в частности, в Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 года, где сдержано говорится о «старинной русской забаве» – «поиске национальной идеи» в контексте краткого замечания о необходимости в ходе развития страны «опираться на базовые морально-нравственные ценности, выработанные народом России за более чем тысячелетнюю свою историю».

Технократическое отношение к области культуры, ограничивающееся обеспечением конституционных прав и свобод (ст. 44 Конституции РФ) в рамках существующей сети учреждений культуры, выражено и в структуре основных базовых документов и нормативных актов этого периода, продолжающих до настоящего времени определять деятельность государственных органов в сфере культуры. Так, «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) не содержит специального раздела,

¹⁴¹ Авторы: Борис Львович Рудник, к.э.н., директор Института управления государственными ресурсами; Виталий Анатольевич Куренной, к.ф.н., заведующий Лабораторией исследований культуры; Татьяна Всеволодовна Абанкина, к.э.н., директор Центра государственного сектора экономики, Елена Викторовна Куштанова, к.э.н., с.н.с. Центра государственного регулирования

посвященного культуре: раздел «Развитие человеческого потенциала» включает лишь комплексный параграф «Развитие культуры и средств массовой информации». Культура как отдельное направление не была выделена также в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года» («Стратегия 2020»), подготовленной по заказу российского правительства в 2011 году.

Ситуация в государственном секторе культуры начала быстро меняться, начиная с 2012 года – после избрания В.В. Путина на третий президентский срок и назначения на пост министра культуры В.Р. Мединского. Хотя в числе «майских указов» Президента нет специального указа, посвященного культуре, основные задачи и целевые показатели в сфере культуры включены в указ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». В указе постановляется, в частности, к 2018 году обеспечить размер средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе, а также определяется ряд основных целевых показателей развития сферы культуры на период до 2018 года.

В июне 2012 года были существенно расширены функции Министерства культуры РФ за счет передачи в его ведение Федерального агентства по туризму. В том же году была разработана и утверждена государственная программа «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 гг. Из числа документов со значительной культурной составляющей необходимо отметить также издание в 2012 году указа Президента РФ «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (№ 1666).

Деятельность Министерства культуры под руководством Владимира Мединского регулярно оказывается в поле зрения общественного внимания. В частности, громкий резонанс получили меры по реорганизации системы научных институтов Министерства культуры, завершившиеся слиянием в 2014 году Российского института культурологии с Российским научно-исследовательским институтом культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачёва.

В апреле 2013 года Владимир Путин подписал Указ «О проведении в Российской Федерации Года культуры». Необходимость обращения к культуре, «культурному самоопределению», «культурному и духовному коду нации» в качестве источника сохранения и формирования национальной идентичности была подчеркнута в выступлении Президента Российской Федерации на заседании клуба «Валдай» (сентябрь 2013), а затем в Послании Президента Федеральному Собранию в декабре 2013 года. В октябре 2013 года состоялось заседание Совета при Президенте

Российской Федерации по культуре и искусству, где Владимиром Путиным было заявлено о «необходимости осмысленной государственной культурной политики, о том, что нужны чёткие принципы и чёткие ориентиры, которые обеспечат культуре роль определяющего, а не периферийного фактора развития страны и общества, человеческого капитала».

Возвращение к артикулированной культурной политике получило и содержательное наполнение, определенное в Послании 2013 года как «консервативная позиция», направленная на защиту «традиционных ценностей». Обобщая указанные выступления Владимира Путина по этому вопросу, можно выделить следующие ключевые аспекты этой позиции: 1) культура и русский язык рассматриваются как интегрирующий момент «многонационального народа» России; 2) признание культурного многообразия мира понимается как один из факторов, поддерживающих национально-государственный суверенитет Российской Федерации, «самостоятельность и самобытность народов»; 3) «традиционные» культурные ценности включают в себя, прежде всего, поддержку многодетной традиционной семьи («традиционная» здесь в смысле «гетеросексуальная»), возможность выражения своей религиозной принадлежности, в частности, приверженности «христианским ценностям, составляющим основу западной цивилизации», противодействие педофилии; 4) приверженность «традиционным ценностям» рассматривается как элемент внешнеполитического позиционирования, получающий растущую поддержку в других странах.

В 2014 году был предпринят следующий принципиальный шаг по активизации государства в сфере культуры: в мае 2014 года опубликован и вынесен на общественное обсуждение проект «Основ государственной культурной политики», подготовленный рабочей группой во главе с руководителем администрации Президента Сергеем Ивановым. Подобный формат нового определения одного из направлений государственной политики реализуется впервые, что выразилось и в широком общественном резонансе, возникшем в ходе вынесения на обсуждение «Основ государственной культурной политики». В апреле 2014 года были опубликованы материалы и предложения Министерства культуры к проекту «Основ», направленные в адрес администрации президента, один из ключевых тезисов которых состоял в том, что «Россия – не Европа» (Известия. 10.04.2014). Публикация вызвала множество критических откликов, включая отрицательные заключения академического сообщества («Заявление членов Ученого Совета Института философии РАН о концепции основ культурной политики» (16.10.2014)). Данный тезис, однако, не был

включен в проект «Основ государственной культурной политики», предложенный для общественного обсуждения в период с 23 мая по 30 сентября 2014 г.

Актуализация культурной проблематики происходила не только в сфере внутренней, но и внешней политики. В июле 2014 года глава Россотрудничества, Константин Косачев, сообщил о том, что это федеральное агентство, входящее в структуру МИДа, планирует подготовить проект комплексной стратегии расширения гуманитарного влияния России в мире, а также о планах открытия в течение ближайших двух лет одиннадцати зарубежных центров науки и культуры (РЦНК), из них девяти — на территории СНГ.

24 декабря 2014 года на совместном заседании Государственного совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству были утверждены «Основы государственной культурной политики» (ОГКП) - «базовый документ для разработки и совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих процессы культурного развития в Российской Федерации, а также государственных и муниципальных программ». В качестве правовой базы ОГКП определяется Конституция РФ, а приоритетный характер государственной культурной политики устанавливается в документе в соответствии с тем, что она призвана «обеспечить приоритетное культурное и гуманитарное развитие как основу экономического процветания, государственного суверенитета и цивилизационной самобытности страны». В качестве «основных целей государственной культурной политики» указываются «формирование гармонично развитой личности и укрепление единства российского общества посредством приоритетного культурного и гуманитарного развития», а также следующие цели:

- укрепление гражданской идентичности;
- создание условий для воспитания граждан;
- сохранение исторического и культурного наследия и его использование для воспитания и образования;
- передача от поколения к поколению традиционных для российской цивилизации ценностей и норм, традиций, обычаев и образцов поведения;
- создание условий для реализации каждым человеком его творческого потенциала;
- обеспечение доступа граждан к знаниям, информации, культурным ценностям и благам.

В качестве основных принципов реализации государственной культурной политики в проекте «Основ» заявлены следующие:

- территориальное и социальное равенство граждан, в том числе граждан с ограниченными возможностями здоровья, в реализации права на доступ к культурным ценностям, участие в культурной жизни и пользование организациями культуры;
- открытость и взаимодействие с другими народами и культурами, представление об отечественной культуре как о неотъемлемой части мировой культуры;
- соответствие экономических, технологических и структурных решений, принимаемых на государственном уровне, целям и задачам государственной культурной политики;
- свобода творчества и невмешательство государства в творческую деятельность;
- делегирование государством части полномочий по управлению сферой культуры общественным институтам.

По итогам совместного заседания Государственного совета и Совета при Президенте по культуре и искусству, состоявшегося 24 декабря 2014 года, Президент подписал ряд поручений Администрации Президента, Правительству, отдельным министерствам Российской Федерации, а также рекомендации органам исполнительной власти Российской Федерации (всего 18 пунктов). В число первоочередных входят поручения Правительству Российской Федерации совместно с Администрацией Президента Российской Федерации в целях реализации Основ государственной культурной политики представить в установленном порядке:

- а) проект стратегии государственной культурной политики;
- б) предложения о приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с целями и задачами государственной культурной политики;
- в) предложения по совершенствованию системы управления государственной культурной политикой;
- г) предложения о создании Российского фонда культурного развития и источниках финансирования его деятельности.

Таким образом, в настоящее время можно констатировать активизацию государственной политики в сфере культуры, включающую изменение ее приоритетности, содержания ее миссии, целей и принципов. О конкретном содержании этих изменений можно будет заключить, однако, лишь после того, как вслед за

принятыми «Основами государственной культурной политики» последуют шаги в области стратегического планирования, механизма бюджетирования, институционального и правового регулирования, предусмотренные поручениями и рекомендациями, принятыми после утверждения «Основ государственной культурной политики».

9.1.2 Деятельность на уровне регионов и муниципалитетов

Локально-территориальная активность в сфере культуры крайне многообразна и может быть освещена лишь выборочно. Наиболее заметные мероприятия здесь связаны с позицией региональных властей, поддержкой, оказываемой культурным начинаниям на уровне глав регионов. Тем не менее, нельзя не отметить наличие интересных проектов муниципального уровня. При этом региональная деятельность неоднородна с точки зрения ее содержания, устойчивости, объема ресурсов, консолидируемых для реализации культурных проектов.

Региональные инициативы

Пермь. «Пермский проект» осуществлялся при поддержке губернатора Пермского края, Олега Чиркунова, в период 2008-2012 гг. В рамках проекта акцент был сделан на нескольких направлениях, включая создание музея современного искусства «PERMM», открытие театра «Сцена-молот», фестивальную программу, размещение объектов публич-арта, обустройство городского пространства, приглашение деятелей культуры и искусства из других регионов, информационные проекты, брендинг территории. Основным идейным вдохновителем проекта был московский галерист Марат Гельман, возглавлявший пермский музей современного искусства до 2013 года. Отличительной особенностью пермской культурной инициативы была стратегия привлечения внешних, в первую очередь - столичных, организаторов и исполнителей культурных инициатив, что вызывало определенное недовольство со стороны местной творческой интеллигенции. Проект Концепции культурной политики Пермского края был представлен уже в ходе реализации проекта – в 2010 году. Однако после ухода Чиркунова с поста губернатора активность пермского проекта снизилась.

Москва. Обновление культурной политики Москвы, начиная с 2011 года, в значительной степени связано с деятельностью Сергея Капкова. В 2011 году после занятия должности директора Центрального парка культуры и отдыха им. Горького он приступил к реконструкции парка, а осенью того же года был назначен руководителем департамента культуры города Москвы. С этого момента и до настоящего времени

обновление культурной политики в Москве осуществляется по трем основным направлениям:

- обустройство парковых и публичных пространств (пешеходные зоны и т.д.);
- обновление форматов деятельности и реконструкция культурных и досуговых учреждений (библиотеки, культурные центры);
- изменение форм проведения городских культурных мероприятий и акций.

Масштабная программа по обустройству публичных пространств города получила поддержку мэра Москвы Сергея Собянина, при котором был организован Совет по общественным пространствам. Она поддержана рядом других городских мероприятий, направленных на модернизацию городской среды (ограничения на размещение наружной рекламы, унификация оформления информационных вывесок, ликвидация гаражных построек и др.). Культурная программа города опирается на различные экспертные центры, привлекая для реализации своих проектов архитекторов и урбанистов, осуществляя исследования аудитории культурных мероприятий. Столичная программа обновления культурной политики и формирования новой городской среды имеет комплексный урбанистический и социокультурный характер. В то же время она требует значительного ресурсного обеспечения, реализации межведомственного взаимодействия, последовательности в реализации.

Ульяновск. Инновационная культурная программа Ульяновской области реализуется в форме рамочного проекта «Ульяновск – культурная столица». Инструментом ее реализации выступает фонд «Ульяновск – культурная столица», учрежденный в 2012 году по инициативе губернатора Ульяновской области, Сергея Морозова. Основным мероприятием фонда является ежегодный «Международный культурный форум» (основная статья расходов фонда в 2013 году). Декларируемые цели фонда включают поддержку творческих инициатив и проведение мероприятий, направленных «на развитие культуры, искусства, творческих индустрий и продвижение Ульяновской области через культуру», а также создание кластера творческих индустрий. В 2013 году Ульяновская область выходила с инициативой реализации крупного музейно-туристического проекта «Музея СССР», однако эти планы не получили пока дальнейшего развития. Громкий резонанс имела также премия имени Аркадия Пластова, учрежденная в 2010 году правительством Ульяновской области и вручаемая художникам реалистической направленности. Однако после того как в 2013 году было объявлено о том, что призовой фонд премии достиг размера 20 млн. рублей и стал самым большим в мире, присуждение премии было приостановлено. В Ульяновской области в 2014 году был разработан проект Стратегии культурной

политики Ульяновской области до 2025 г., в котором делается акцент на развитии культурных индустрий, однако в основной части его ориентиры находятся в ведомственном русле министерства культуры.

Муниципальная активность. Локальные инициативы появляются не только на региональном, но и муниципальном уровне: они весьма многообразны в своих проявлениях. Широкой известностью с точки зрения культурной активности пользуются, в частности, город Мышкин, Суздаль или Переславль-Залесский. Этому способствует то, что названные города включены в Золотое кольцо России, что обеспечивает им широкий приток туристов.

Приведем в качестве примера случай выстраивания локальной культурной политики в менее благоприятной инфраструктурной среде. Одной из таких точек локальной активности выступает моногород Сатка и Саткинский муниципальный район в Челябинской области. Основным агентом этой деятельности на территории района является компания «Магnezит» - градообразующее предприятие Сатки. С 2012 года в городе проводится форум развития культурных инициатив «Мир без границ». В 2013 году была разработана комплексная Стратегия социокультурного развития района, основными целями которой являются развитие социального и культурного капитала жителей района, развитие общественных пространств, обновление форматов культурной политики. В 2013 и 2014 гг. в рамках партнерской программы с Русским музеем в саткинском дворце культуры «Магnezит» выставлялись шедевры этого музея. В 2014 году был создан местный Фонд содействия развитию района.

Перечисленные региональные и муниципальные инициативы указывают на то, что территории находятся в поиске новых форматов культурной политики, стремятся использовать культуру как новый инструмент территориального развития. Этот поиск идет в направлении, с одной стороны, переопределения сложившихся форматов функционирования учреждений культуры и качественного наполнения культурной активности. С другой стороны, речь идет о более комплексной – в сравнении с устоявшимся ведомственным пониманием – трактовке сферы культуры, которая включает в себя изменение городской среды, использование экономического потенциала культуры, развитие культурных практик, содействующих развитию человеческого и социального капитала. В то же время можно констатировать, что и в указанных, и в других случаях региональные инициативы имеют точечный характер, связаны с активной позицией руководителей регионов или местных компаний, и не обеспечены системными институциональными механизмами их поддержки.

9.1.3 Международные сравнения бюджетного финансирования культуры

В отношении объемов государственной поддержки культуры до сих пор не существует более или менее сопоставимых данных для проведения международных сравнений. Несмотря на введение ЮНЕСКО в 2009 г. единых правил ведения статистического учета в сфере культуры¹⁴², сопоставимости данных по финансированию культуры по-прежнему достичь не удастся, так как в разных странах в сектор культуры включают различные направления досуговой деятельности, которые, строго говоря, не относятся к культурной деятельности как таковой. Как правило, для международных сравнений объемов финансирования сферы культуры и искусства принято использовать три основных показателя:

- (1) доля государственных расходов на культуру в ВВП;
- (2) доля расходов на культуру в общем объеме государственного бюджета;
- (3) расходы на культуру в расчете на душу населения.

На основании интерактивной статистической базы данных Евростата были рассчитаны расходы на культуру и искусство (табл. 9.1).

Таблица 9.1.

Расходы¹⁴³ на культуру и искусство в России и отдельных странах ЕС;
в % от ВВП (2002-2011)

Страна*	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Эстония	1,3	1,4	1,5	1,5	1,3	1,3	1,6	1,5	1,3	1,3
Люксембург	1,1	1,2	1,4	1,7	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Латвия	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	1,3	1,4	1,3	1,3	1,1
Словения	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,1	1,0
Франция	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Венгрия	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8

¹⁴² Система статистики культуры ЮНЕСКО-2009 (ССК). UNESCO–UIS. Canada, 2010.

¹⁴³ Бюджетная классификация расходов на культуру стран ЕС представлена следующим образом:

- 08 – «Рекреация, культура и религия»;
- 0801 – «Услуги в сфере рекреации и спорта»;
- 0802 – «Услуги в сфере культуры»;
- 0803 – «Услуги в сфере теле- и радиовещания и издательской деятельности»;
- 0804 – «Услуги, предоставляемые религиозным и прочим общинам»;
- 0805 – «Научные исследования по статье «рекреация, культура и религия»;
- 0806 – «Прочие расходы по статье «рекреация, культура и религия»;

Для приведения данных ЕС в сопоставимый вид с расходами на культуру и кинематографию в России, из расходов по статье «рекреация, культура и религия» выведены расходы по подразделам 0801, 0803 и 0804.

Нидерланды	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
Чехия	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,7
Дания	0,7	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Мальта	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7
Польша	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7
Литва	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,7	0,6
Австрия	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6
Финляндия	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Швеция	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Норвегия	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
<i>Россия</i>	<i>н/д</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
Ирландия	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Португалия	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5
Болгария	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
Германия	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Италия	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Кипр	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Греция	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
Великобритания	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Испания	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,7	н/д

Примечание: Страны представлены в порядке убывания расходов на культуру и искусство (в % от ВВП) по данным за 2011 г.

Источники данных: Представленные данные рассчитаны на основе статистической базы Евростата (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database) по обязательствам государства (бюджетов всех уровней) в области рекреации, культуры и религии. Показатели по России рассчитаны по данным Росстата

Приведенные данные демонстрируют широкий разброс значений показателя государственного финансирования культуры: от 0,3% от ВВП в Великобритании до 1,3% от ВВП в Эстонии. Как видно из таблицы, Россия занимает промежуточное положение в данном перечне стран с объемом финансирования культурного сектора в

размере 0,6% (точнее говоря 0,56% от ВВП), что соответствует уровню таких стран как Литва, Австрия, Финляндия, Швеция, Норвегия.

Однако при сопоставлении расходов на культуру в расчете на душу населения, контраст между Россией и развитыми странами становится особенно разительным (табл. 9.2).

Таблица 9.2.

Расходы на культуру и искусство в России и отдельных странах ЕС в расчете на душу населения; евро, в текущих ценах (2002-2011)

Страна*	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Люксембург	609	675	833	1 083	852	935	936	878	918	941
Нидерланды	258	270	269	280	284	282	295	313	319	310
Дания	230	240	317	273	280	276	286	309	309	305
Швеция	184	193	196	196	220	223	225	203	228	239
Франция	165	176	182	191	222	228	237	229	229	235
Австрия	161	160	174	180	185	231	209	220	217	222
Финляндия	136	139	145	149	153	164	175	184	189	200
Словения	120	123	124	133	141	148	172	178	184	179
Испания	99	111	116	130	142	165	179	158	157	157**
Ирландия	130	126	133	138	153	169	189	171	155	155
Эстония	74	87	102	123	131	152	189	156	142	152
Германия	124	124	122	123	124	131	131	134	138	146
Чехия	60	62	64	72	84	90	105	115	119	116
Латвия	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	116	137	107	99	111
Мальта	52	50	64	50	53	56	68	80	90	102
Италия	90	97	101	104	97	104	107	115	100	100
Кипр	51	57	59	63	66	70	79	88	84	90
Великобритания	114	117	117	129	130	129	115	99	103	90
Португалия	66	59	65	77	66	69	72	74	76	79

Страна*	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Венгрия	75	65	66	69	71	75	82	75	79	77
Польша	41	33	36	46	55	63	83	64	67	65
Литва	25	29	30	42	50	61	77	70	58	63
Россия***	н/д	12	12	26	33	39	42	44	47	54
Греция	22	26	25	26	40	43	50	59	45	48
Болгария	7	10	11	12	13	16	20	17	18	21

Примечания:

*Страны представлены в порядке убывания расходов на культуру и искусство в расчете на душу населения (евро) по данным за 2011 г.

**Данные за 2010 г.

*** Рассчитано по среднегодовому курсу евро к рублю.

Источники данных: Представленные данные рассчитаны на основе статистической базы Евростата (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database) по обязательствам государства (бюджетов всех уровней) в области рекреации, культуры и религии. Показатели по России рассчитаны по данным Росстата

По показателю подушевых расходов на культуру Россия практически замыкает перечень из представленных 25 стран, опережая лишь Грецию и Болгарию. Можно сделать неутешительный вывод о том, что *отечественная сфера культуры существенно недофинансирована*: государственная поддержка культуры в России в расчете на душу населения в среднем в три с половиной раза ниже, чем в развитых странах мира.

В соответствии с «Основными направлениями бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» существенного увеличения объемов финансового обеспечения сферы культуры в России не предполагается (табл. 9.3). Удельный вес расходов на это направление в общей сумме бюджетных расходов остается неизменным; доля средств федерального бюджета в общих расходах сокращается с 26,9% в 2012 г. до 20,9% в 2016 году.

Таблица 9.3.

Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в сфере культуры и кинематографии, млрд. руб.

Наименование	2012	2013	2014	2015	2016
Культура, кинематография, всего	338,2	371,0	392,3	435,3	477,8
<i>удельный вес в общей сумме расходов бюджетов бюджетной системы РФ, %</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>
в том числе:					
Федеральный бюджет	90,9	98,7	91,4	96,7	99,8

Консолидированные бюджеты субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов	247,3	272,3	300,9	338,6	378,1
---	-------	-------	-------	-------	-------

Источник: Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов. Стр. 68-69. Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов. Стр. 17, 37

Противоречивость современной государственной культурной политики России заключается в несоответствии декларируемых целей и способов их достижения. Надо признать, что в 2000-е годы культура в России, к сожалению, не вошла в число официально обозначенных приоритетов социальной политики. Доля расходов на культуру в консолидированном бюджете составляла последнее десятилетие около 2,0-2,2%, причем в последние годы она скорее немного сокращалась, чем росла.

Хотя в абсолютном выражении в докризисный период 2000-2007 гг. расходы на культуру динамично росли, в период кризиса 2008-2009 гг. темпы их роста снизились. Вместе с тем, в течение всего десятилетия не было их опережающего роста, которое привело бы к структурным изменениям финансовых потоков, т.е. заметному изменению доли расходов на культуру и искусство в консолидированном бюджете (рис. 9.1). Расходы на другие сектора социальной сферы увеличивались более высокими темпами. Таким образом, несмотря на положительную динамику отдельных показателей в последние десять лет, реализуемый комплекс государственных мер пока не оказал решающего позитивного влияния на ситуацию в культуре, и недофинансирование сферы культуры и искусства преодолеть не удалось.

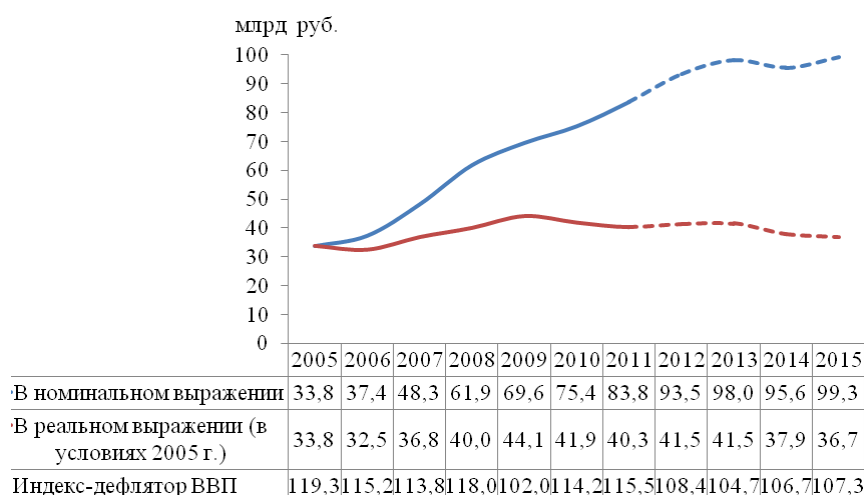


Рис. 9.1. Динамика расходов федерального бюджета на культуру и кинематографию в номинальном и реальном выражении

Источник: данные Росстата

9.1.4 Поворот в государственной политике в сфере культуры: государственная программа «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 гг.

На современном этапе принимаются документы, дающие основания считать, что внимание государства и общества к сфере культуры и искусства меняется. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, культуре отводится «ведущая роль в формировании человеческого капитала, создающего экономику знаний». Причина исключительной роли культуры при переходе от сырьевой к инновационной экономике заключена в повышении профессиональных требований к кадрам, «включая уровень интеллектуального и культурного развития, возможного только в культурной среде, позволяющей осознать цели и нравственные ориентиры развития общества».

В государственной программе «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы (утверждена Постановлением Правительства от 15 апреля 2014 г. №317) предусматривается, что реализация инновационного варианта развития сферы экономики приведет за 2007 - 2020 годы к увеличению расходов бюджетной системы на культуру и кинематографию с 0,7 процента до 1,5 процента ВВП. Механизм реализации государственной программы включает следующие инструменты в финансово-экономической области:

экономические, в том числе:

- государственный заказ на осуществление творческой деятельности;
- стимулирование развития лизинговой деятельности, направленной на модернизацию и обновление оборудования и техники организаций сферы культуры;
- и иные;

финансовые, в том числе:

- прямое бюджетное финансирование мероприятий государственной программы (капитальные вложения, НИОКР и прочие расходы);
- предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- предоставление государственных гарантий по привлекаемым для финансирования инвестиционных проектов капиталам в рамках федерального бюджета;
- содействие в организации объединений для финансирования крупных проектов, в том числе с участием иностранных инвесторов;

- распространение информации о крупных инвестиционных проектах в сфере культуры на территории Российской Федерации;
- содействие организациям культуры в привлечении кредитных ресурсов банков;
- привлечение иных источников финансирования (бюджеты субъектов Российской Федерации, бюджеты муниципальных образований, внебюджетные источники);
- адресная финансовая помощь учреждениям культуры, система поощрения, в том числе награждений премиями, отдельных учреждений культуры и творческих работников;
- и иные;

налоговые, в том числе:

- установление налоговых льгот организациям - в отношении объектов, признаваемых памятниками истории и культуры федерального значения;
- установление налоговых льгот (освобождение от налогообложения) при реализации услуг учреждений культуры;
- и иные;

таможенные, в том числе:

- отмена таможенных сборов за таможенное оформление при обратном ввозе (реимпорте) или обратном вывозе (реэкспорте) культурных ценностей, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации в целях их экспонирования;
- льготы по ввозу товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией (освобождаемых от налогообложения);
- и иные;

организационные, в том числе:

- разработка механизмов взаимодействия государственных и негосударственных структур в ходе реализации государственной программы;
- создание фондов развития культуры;
- создание системы мониторинга и контроля за реализацией государственной программы;
- введение института договорных отношений между федеральными

органами исполнительной власти в сфере культуры и авторами, творческими коллективами, общественными организациями и т.д., с целью реализации социально значимых проектов в сфере культуры;

- и иные.

9.1.5 Анализ реализации указов Президента РФ от 7 мая 2012 г.

Важнейшими документами, которые должны привести к кардинальным изменениям, в том числе в финансовом обеспечении сферы культуры и искусства, являются Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мерах по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ № 597), а также последующие поручения Президента Российской Федерации.

Согласно Указу № 597 Правительству РФ поручено:

- обеспечить доведение к 2018 году средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе;

- при реализации мероприятий в целях дальнейшего сохранения и развития российской культуры принять меры:

- создать к 2015 г. в малых городах не менее 5% центров культурного развития;

- включать ежегодно в Национальную электронную библиотеку не менее 10% издаваемых в РФ наименований книг; обеспечить поддержку создания публичных электронных библиотек, сайтов музеев и театров в сети Интернет, а также размещение в свободном бесплатном доступе в сети Интернет фильмов и спектаклей выдающихся режиссеров кино и театра;

- обеспечить увеличение до 1 октября 2012 г. бюджетных ассигнований федерального бюджета на выплату стипендий для деятелей культуры и искусства, творческой молодежи, а также на предоставление грантов для поддержки творческих проектов общенационального значения в области культуры и искусства; увеличить к 2015 г. до 4 тыс. количество государственных стипендий для выдающихся деятелей культуры и искусства и молодых талантливых авторов;

- обеспечить создание до 1 марта 2013 г. передвижного фонда ведущих российских музеев для экспонирования произведений искусства в музеях и галереях малых и средних городов, а также создать к 2018 г. 27 виртуальных музеев и увеличить в 2 раза количество выставочных проектов в субъектах РФ;

- увеличить к 2018 г. число детей, привлекаемых к участию в творческих мероприятиях, до 8% от общего числа детей.

Также совместно с субъектами РФ поручено разработать и обеспечить реализацию комплекса мер по расширению практики обмена выставками между музеями РФ, по работе музеев в вечернее и ночное время.

Кроме того, поручением Президента РФ от 17.07.2012 г. № Пр-1798 (далее – поручение № Пр-1798) предусмотрены меры:

- по развитию системы грантов, предоставляемых на конкурсной основе деятелям искусства и художественным коллективам, в том числе молодежным коллективам;

- по приглашению в РФ молодых деятелей культуры и искусства из различных стран и созданию им условий для творчества, а также по формированию международных культурных центров с использованием возможностей российских учреждений культуры;

- по расширению стипендиальных программ для молодых российских деятелей культуры и искусства с целью обеспечения возможности работы в различных регионах.

Кроме того, Совет при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству рекомендовал Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при реализации мер по поэтапному повышению заработной платы работников культуры обратить внимание на необходимость увеличения с 2013 года оплаты труда низкооплачиваемых категорий квалифицированных работников культуры государственных и муниципальных учреждений, включая библиотечных работников и сотрудников музеев, а также педагогических работников детских школ искусств.

В настоящее время приняты решения и реализуются мероприятия по повышению заработной платы работников культуры, развитию культуры в малых городах, созданию публичных электронных библиотек, сайтов музеев и театров, активизации выставочной деятельности в регионах, развитию системы грантов и стипендий в сфере культуры. Их реализация в основном обеспечена финансовыми, кадровыми и организационно-управленческими ресурсами.

Вместе с тем в решении части задач видятся проблемы. В целом тревожной выглядит ситуация с выполнением поручения о доведении к 2018 году средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе. Анализ отношения средней заработной платы работников

учреждений культуры к средней заработной плате по субъекту РФ за период с 2011 по 2013 гг., а также первое полугодие 2014 года свидетельствует о положительной динамике этого показателя. Но следует отметить, что плановое значение данного показателя в первом полугодии 2014 года, как и в 2013 году, достигнуто в основном за счет преимущественного роста заработной платы в федеральных учреждениях (137,7 % к средней заработной плате по экономике регионов) и учреждениях субъектов РФ (87,3%). При этом особо тревожной выглядит ситуация по муниципальным учреждениям (53,3%), составляющим наиболее массовую сеть учреждений культуры в регионах. Кроме того, остаются регионы, в которых значения этого показателя ухудшаются из года в год. Вместе с тем количество таких субъектов РФ сокращается.

Основные риски невыполнения поручения по повышению уровня оплаты труда работников учреждений культуры связаны с ростом дефицита региональных и муниципальных бюджетов и недостаточным, вследствие этого, уровнем бюджетного финансирования. Так, из 17 регионов, в которых не достигнуты показатели, установленные по заработной плате региональными дорожными картами, в 13 субъектах РФ дефицит областного бюджета по итогам 2013 года превысил предельные значения, установленные Бюджетным кодексом РФ (15% общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета объема безвозмездных поступлений). Кроме того, в шести субъектах РФ из 17 (Астраханская, Вологодская, Оренбургская и Смоленская области, Республика Тыва и Хакасия) на 2014 год запланировано сокращение расходов на культуру, что увеличивает риск неисполнения указов в этих регионах и по итогам 2014 года.

Следует отметить, что и во многих регионах, в которых сегодня выполняются взятые на себя обязательства по оплате труда работников учреждений культуры, ситуация с бюджетом также достаточно тревожная. В 22 субъектах РФ, где по итогам 2013 года достигнуты установленные в региональных дорожных картах показатели по оплате труда работников учреждений культуры, дефицит бюджета субъекта РФ превысил 15% общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений.

Необходимо отметить также проблемы управления процессами при выполнении указа и поручений Президента РФ в сфере культуры. Государственная программа «Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020 годы, призванная стать действенным инструментом развития российской культуры на долгосрочный период, в настоящее время не обеспечивает в должной мере интеграцию финансовых ресурсов из различных источников. В госпрограмме отсутствуют данные по прогнозируемым объемам расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на реализацию аналогичных

региональных программ, то есть не выполнены требования Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ¹⁴⁴, предусмотренные для программ, направленных на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Задача повышения оплаты труда работников учреждений культуры растворена в различных мероприятиях. Таким образом, вопрос ресурсного обеспечения решения этой задачи в должной мере не решен.

Дорожные карты, принятые на федеральном и региональном уровнях в качестве одного из важнейших инструментов управления и контроля поэтапного повышения заработной платы работников учреждений культуры, в настоящее время таковыми не являются. По большей части региональные дорожные карты не содержат финансово-экономические обоснования к плану повышения заработной платы работников учреждений культуры, указания источников финансирования. Лишь около 25% регионов включили в свои дорожные карты финансово-экономические обоснования плана повышения заработной платы работников учреждений культуры. При этом в подавляющем большинстве эти субъекты РФ ориентируются на помощь федерального бюджета. Анализ региональных дорожных карт в сфере культуры также показал, что лишь чуть более трети субъектов РФ планируют оптимизацию сети учреждений и численности работников культуры.

В части проблем методического обеспечения выполнения поручений Президента РФ следует отметить поручение о включении ежегодно в Национальную электронную библиотеку не менее 10% издаваемых в РФ наименований книг. Утвержденная Минкультуры России методика отбора документов для включения в эту библиотеку невнятна, содержит неоднозначные положения. Также неясным остается вопрос – обеспечивается ли оцифровка именно 10% издаваемых в РФ наименований книг. Имеющиеся формы отчетности не позволяют отслеживать указанный показатель.

Поручения Президента РФ предусматривают развитие грантовых механизмов финансирования и стипендиальных программ в сфере культуры, являющихся, по сути, наиболее адекватными способами поддержки творческой деятельности. Вместе с тем принятые во исполнение их решения имеют достаточно ограниченный характер.

Указом № 597 предусмотрено увеличение ассигнований федерального бюджета на предоставление грантов для поддержки творческих проектов общенационального

¹⁴⁴Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

значения в области культуры и искусства. Такие гранты в количестве 100 учреждены решением Президента РФ еще в 1996 г. Соискателями грантов могут быть как деятели культуры и искусства, так и организации культуры, независимо от их организационно-правовой формы. Увеличение ассигнований на указанные цели предусмотрено в федеральном бюджете с 2013 года. Средний размер гранта: в 2013 г. - 600 тыс. рублей, 2014 г. - 800 тыс. рублей, 2015 г. - 1 млн. рублей. Для проектов общенационального значения размер грантов маловат. Но сейчас поддерживаются проекты, не носящие общенационального характера. Вместе с тем, не для «общенациональных» проектов в сфере культуры 100 грантов на всю страну очевидно недостаточно.

Возможно два варианта обеспечения соответствия нацеленности грантов (характера проектов), их численности и величины. Первый - ориентировать гранты на региональные и муниципальные проекты. Учитывая дефицит грантов для поддержки проектов в сфере культуры в регионах и социальный эффект от получения именно «президентского» гранта для региональных и муниципальных деятелей и работников учреждений культуры, увеличить количество грантов желательно до 500 (в среднем 5 грантов на субъект РФ) и исключить из названия гранта слова «общенационального значения». Другой вариант - увеличить величину ассигнований на предоставление грантов, исходя из среднего размера гранта 1,5-2 млн. рублей, скорректировав критерии предоставления грантов.

В качестве определенно положительного момента отметим Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 354 об учреждении 10 грантов региональным и муниципальным театрам и независимым театральным коллективам (особо отметим включение в потенциальные грантополучатели негосударственных театров). Однако решение принято только для художественных коллективов театров, и опять же 10 грантов мало, учитывая число российских театров (порядка 650). Минкультуры России подготовлен аналогичный проект в отношении музыкальных и хореографических коллективов, но пока он не принят.

Также принято решение об увеличении государственных стипендий, учрежденных в 1993 г. в количестве 1000 стипендий: 500 - для выдающихся деятелей культуры и 500 – для молодых талантливых авторов (с 2001 г. их ежемесячный размер составлял 800 рублей). Указом Президента РФ от 7 июня 2013 г. № 548 количество этих стипендий увеличено в 2014 г. до 2 тысяч, в 2015 г. - до 4 тысяч. Также с 2013 г. размер стипендии повышен до 6 тыс. рублей. Рост стипендий вроде бы существенный, но скорее для молодых деятелей культуры. Для выдающихся деятелей культуры и

искусства размер стипендии 6 тыс. рублей в месяц незначим (речь не идет о малообеспеченных нуждающихся лицах, когда механизм поддержки требуется иной).

Что касается поручения № Пр-1798 в части расширения стипендиальных программ для молодых российских деятелей культуры и искусства с целью обеспечения возможности работы в различных регионах, то оно до сих пор не выполнено (по состоянию на 7 сентября 2014 г.). Подготовленный Минкультуры России проект постановления Правительства РФ, предусматривающий учреждение, начиная с 2014 г. 100 государственных стипендий для молодых деятелей культуры и искусства с целью обеспечения возможности творческой деятельности в субъектах РФ в размере 20 тыс. рублей каждая, уже второй год находится в процессе согласования, хотя по данному поручению Президентом РФ срок был установлен 1 октября 2012 года.

Полагаем также, что есть вопросы с выполнением поручения о принятии мер по «приглашению в Российскую Федерацию молодых деятелей культуры и искусства из различных стран и созданию им условий для творчества, а также по формированию международных культурных центров с использованием возможностей российских учреждений культуры». В поручении поставлены две взаимосвязанные, но различные задачи по: (1) приглашению молодых деятелей культуры и искусства из различных стран, (2) формированию международных культурных центров. Вместе с тем, как следует из доклада Правительства РФ по данному вопросу, «для привлечения в Российскую Федерацию молодых деятелей культуры и искусства из зарубежных стран» в 2013 году на базе 4 федеральных учреждений культуры (Большого театра, МХАТа, Московской филармонии, ГЦСИ) созданы международные культурные центры. Имеются ввиду следующие мероприятия:

- Большой театр России осуществляет дополнительный набор в Молодежную оперную программу (реализуется с 2009 г.), в рамках которой молодые певцы и пианисты из различных стран осваивают учебные дисциплины и посетят мастер-классы известных певцов и педагогов;

- МХАТ им. А.П.Чехова реализует постановку 4 спектаклей молодыми зарубежными режиссерами с артистами театра;

- на базе Московской филармонии проводятся семинары по повышению квалификации молодых менеджеров концертных организаций из стран СНГ, а также серия мастер-классов для молодых дирижеров из разных стран.

- Государственный центр современного искусства организует сеть художественных резиденций для молодых кураторов и художников из разных стран на базе региональных филиалов (гг. Санкт-Петербург, Калининград, Нижний Новгород).

Таким образом, смешаны две указанные задачи. Речь, по сути, идет о приглашении молодых зарубежных деятелей. При этом названные проекты осуществлялись данными учреждениями и ранее, то есть это фактически не реализация поручения, а иначе названные уже выполняемые проекты. Два из четырех обозначенных проектов (Большого театра и Московской филармонии) связаны с образовательной деятельностью российских учреждений, в то время как в поручении речь идет о создании условий для творчества приглашенных молодых деятелей. Самой концепции формирования международных культурных центров, а также информации об их создании в регионах обнаружить не удалось.

9.2 Ключевые события

За последние годы в сфере культуры произошли следующие ключевые события общенационального уровня:

- подписание Президентом Российской Федерации ряда поручений Администрации Президента, Правительству, отдельным министерствам Российской Федерации, а также ряда рекомендаций органам исполнительной власти Российской Федерации по итогам совместного заседания Госсовета и Совета по культуре и искусству (всего 18 пунктов), включая поручения Правительству Российской Федерации совместно с Администрацией Президента Российской Федерации в целях реализации Основ государственной культурной политики представить: а) проект стратегии государственной культурной политики; б) предложения о приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с целями и задачами государственной культурной политики; в) предложения по совершенствованию системы управления государственной культурной политикой; г) предложения о создании Российского фонда культурного развития и источниках финансирования его деятельности.

- вынесение на общественное обсуждение проекта «Основ государственной культурной политики и утверждение Президентом Российской Федерации 24 декабря 2014 года «Основ государственной культурной политики» на совместном заседании Государственного совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству «О государственной культурной политике»;

- проведение в Российской Федерации Года культуры (2014) с обширной программой мероприятий (годкультуры.рф);

- публикация Министерством культуры проекта Государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году (2014), который, как

отмечают авторы, является «первым подобным документом в Российской Федерации и может стать основой для определения приоритетных направлений государственной политики в сфере культуры и туризма, в том числе по формированию планов мероприятий по реализации федеральных и региональных целевых программ, а также для разработки предложений по совершенствованию и развитию нормативного и правового регулирования и государственного управления в сфере культуры и туризма»;

- в 2013 году подвергся серьезному обновлению комплекс электронных ресурсов по культуре, среди которых: Национальная электронная библиотека (rusneb.ru); Портал культурного наследия России, включающий раздел виртуальных музеев (культура.рф), ежегодный туристский «Национальный календарь событий» (календарьсобытий.рф);

- заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству, посвященный развитию театрального дела (февраль 2014);

- принятие Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии», существенно увеличивающий ответственность за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия и незаконный поиск и изъятие археологических предметов;

- принятие постановления Правительства РФ от 20.08.2013 № 718 «О федеральной целевой программе “Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014 – 2020 годы)”».

- заседание Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству (октябрь 2013), посвященного роли культурной политики государства в укреплении единства страны, значению отечественной культуры в укреплении российской идентичности;

- передача Федерального агентства по туризму в ведение Министерства культуры, утверждение Государственной программы «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 гг. (2012, 2014);

- подписание 7 мая 2012 года серии указов Президента, включая указ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», содержащий основные целевые показатели развития отрасли культуры на период до 2018 года.

Действенным инструментом сегодняшней культурной политики в Российской Федерации стало проведение мега-событий, прежде всего, спортивных. Мега-события выступают, с одной стороны, комплексным фактором стимулирования туризма и развития территории, включая обновление городской инфраструктуры и публичных

пространств, и, с другой стороны, фактором формирования национально-культурной идентичности. Крупнейшим событием 2014 года такого рода стала Зимняя олимпиада в Сочи. Участие в международной конкуренции за проведение мега-событий для развития, в том числе, туристической инфраструктуры и обновления городской среды, используют и другие города. В частности, здесь можно назвать Казань, где в 2013 году была проведена XXVII Всемирная Летняя Универсиада. Казань является также одним из мест проведения в России Чемпионата мира по футболу 2018, что стимулирует обширную программу реконструкции городских пространств.

9.3 Основные нерешенные проблемы

Перечень основных проблем в сфере культуры с достаточной полнотой изложен в государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 гг. и включает в себя двенадцать пунктов:

- Отсутствие в обществе представления о стратегической роли культуры и приоритетах государственной культурной политики.
- Заметное снижение культурно-образовательного уровня населения.
- Значительное количество памятников истории и культуры с высокой степенью разрушения, повреждения и уничтожения.
- Региональные и муниципальные диспропорции в обеспеченности населения услугами учреждений культуры и туризма.
- Снижение доступности культурных форм досуга для жителей сельской местности и небольших городских поселений.
- Крайне неудовлетворительное состояние большинства организаций культуры, находящихся в ведении муниципальных образований.
- Значительное сокращение сети культурно-досуговых учреждений и ухудшение ассортимента и качества предоставляемых услуг.
- Недостаточный уровень отечественной кинопродукции, ее идейного содержания, конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках.
- Дефицит квалифицированных кадров, в первую очередь для проведения реставрационных работ на объектах культурного наследия, в фондах музеев и библиотек.
- Недопустимо низкий уровень оплаты труда в сфере культуры и недостаточный объем финансирования поддержки творческих коллективов.
- Несоответствие уровня правового регулирования сферы культуры их значению для устойчивого развития государства и общества.

- Отсутствие системной организации государственно-частного партнерства и меценатства в области культуры и туризма.

Как отмечалось выше, в настоящее время государство выступило с рядом инициатив, позволяющих говорить о наметившейся тенденции к преодолению обозначенных проблем. В частности, формируется представление о стратегической роли культуры в государственной политике.

Тем не менее, приведенный перечень можно дополнить рядом других проблем, связанных как с областью культуры в целом, так и с состоянием культуры как объекта управления в том виде, как она существует в современной России:

- Активизация культурной политики на государственном и региональном уровне имеет различные акценты: в первом случае речь идет о возвращении в культурную политику морального и идейного (и даже, можно сказать, идеологического) содержания, тогда как во втором случае речь идет об использовании культуры как ресурса развития – территориального, социального, экономического.

- Социальная значимость культурной политики недооценивается и, как следствие, отсутствует связь между задачами культурной и социальной политики. Частным аспектом данной проблемы является неадекватность и формально-количественный характер системы индикаторов и показателей оценки эффективности культурной политики.

- Ведомственная фрагментация культурной политики не позволяет целостным образом решать ее комплексные задачи. Плохо скоординирована деятельность сферы образования и культуры.

- Уровень научно-исследовательской и экспертной обеспеченности культурной политики остается низким. В своей деятельности государственная политика в сфере культуры руководствуется архаичными теориями культуры, не опирается на ясное понимание специфики структуры и процессов в сфере культуры в современном российском обществе, использует понятийный аппарат с неизвестным современной науке содержанием (см., например, определение понятия «культурный код» в тексте государственной программы «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 гг.). Следствием этого является также декларативная, а не реалистическая оценка культурной специфики современного российского общества.

- Существующая в стране инфраструктура культурной политики (сеть учреждений, система организаций, форматы мероприятий) была создана в советский период и без значительных структурных изменений инерционно продолжает воспроизводиться до настоящего времени. Нет ясной программы использования и

обновления данной инфраструктуры, устаревшей в моральном и изношенной в материальном отношении.

9.4 Предложения по развитию

С учетом обозначенных выше проблем в дополнение к определенным в настоящее время положительным тенденциям по активизации государственной культурной политики можно сформулировать следующие предложения по развитию:

- Актуализация интереса к сфере культуры как одному из приоритетных стратегических направлений государственной политики должна быть подтверждена реальными правовыми и институциональными изменениями, а также существенным увеличением финансирования, направленного на модернизацию государственной культурной политики и сферы культурной жизни в стране в целом.

- Необходимо обновление целеполагания культурной политики, а именно рассмотрение ее как важнейшего элемента социальной политики, что должно получить свое выражение не только в изменении объектов и инструментов этой политики, но в системе оценки ее эффективности.

- Необходимо согласование государственной и региональной политики в сфере культуры, опора на местные инициативы, поддержка и последующее распространение удачного локального опыта в этой сфере, а также поддержка общественных инструментов, используемых на местном уровне для стимулирования культурной политики (в частности, фондов местных сообществ).

- Конституционные права граждан на свободу творчества, участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры и доступ к культурным ценностям требуют обновления и конкретизации с учетом современных процессов в сфере культуры, современных форм культурной активности, новых медийно-коммуникационных и технологических возможностей.

- Конституционные обязанности по сохранению исторического и культурного наследия должны быть обеспечены институциональными и правовыми мерами по стимулированию государственно-частного партнерства, благотворительности и гражданской активности, которые позволяют решительно улучшить ситуацию с сохранностью наследия.

- Необходима согласованная политика по развитию творческого потенциала страны: творчество – ограниченный стратегический ресурс, требующий выявления, развития, аккумулирования и использования через систему образования, творческих конкурсов, разнообразных грантовых программ.

- Требуется качественное обновление научно-исследовательской и экспертной составляющей культурной политики, которой необходимо опираться на знание реальных процессов в сфере культуры, протекающих в России – стране с необычайно комплексными и разнообразными культурными условиями.
- Необходимо преодоление ведомственной фрагментации культурной политики, существенно снижающей совокупный эффект отдельных программ, переход к реализации целостной социокультурной политики.
- Необходима стратегия обновления материальной и организационной инфраструктуры массовой культурной жизни в стране, приведения ее в соответствие с современными формами и запросами, подкрепленная государственными программами в этой сфере.

Противоречивость современной государственной культурной политики России заключается в несоответствии декларируемых целей и способов их достижения. В 2000-е годы культура в России, к сожалению, не вошла в число официально обозначенных приоритетов социальной политики. *Отечественная сфера культуры существенно и хронически недофинансирована*: государственная поддержка культуры в России в расчете на душу населения в среднем в три с половиной раза ниже, чем в развитых странах мира. Как следствие, реализуемая государством политика в сфере культуры оказалась пока не в состоянии существенно улучшить ситуацию в данной сфере.

В настоящее время можно констатировать активизацию государственной политики в сфере культуры, включающую изменение ее приоритетности, содержания ее миссии, целей и принципов. О конкретном содержании этих изменений можно будет заключить, однако, лишь после того, как вслед за находящимися в стадии обсуждения «Основами государственной культурной политики» последуют шаги в области стратегического планирования, бюджетирования, институционального и правового регулирования.

Поиск новых форматов культурной политики наблюдается также на региональном и локальном уровнях, где культура используется как новый инструмент территориального развития. В то же время можно констатировать, что и в указанных, и в других случаях региональные инициативы имеют точечный характер, связаны с активной позицией руководителей регионов или местных компаний, и не обеспечены системными институциональными механизмами их поддержки. Следует при этом отметить, что активизация культурной политики на федеральном и региональном

уровне имеет различные акценты: в первом случае речь идет о возвращении в культурную политику морального и идейного содержания, тогда как во втором случае – об использовании культуры как ресурса развития – территориального, социального, экономического.

Среди ключевых проблем сферы культуры можно, в частности, выделить следующие: недооценка социальной значимости культурной политики и, соответственно, отсутствие связи между задачами культурной и социальной политики. Ведомственная фрагментация культурной политики не позволяет целостным образом решать ее комплексные задачи. Уровень научно-исследовательской и экспертной обеспеченности культурной политики остается низким. Существующая в стране инфраструктура культурной политики (сеть учреждений, система организаций, форматы мероприятий) материально и морально устарела и требует обновления.