

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

ДОЛГОСРОЧНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
И ИЗМЕНЕНИЯ
ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

Доклад



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

ДОЛГОСРОЧНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
И ИЗМЕНЕНИЯ
ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

Доклад



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2015

УДК 36
ББК 65.05
С69

Ответственные редакторы:
Я.И. Кузьминов, Л.Н. Овчарова, Л.И. Якобсон

Авторский коллектив:
И.В. Абанкина, Т.В. Абанкина, Н.В. Акиндинова, С.С. Бирюкова,
А.Г. Вишневский, М.Б. Денисенко, Н.П. Дерзкова, П.В. Деркачев,
Ф.Ф. Дудырев, С.В. Захаров, О.Г. Исупова, Р.И. Капелюшников,
Н.В. Кондрашов, Н.Б. Косарева, С.Г. Косарецкий, Я.И. Кузьминов,
В.А. Куренной, Е.В. Куштанина, Т.А. Мерцалова, Н.В. Мкртчян,
Л.Н. Овчарова, А.Ю. Ощепков, М.А. Пинская, Т.Д. Полиди, Ф.Т. Прокопов,
А.С. Пузанов, Б.Л. Рудник, Д.С. Семенов, О.В. Синявская, И.Д. Фрумин,
А.В. Чернявский, С.В. Шишкин, Л.И. Якобсон

Социальная политика в России: долгосрочные тенденции и изменения последних лет. Доклад [Электронный ресурс] / отв. ред. Я. И. Кузьминов, Л. Н. Овчарова, Л. И. Якобсон ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — Электрон. текст. дан. (3,5 Мб). — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. — ISBN 978-5-7598-1346-0.

УДК 36
ББК 65.05

ISBN 978-5-7598-1346-0

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2015
© Оформление. Издательский дом Высшей школы экономики, 2015

Содержание

Введение	6
1. Макроэкономические и структурные ограничения (<i>Н.В. Акиндинова, Н.В. Кондрашов, Я.И. Кузьминов, А.В. Чернявский</i>)	12
1.1. Ухудшение экономической динамики и рост неопределенности	12
1.2. Основные сценарные предпосылки и ограничения	13
1.3. Сценарий низких цен на нефть	15
1.4. Почему нынешний кризис хуже двух предшествующих	17
1.5. Выводы из прогноза	19
2. Демография и демографическая политика (<i>А.Г. Вишневский, М.Б. Денисенко, Н.В. Мкртчян, С.В. Захаров, О.Г. Исупова</i>)	23
2.1. Демографическая ситуация	23
2.2. Демографическая политика и меры семейной политики в области семьи и рождаемости	52
2.3. Миграционная политика	60
3. Рынок труда и политика на рынке труда (<i>Р.И. Капелюшников, А.Ю. Ощепков, Ф.Т. Прокопов</i>)	79
3.1. Предложение труда: на пороге негативной динамики	80
3.2. Занятость: остановка роста и структурные сдвиги	85
3.3. Безработица: дрейф естественной нормы?	96
3.4. Наем и выбытие: посткризисное замедление	101
3.5. Вакансии: на историческом максимуме	104
3.6. Оплата труда: замедление при сохранении положительной динамики?	107
3.7. Политика на рынке труда	113
4. Доходы, расходы, потребление населения: вызовы в условиях неопределенности (<i>Л.Н. Овчарова, Л.И. Якобсон</i>)	130
4.1. Динамика уровня и структуры доходов населения	131

4.2. Динамика уровня и структуры расходов населения	142
4.3. Влияние изменений в доходной обеспеченности и потреблении на неравенство и бедность.....	156
5. Основные тенденции развития жилищной сферы и меры жилищной политики (А.С. Пузанов, Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди)	171
5.1. Динамика жилищной обеспеченности и доступность улучшения жилищных условий	171
5.2. Ключевые события и основные реализованные меры жилищной политики	188
5.3. Основные проблемы и перспективы развития	196
6. Состояние здоровья населения и политика в сфере здравоохранения (С.В. Шишкин)	204
6.1. Состояние здоровья населения	204
6.2. Изменения в системе медицинских организаций	207
6.3. Расходы государства и населения на здравоохранение.....	209
6.4. Приоритеты государственной политики в сфере здравоохранения	219
6.5. Новые вызовы и политика государства.....	229
6.6. Перспективы развития системы здравоохранения	232
7. Образовательная политика и долговременные тенденции (И.Д. Фрумин (редактор раздела), И.В. Абанкина, П.В. Деркачев, Н.П. Дерзкова, Ф.Ф. Дудырев, С.Г. Косарецкий, Я.И. Кузьминов, Т.А. Мерцалова, М.А. Пинская, Д.С. Семенов)	239
7.1. Общие тренды	239
7.2. Система дошкольного образования и раннего развития детей	240
7.3. Школьное образование.....	246
7.4. Дополнительное образование детей.....	265
7.5. Среднее профессиональное образование	269
7.6. Высшее образование.....	281

8. Социальная защита и реформа пенсионной системы (<i>О.В. Синявская, С.С. Бирюкова</i>)	290
8.1. Динамика социальных расходов	290
8.2. Основные этапы развития социальной политики	295
8.3. Пенсионное обеспечение	313
9. Тенденции и перспективы политики в сфере культуры (<i>Б.Л. Рудник, В.А. Куренной, Т.В. Абанкина,</i> <i>Е.В. Куштанкина</i>)	342
9.1. Ключевые тенденции	342
9.2. Ключевые события	366
9.3. Основные нерешенные проблемы	368
9.4. Предложения по развитию	371
Вместо заключения: рекомендации для политики	374

Введение

Социальная политика — важнейший инструмент, с помощью которого общество поддерживает **социальную стабильность** и обеспечивает **ключевые предпосылки развития**, связанные с **формированием человеческого капитала и гармонизацией отношений между общественными группами**. Большинство задач социальной политики органически взаимосвязаны, но некоторые противоречат друг другу. Напряжения между ними наиболее ощутимы в периоды экономических трудностей, когда особенно сложным и ответственным становится выбор приоритетных направлений использования ресурсов. Неоправданные попытки сохранить привычные условия жизни могут обернуться стагнацией и последующим неуправляемым разрушением этих условий. Безудержное стремление использовать кризисную ситуацию для переустройства экономики и общества способно приводить к тяжелым конфликтам, закрывающим окна возможностей и порождающим боязнь перемен. Поиск баланса, необходимый учет ограничений в сочетании с не менее необходимой настойчивостью в проведении назревших преобразований предполагают **полноценное аналитическое обеспечение социальной политики**.

Настоящий доклад отражает некоторые итоги осмысления вызовов и реалий в сфере социальной политики, которые порождены **сменой модели экономического роста**, назревавшей в течение долгого времени и с очевидностью обнаружившейся в последнее время. Социальная политика, адекватная условиям этого периода, лишь начинает складываться. В связи с этим научная добросовестность побуждала авторов доклада воздерживаться от чрезмерной категоричности как в оценках происходящего, так и в рекомендациях. Текст доклада ориентирован прежде всего на то, чтобы, снабдив экспертное сообщество основанными на научных исследованиях материалами по широкому кругу социальных проблем, способствовать предметной и плодотворной дискуссии как в самой экспертной среде, так и между лидерами гражданского общества и теми, кто принимает решения от имени государства.

Социальная политика рассматривается в докладе в широком понимании, охватывающем многообразные формы воздействия государства на воспроизводство населения, миграционные про-

цессы, трудовые отношения, распределение доходов, жилищную обеспеченность, функционирование сфер образования, здравоохранения, социальной поддержки и культуры. При разнообразии проблематики, с которой работают авторы, все они разделяют три принципиально важных положения, непосредственно вытекающих из изучения действительности.

Во-первых, с исчерпанием сырьевой модели роста **главным сравнительным преимуществом российской экономики** способно служить только **качество человеческого капитала**. Решающее влияние на него оказывает именно социальная политика. Соответственно, она является **основным драйвером не только социального, но и экономического развития**, а расходы на нее — **наиболее перспективной частью государственных инвестиций**.

Во-вторых, в последние десятилетия в России происходит **смена модели социальной политики**. Если в повестке дня 1990-х годов доминировало поддержание минимального стандарта для всех членов общества, то позднее стала преобладать тема **развития, последовательного повышения уровня и качества жизни**. Достижения в решении этой задачи несомненны, но далеко не всегда они обеспечивались наиболее эффективным образом. **Акцент на анализ эффективности и поиск ее резервов** отличает исследования авторов доклада и представлен в его тексте.

В-третьих, неотъемлемой чертой новой модели социальной политики должен стать **дифференцированный учет потребностей и возможностей различных социальных слоев**. Не только неэффективно, но и крайне несправедливо применять одни и те же подходы к тем, для кого актуальны повышение пособий и доступ к общераспространенным услугам, и тем, кто хотел бы тратить деньги на приобретение высококачественных услуг социального характера в России, а не за рубежом.

В первых пяти разделах рассматриваются возможности и ограничения для социальной политики. Анализ особенностей сложившейся в России макроэкономической ситуации и обусловленные ими структурные ограничения представлены в первом разделе. Перспективы развития анализируются в рамках двух макроэкономических прогнозов (оптимистического и пессимистического) на 2015–2018 гг. Авторы показывают, что российская экономика попала в такие внешние и внутренние условия, в рамках которых ей будет по-настоящему трудно выходить из кризиса за один

год. Особо выделяются изменения, связанные с падением цен на углеводороды, обесценением рубля, ограничениями доступа к зарубежным инвестициям и санкционными мерами. Параметры макроэкономического прогноза рассмотрены в контексте влияния на социальную политику через изменения на рынке труда, пенсионное обеспечение, структуру расходов бюджета, систему образования и здравоохранения.

Во втором разделе охарактеризован современный этап демографической и миграционной политики России, представлены основные тенденции в демографическом развитии — изменения в структуре населения, рождаемости, смертности и продолжительности жизни, миграции. Показано, что Россия исчерпала демографические бонусы развития и входит в длительный период старения населения, сопровождающийся ростом смертности, увеличением иждивенческой нагрузки, сокращением доли трудоспособного населения. Противостоять данным вызовам может только политика активного долголетия. Анализ изменений в рождаемости показывает, что для сохранения успехов в этой сфере следует перенести акценты с непосредственного стимулирования рождений на семейную составляющую демографической политики. Если новая модель социально-экономического развития будет опираться на конкурентные преимущества человеческого потенциала, это потребует смещения приоритетов миграционной политики в направлении создания более эффективных механизмов социализации мигрантов и создания преференций для квалифицированных трудовых мигрантов.

Ключевые проблемы российского рынка труда обсуждаются в третьем разделе. За прошедшие два десятилетия в России сложилась модель рынка труда, которая заметно отличается от модели, характерной для большинства развитых стран. Ее основная особенность состоит в том, что приспособление рынка труда к колебаниям экономической конъюнктуры происходит главным образом за счет изменений в оплате труда и продолжительности рабочего времени, а не за счет изменений в занятости и безработице. Преимущества, которые дает эта модель (высокая занятость и низкая безработица, относительно легкая адаптация предприятий к шокам спроса), являются естественным продолжением недостатков (невысокая производительность, невысокая и нестабильная оплата труда, недостаточное качество рабочих мест, высокая

дифференциация заработков, хроническое недоинвестирование в профессиональные навыки и знания и т.п.). Невозможно отказаться от всех ее недостатков, сохранив при этом все ее преимущества. Однако поиск баланса и компромисса между ними является важным элементом и экономической, и социальной политики. Основываясь на официальных данных Росстата, авторы анализируют динамику ключевых индикаторов экономической активности, найма и выбытия работников, вакансий, заработной платы и производительности труда. Завершают раздел предложения по совершенствованию политики на рынке труда.

Четвертый раздел посвящен изменениям в уровне и структуре доходов и расходов российских домохозяйств как за годы постсоветского периода в целом, так и в рамках помесечной динамики 2014 г. Пять точек падения реальных доходов населения анализируются с позиций глубины спада, детерминирующих факторов, драйверов, позволивших преодолеть спад, и механизмов адаптации к новым социально-экономическим условиям. Показатели бедности и неравенства рассматриваются как ключевые индикаторы уровня жизни, определяющие качество развития с точки зрения человеческого капитала. То, что массовый стандарт структуры потребления российских семей вырвался за пределы модели выживания, — один из ключевых выводов авторов данного раздела. В 2014 г. в среднем российская семья тратила на покупку предметов и услуг первой необходимости только половину потребительских расходов, а вторая их часть направлялась на организацию досуга, повышение транспортности мобильности, покупку товаров и услуг, существенно расширяющих возможности для развития. При такой структуре расходов потребительское поведение становится мощным драйвером развития, базируется на модели ответственного выбора.

При рассмотрении в пятом разделе проблем и мер политики в жилищной сфере проведен анализ основных показателей жилищной обеспеченности и доступности жилья, которая измеряется критериями возможности приобретать жилые помещения или участвовать в программах улучшения жилищных условий. Отмечено, что по показателю обеспеченности жилыми помещениями Российская Федерация находится на среднеевропейском уровне. В части жилищной политики раздел сфокусирован на выявлении основных проблем, оценке достаточности принимаемых для их решения мер и рекомендациях по развитию жилищной сферы.

В последующих разделах, посвященных 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.

Открывает эту часть доклада шестой раздел, в котором оценены тенденции изменения основных характеристик здоровья населения и системы здравоохранения, проблемы, с которыми столкнулась данная отрасль в результате перехода к рыночной экономике. Особое внимание уделено вызовам последних лет, обусловленным структурными изменениями и бюджетными ограничениями. 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 в целом для эффективного ответа на имеющиеся вызовы системе здравоохранения предпринимаемых мер пока недостаточно, и сформулированы предложения по повышению эффективности, качества и доступности медицинской помощи и лекарственного обеспечения.

На ключевых изменениях государственной политики в образовании сакцентировано внимание в седьмом разделе, в котором они анализируются в разрезе дошкольного, школьного, профессионального и дополнительного образования. В дошкольном образовании упор сделан на расширение доступности образовательных услуг. Модернизация инфраструктуры школьного образования стала приоритетом при рассмотрении системы общего образования. Авторы предприняли попытку оценить результаты внедрения инструментов эффективного контракта в данной сфере, особенно в условиях экономической рецессии. В фокусе особого внимания оказались нарастающие проблемы неравенства в доступе к образованию и противоречивые тенденции, связанные с повышением заработной платы работников.

Предмет восьмого раздела, посвященного социальной защите и реформе пенсионной системы, составляют вопросы динамики социальных расходов, периодизации развития социальной политики

в России, анализ современного состояния сферы социальной защиты, динамика пенсионного обеспечения, а также содержание и основные нерешенные вопросы пенсионной реформы. В условиях экономического спада, как правило, обостряется проблема социальной защиты уязвимых слоев населения, поддержка которых требует больших ресурсов. За последние 15 лет доля бедных в России сократилась практически в 3 раза, но этот успех в основном был обеспечен экономическим ростом и адресными мерами поддержки пожилых. Так и не удалось решить проблему бедности безработных и семей с детьми. Авторы делают вывод о том, что сохраняющееся преобладание программ социальной поддержки отдельных категорий населения формирует барьеры для развития эффективных программ социальной защиты, функционирующих на основе контроля доходов и выступающих в период затяжного кризиса одним из главных инструментов государственной политики борьбы с бедностью. Анализ демографических, экономических и бюджетных вызовов пенсионной системе показывает, что не на все из них будет дан ответ в рамках пенсионной реформы 2015 г. Потенциал добровольного откладывания выхода на пенсию очень мал, даже в условиях ограничения доходов работающих пенсионеров. За рамками реформы остается целый блок нерешенных проблем, включая избыточные обязательства пенсионной системы, связанные с низким фактическим пенсионным возрастом, низкую доходность по обязательным пенсионным накоплениям и высокую неопределенность в отношении их судьбы, слабое развитие добровольных форм пенсионных накоплений, отсутствие общественного консенсуса о том, сколько пенсионная система должна стоить гражданам, бизнесу, государству.

При рассмотрении в последнем разделе проблем в сфере культуры указывается на недооценку ее социальной значимости и, соответственно, отсутствие связи между задачами культурной и социальной политики. В денежном выражении государственная поддержка культуры в России в расчете на душу населения в среднем в 3,5 раза ниже, чем в развитых странах мира. Базисные нормы законодательства о культуре не обновлялись с начала 1990-х годов. Выделяя ключевые проблемы и возможные направления для развития, авторы приходят к выводу о том, что сохранение исторического и культурного наследия должно быть обеспечено правовыми мерами по стимулированию государственно-частного партнерства, благотворительности и гражданской активности.

1. Макроэкономические и структурные ограничения

*Н.В. Акиндинова, Н.В. Кондрашов,
Я.И. Кузьминов, А.В. Чернявский*

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 годов начало 2010-х годов 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. Резервы для продолжения характерного для 2000-х годов роста, опирающегося на постоянное увеличение ресурсов, таким образом, оказались исчерпаны. Возводимая с начала 2000-х экономика государственно-монополистического капитализма, ориентированная преимущественно на освоение нефтегазовой выручки, начала давать недвусмысленные сигналы о сильнейшем структурном кризисе. 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 тренд восстановления экономики вслед за ценами на нефть после сильного спада 2008–2009 гг. В 2011–2013 гг., когда цены на нефть уже колебались вокруг уровня 110 долл./барр., темпы роста российской экономики упали с 4–4,5% в 2010–2011 гг. до 1,3% в 2013 г.

Замедление роста приняло фронтальный характер, затронув почти 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 г. 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.), темпы роста ВВП упали до 0,6%.

С начала 2015 г. темпы роста ВВП перешли в отрицательную область, и кризис стал набирать обороты. Существует высокая неопределенность как относительно внешних условий, так и относительно внутренней экономической политики. Тем не менее мы попытались оценить возможные последствия кризиса для российской экономики в том случае, если надежды на быстрое восстановление цен на нефть до комфортных уровней не оправдаются.

1.2. Основные сценарные предпосылки и ограничения

Хроника противостояния России и стран Запада по украинскому вопросу, несмотря на некоторый прогресс в урегулировании конфликта, заставляет нас признать маловероятной предпосылку о скорой отмене санкций. Согласно нашим оценкам, недоинвестирование в нефтяную отрасль приведет к постепенному сокращению добычи нефти — с 528 млн т в 2014 г. до 512 млн т в 2018 г.¹ 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

¹ 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 объемов.

и банками. Продолжают действовать и введенные 6 августа 2014 г. ограничения на торговлю продовольствием.

В рамках данного прогноза мы рассматриваем сценарий, который предусматривает сохранение среднегодовой цены нефти Urals на уровне 50 долл./барр. с 2015 по 2018 г. Выбор сценария был основан на негативных ожиданиях энергетических экспертов и стран-экспортеров 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 либо сохранение низких цен на нефть в среднесрочной (а вполне вероятно, и долгосрочной) перспективе, либо их высокую волатильность.

Рассматриваемый сценарий исходит из следующего ряда предпосылок в отношении экономической политики. Во-первых, в соответствии с подписанным Президентом РФ перечнем поручений по реализации Послания Федеральному Собранию 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, 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), что обеспечивает возврат к безопасным уровням инфляции за 1—1,5 года. В-третьих, Банк России отказывается от дальнейшей продажи собственных валютных резервов. Облегчение ситуации с дефицитом валюты на рынке осуществляется через механизм валютного РЕПО с установленным лимитом в 60 млрд долл. Наконец, в-четвертых, несмотря на некоторые сигналы об улучшении инвестиционного климата (амнистия капиталов, мораторий на проверки добросовестных предприятий с начала 2016 г., формальный отказ от повышения налоговой нагрузки до 2018 г.), 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 др.), а главное — сохраняется сложившийся в последние годы высокий уровень неопределенности и непредсказуемости экономической политики и высокая степень ручного управления.

1.3. Сценарий низких цен на нефть

Сохранение нефтяных цен на уровне 50 долл./барр. в сочетании с действием взаимных санкций между Россией и западными странами не оставляет российской экономике шансов на относительно спокойное прохождение кризисного пути — обострившиеся дисбалансы будут требовать их разрешения. Устойчивый большой дефицит федерального бюджета создаст условия для усиления бюджетного секвестра, который будет угнетать как спрос на товары и услуги со стороны государства, так и социальную сферу. Сохранение оттока капитала на высоком уровне не позволит рублю укрепиться. Девальвировавший рубль, разогнавший инфляцию в 2014 г. до 11,4%, не даст ей опуститься и в 2015 г. (табл. 1.1). Лишь в 2016–2017 гг. инфляция, при условии стабилизации курса рубля и проведения Банком России политики инфляционного таргетирования, опустится до 5–7%. Инфляционная волна 2014–2015 гг. вкупе с общеэкономическим спадом и низкими темпами индексации зарплат бюджетников приведет к падению зарплат в реальном выражении в 2015 г. примерно на 9,3%, с последующей стабилизацией. Падение доходов населения и сворачивание потребительского кредитования не позволит поддерживать прежний уровень потребления товаров и услуг. Розничный товарооборот упадет на 10,7% за 2015 г. Сокращение потребления платных услуг населением в 2015 г. составит 3,2%.

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 12,5%. При этом использование средств ФНБ для поддержки проектов в России может оказать положительное воздействие на совокупную динамику инвестиций, однако предотвратить инвестиционный спад в экономике это вряд ли сможет, поскольку частный бизнес в таких условиях не станет разворачивать инвестпроекты. Кроме того, часть инвестиционных расходов бюджета будет сокращена в

Таблица 1.1. Прогноз основных параметров развития российской экономики в 2015–2018 гг. при низких ценах на нефть

Параметр	Факт						Прогноз			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Национальные счета										
Реальный ВВП, рост, %	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	0,6	-4,8	-0,8	-0,1	-0,5
Розничная торговля, рост, %	-5,1	6,5	7,1	6,3	3,9	2,7	-10,7	0,2	1,1	1,5
Инвестиции, рост, %	-13,5	6,3	10,8	6,8	0,8	-2,7	-12,5	-4,4	-7,6	-4,8
Реальная заработная плата, %	-3,5	5,2	2,8	8,4	4,8	1,3	-9,3	0,9	1,4	1,9
Производительность труда, %	-4,1	3,2	3,8	3,1	1,8	0,5	-3,6	-0,5	0,0	-0,2
Инфляция										
Инфляция (дек./дек.), %	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	11,6	6,4	5,0	4,0
Бюджет										
Доходы федерального бюджета, % ВВП	18,9	17,9	20,3	20,7	19,7	20,3	17,0	16,5	16,1	15,8
Расходы федерального бюджета, % ВВП	24,8	21,8	19,5	20,8	20,2	20,8	20,5	20,0	18,4	16,9
Сальдо федерального бюджета, % ВВП	-5,9	-3,9	0,8	-0,1	-0,5	-0,5	-3,5	-4,2	-4,2	-1,1
Валютный курс										
USD/RUR (средний)	31,8	30,4	29,4	31,0	31,8	38,0	60,7	61,7	64,7	65,2
Экзогенные параметры										
Цена на нефть URALS (средняя за год), долл./барр.	60,7	78,1	109,7	110,5	107,9	98,0	50,0	50,0	50,0	50,0

Источники: Росстат; Минфин России; Банк России; расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

рамках секвестра. Помимо всего вышеперечисленного, тормозить рост будет также фактор снижения запасов вследствие не только замедления роста экономики, но и пересмотра перспектив будущего роста. В плюс — с точки зрения счета ВВП — будет играть только сильное падение импорта из-за девальвации и сокращения спроса в экономике, а также умеренный рост физических объемов экспорта.

По нашим оценкам, падение ВВП составит 4–5% в 2015 г. и 0,5–1,0% — в 2016 г. Таким образом, при ценах на нефть 50 долл./барр. рецессия может принять затяжной характер, совокупный выпуск экономики сократится примерно на 5–6% и вернется к уровню 2011 г. Уровень средней зарплаты в реальном выражении опустится примерно на 10% — до уровней 2011–2012 гг.

1.4. Почему нынешний кризис хуже двух предшествующих

Вероятность длительной рецессии столь велика и получающийся в прогнозе спад столь велик, что Россия может кардинально ухудшить свое 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 будет по-настоящему трудно 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 как минимум с двумя серьезными 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). Проведенная тогда за полгода трехкратная девальвация закрыла дыру бюджета посредством

«инфляционного налога», а также дала справедливую фору отечественным производителям, которые тогда как раз имели низкую загрузку мощностей. Таким образом, 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, т.е. 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. Уже через год после начала распространения кризиса на российскую экономику цены на нефть пошли вверх, и в России начался восстановительный рост.

Что касается кризиса, начавшегося 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, 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 какого-либо геополитического конфликта, со всеми вытекающими

ми отсюда издержками для бизнеса, еще как минимум несколько десятилетий будет оставаться высоким.

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, а возможно, и долгосрочной перспективе.

Таким образом, даже если падение экономики будет меньшим, а рост возобновится во второй половине 2016 г., **вплоть до конца десятилетия сохраняют свое действие фундаментальные факторы: низкая производительность труда, монополизация значительной части рынков, чрезмерная роль государственного регулирования и слабый правовой режим** (особенно в части защиты прав собственности). Это ограничит рост экономики России до уровня, когда ее **отставание от развитых стран будет не сокращаться, а накапливаться.**

1.5. Выводы из прогноза

Для населения. Как было указано выше, наступившая рецессия будет сопровождаться падением реальных доходов населения на протяжении как минимум одного года. При 50 долл./барр. падение реальных зарплат может достичь 10%. Одновременно будет расти безработица — с 5,2% в 2014 г. до 6,5% в 2016 г. Резко ухудшатся условия кредитования, что, если принять во внимание сильно выросший за последние два-три года уровень долговой нагрузки населения, приведет 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 еще 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, проанализированный нами сценарий содержит описание крайне негативных результатов. Проблема для государства в связи с этим 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 сценарии периода у экономических агентов будут сильные девальвационные и инфляционные ожидания.

Вместе с тем период низких цен на нефть существенно **расширяет шансы для структурных и институциональных реформ**. В экономике они должны быть направлены на снижение издержек и повышение ценовой и неценовой конкурентоспособности отечественных производителей.

Сжатие экономики идет неоднозначно — в ряде отраслей формируются **очаги роста** на основе импортозамещения и повышения экспортной конкурентоспособности российских товаров и услуг (внутренний туризм). В 2016–2017 гг. такая тенденция **распространится на образование и медицину**, где Россия сможет предлагать качественное обучение и лечение с низкими прямыми и косвенными (стоимость проживания) издержками.

Каким образом эти процессы будут сказываться на социальной сфере?

Сколько-нибудь успешная структурная перестройка экономики и повышение производительности труда приведут к **росту увольнений работников, в том числе — впервые с 1990-х годов — с высшим образованием**. При этом сокращение численности лиц трудоспособных возрастов и «подушка» **трудовых мигрантов**, которая даже среди квалифицированных кадров составляет минимум 10%, будут сдерживать рост безработицы среди российских граждан. Надо отметить, что реструктуризация рынка труда не может быть пущена на самотек, а управление этим комплексным процессом — исключительно сложная задача для государства и работодателей.

В России продолжает **расти неудовлетворенная потребность в кадрах** работников средней квалификации, владеющих современными

ми технологиями и готовых работать за относительно невысокую заработную плату, с высокой степенью регламентации и контроля в процессе труда. Отсюда — необходимость немедленной **реформы системы профессионального образования, которая сейчас оторвана от реальных рынков труда.**

Эффекты девальвации рубля, создающие предпосылки очагового роста экономики, **разнонаправленно** влияют на социальную сферу. С одной стороны, мы наблюдаем снижение привлекательности России для трудовых мигрантов и повышение их требований к заработной плате, медицинскому и социальному обслуживанию. Это расширяет возможности замещения труда мигрантов трудом российских граждан, высвобожденных в других секторах экономики.

С другой стороны, **удорожание импорта технологий серьезно снижает эффективность здравоохранения и профессионального образования.** Возможность компенсировать валютные риски этих отраслей — принципиальное условие для развития российской экономики в ближайшие 10–15 лет. Ведь мы находимся, по существу, в центре новой технологической революции, на этот раз непосредственно в сфере производства человеческого капитала.

Связанное с падением цены на нефть значительное **снижение доходов государства ограничивает возможность продолжения социальной политики в неизменном виде.** Необходима реформа структуры социальных услуг и социальных организаций, повышение их эффективности (для услуг — адресности).

Один из главных вызовов — **дефицит бюджета Пенсионного фонда России.** Резервы, позволяющие сегодня продолжать субсидирование Пенсионного фонда, будут исчерпаны уже в 2016 г. (если очень повезет — в 2017 г.). В сценарии развития, когда цены на нефть остаются на низком уровне, **макроэкономическая нагрузка действующей пенсионной системы становится непомерной для государства.**

Вторая проблема — серьезное **недофинансирование здравоохранения.** Отечественная медицина финансируется на уровне 5,4% ВВП (в том числе 3,6% ВВП из ФОМС и бюджета), в то время как в Европе — 10–11% ВВП (8–9% ВВП соответственно). Обеспечение медицинского обслуживания на международном уровне качества потребует в 5–10-летней перспективе увеличить расходы как минимум на 1,5–2% ВВП.

Необходимые средства в бюджете можно было бы получить **только за счет отказа от сегодняшних приоритетов**. Речь идет о снижении расходов на оборону до уровня 2012 г. и сокращении силового блока государства вообще.

При всем этом Россия, по-видимому, **политически не готова** к реализации радикальных изменений социальной политики. **Время упущено** — в 2016–2018 гг. политическую повестку дня будут формировать выборы Госдумы и Президента. Пенсионеры и бюджетники являются важнейшим электоральным ресурсом; соответственно, **власть не сможет начать реформы, даже тактически противоположные интересам этих групп**.

До 2019 г. речь может идти только о **частичных улучшениях социальной политики** — в первую очередь о **структурных изменениях в здравоохранении и образовании** в сочетании с **повышением требований к профессиональному уровню специалистов**. Может быть также реализован переход на более адресную систему социальной помощи нуждающимся. Особенность таких мер в том, что они **реализуются в рамках неувеличивающегося бюджета, т.е. в рамках «игры с нулевой суммой» в существующих бюджетных ограничениях**.

Экономически значимые меры, такие как **повышение пенсионного возраста** (Россия остается одной из немногих стран с очень ранним выходом на пенсию), массовый переход к **добровольному пенсионному страхованию**, введение **возможности соплатежей** за получение медицинских и образовательных услуг более высокого качества, будут вынужденно отложены до 2019 г.

Вместе с тем **отрицательные или низкие темпы роста доходов населения, «девальвационный шок» в структуре потребления среднего класса** могут **ограничить** развитие **качественных** социальных услуг по сравнению с периодом 2003–2013 гг.

Таковы в общих чертах экономические и политические факторы, оказывающие влияние на социальные процессы в России, ограничивающие или направляющие социальную политику в середине второго десятилетия нового века. Перейдем теперь к анализу самих социальных процессов. Они, в свою очередь, выступают важными условиями экономического роста.

2. Демография и демографическая политика

*А.Г. Вишневский, М.Б. Денисенко, Н.В. Мкртчян,
С.В. Захаров, О.Г. Исупова*

2.1. Демографическая ситуация

Численность и возрастной состав населения

В 2013 г. 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 22 года естественной убыли населения России (1992–2013) 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.

Сокращение естественной убыли населения России, наблюдающееся в последние годы, — явление положительное, но, по всей видимости, временное, обусловленное преходящими фак-

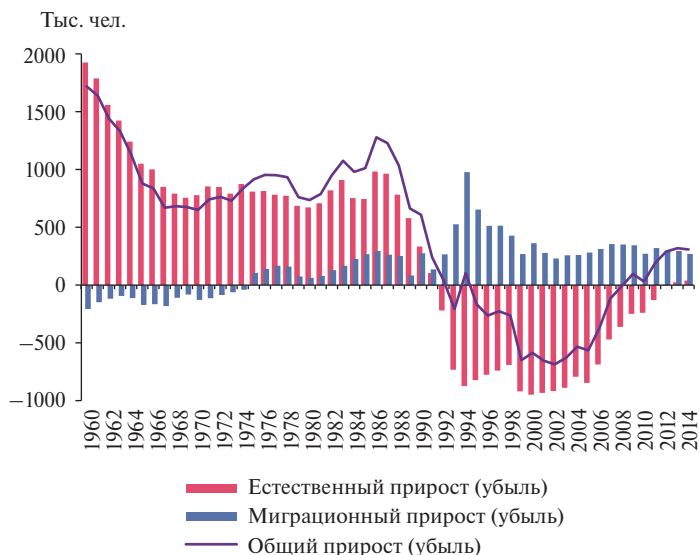


Рис. 2.1. Компоненты роста численности населения России, 1960–2014 гг.

торами, почти не поддающимися воздействию. Главный среди них — сложившийся возрастной состав населения. Общий вектор его изменения определяет неотменимый процесс старения населения, кроме того, он подвержен волнообразным колебаниям, заданным историческими потрясениями в прошлом. Приведенное на рис. 2.2 сравнение пирамид 2013 и 1990 гг. дает представление об общем итоге трансформации возрастной структуры населения между этими двумя датами.

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 численно-

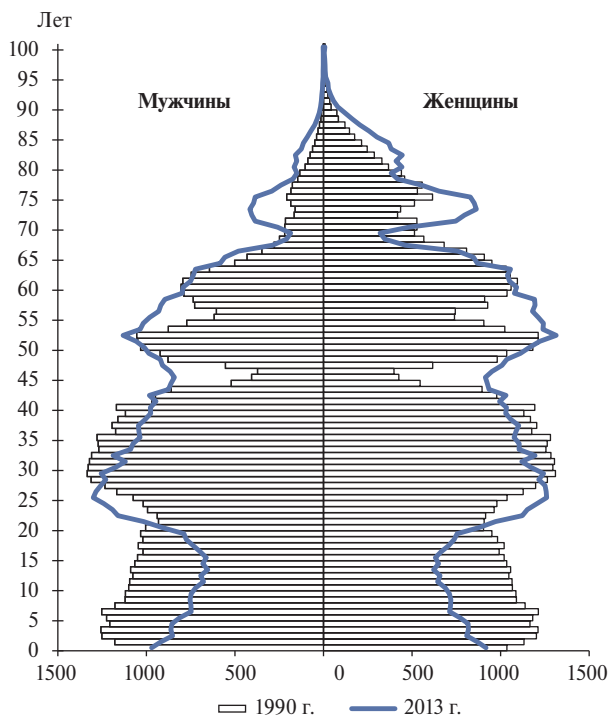


Рис. 2.2. Возрастная пирамида населения России в 1990 и 2013 гг., тыс. человек

Источник: Данные Росстата.

сти населения¹ (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 г. р., а 65-летнего возраста достигали и выходили из состава рабочих возрастов малочисленные поколения 1942–1945 г. р.

Как следует из рис. 2.4, несмотря на некоторые колебания, в целом Россия длительное время жила в условиях снижающейся

¹ В данном случае, как это принято в международной практике, к рабочим возрастам отнесена возрастная группа 20–64 года.

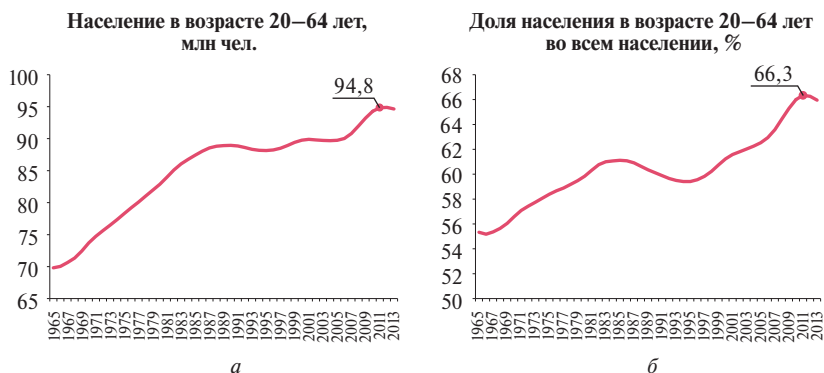


Рис. 2.3. Численность (а) и доля (б) населения трудоспособных возрастов (20–64 года) с 1965 по 2013 г.

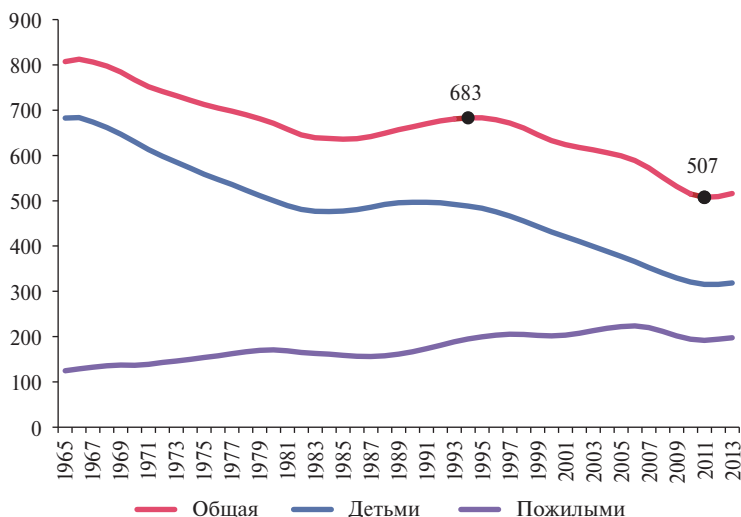


Рис. 2.4. Демографическая нагрузка детьми и пожилыми на 1000 лиц в возрасте 20–64 лет

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 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 увеличивается тем быстрее, чем более благоприятны собственно демографические показатели, т.е. чем больше рождается детей и чем ниже смертность взрослого и пожилого населения.

При всей важности изменений возрастного состава населения России с точки зрения экономических последствий, еще более важно влияние этих сдвигов 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).

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 лет 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 лет — сокращалось на протяжении всех 1990-х годов (рис. 2.6a).

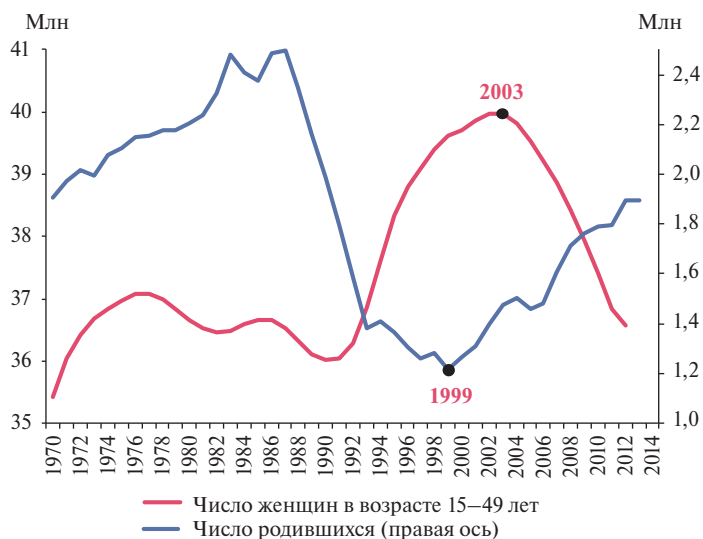


Рис. 2.5. Число женщин репродуктивного возраста и число родившихся

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 рис. 2.66 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 г. 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

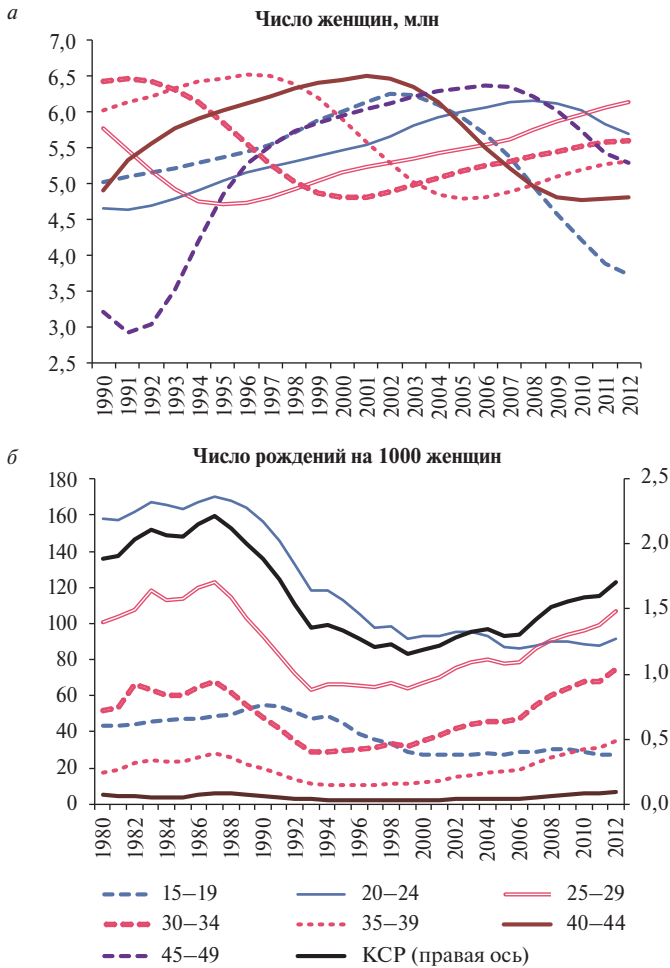


Рис. 2.6. Число женщин (а), возрастные коэффициенты рождаемости и коэффициент суммарной рождаемости по пятилетним возрастным группам (б)

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.

Число женщин в возрасте 25 лет и старше все время увеличивалось. Главная с точки зрения рождаемости группа 25–29-летних женщин выросла за 2000–2012 гг. примерно на 1 млн человек (женщины, родившиеся с 1971 по 1987 г.), группа 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 сократится более чем на 1 млн и будет меньше, чем 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 г. р. — 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 годов к возрасту 50 лет менее 10% женщин не имели опыта материнства (в 1970–1980-х годах 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 беспло-

дием). Вытеснение абортующими здоровьем современными контрацептивами, успешно осуществляющееся в России с конца 1980-х годов, разнообразные вспомогательные репродуктивные технологии, также получающие все более широкое распространение, несколько смягчают остроту проблемы, но не снимают ее.

В последнюю 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 годов 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 2005 г. — 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 рождению или даже выше), так и в общем числе рождений (приближается к половине всех рождений, а иногда и превышает

ет 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 если принять во внимание позитивные подвижки 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 дето-

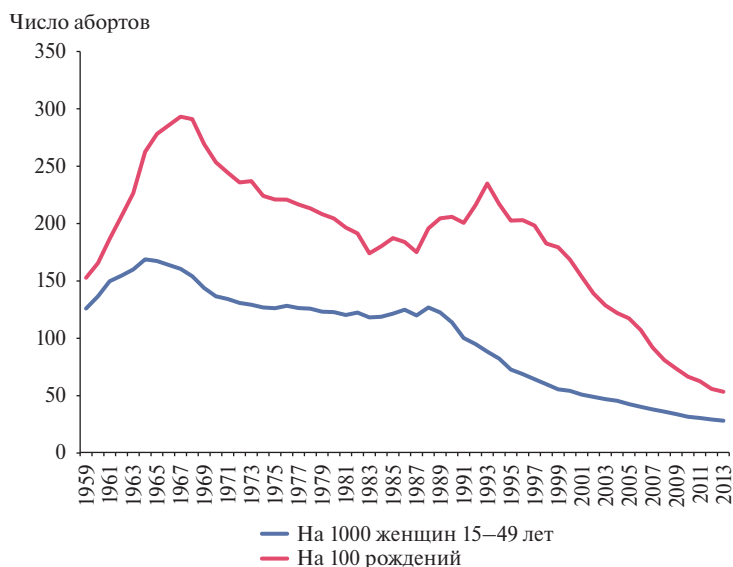


Рис. 2.7. Ежегодное число аборт на 1000 женщин репродуктивного возраста и на 100 рождений

рождения. С 1988 по 2013 г. и абсолютный, и относительный (на 1000 женщин репродуктивного возраста) показатели абортот снились в 4,5 раза. Среднегодовой темп снижения относительного показателя абортов 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 аборта (2013 г.), то в Европейском регионе ВОЗ, включающем 53 страны, — 27 абортов (2012 г.), а в ЕС — 22 аборта (2012 г.); отставание России от таких стран, как Швейцария, Бельгия, Нидерланды, Германия, составляет 3,5—4 раза.

Смертность и продолжительность жизни

Еще одна важная положительная тенденция последних лет — снижение смертности и обусловленное этим снижение абсолютного числа смертей, которое также внесло вклад в восстановление естественного прироста населения России. Этот вклад мог быть даже большим, если бы не изменения возрастнo-полового состава населения России, которые в последние 10 лет с точки зрения динамики числа смертей были неблагоприятными. Если бы возрастнo-половой состав населения России в 2013 г. оказался таким же, как в 2003 г., то сокращение числа умерших составило бы не 494 тыс., как было на самом деле, а 748,5 тыс., т.е. в 1,5 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 неспособны 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.

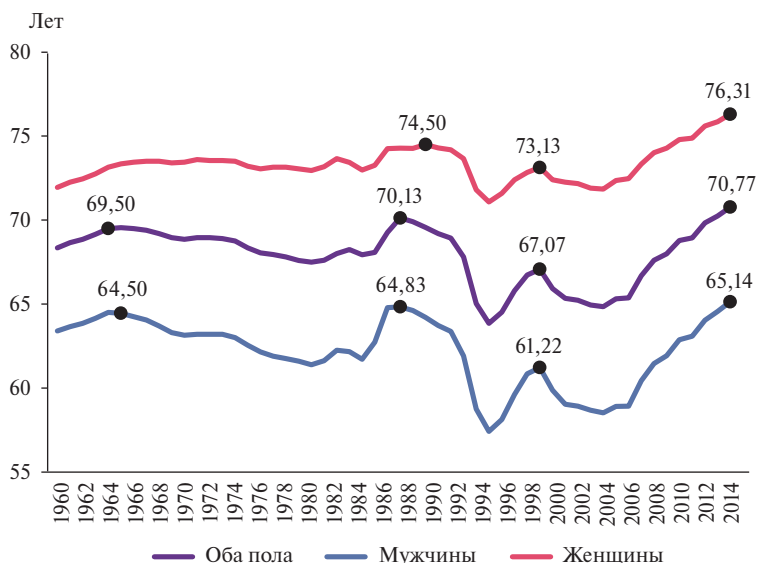


Рис. 2.8. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении

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 г., у мужчин — на 6,61 года, у женщин — на 4,46 года, для обоих полов — на 5,93 года.

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 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 г.) для женщин, в 2012 г. — максимум

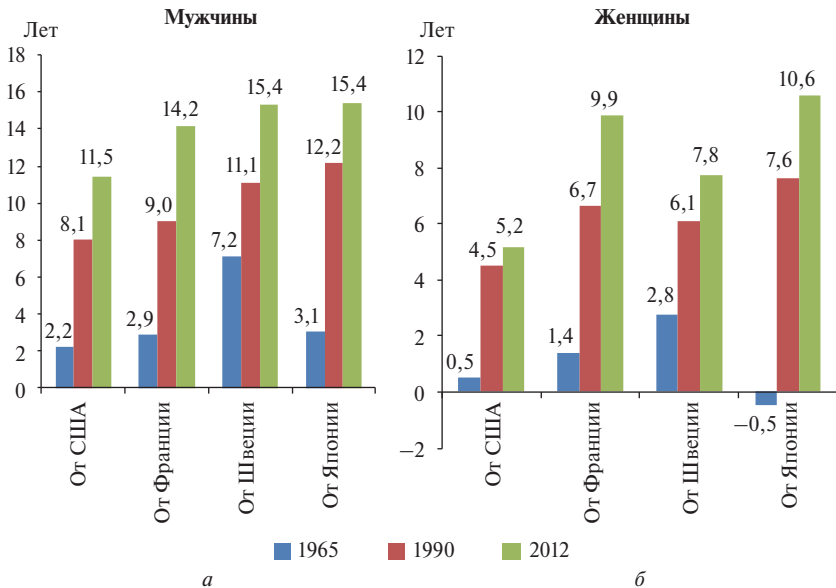


Рис. 2.9. Отставание России по ожидаемой продолжительности жизни при рождении от США, Франции, Швеции и Японии в 1965, 1990 и 2012 гг. (США и Франция — 2011 г.)

1987 г. для обоих полов, а в 2014 г. — 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 никак не удавалось удержать.

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

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*, дезагреги-

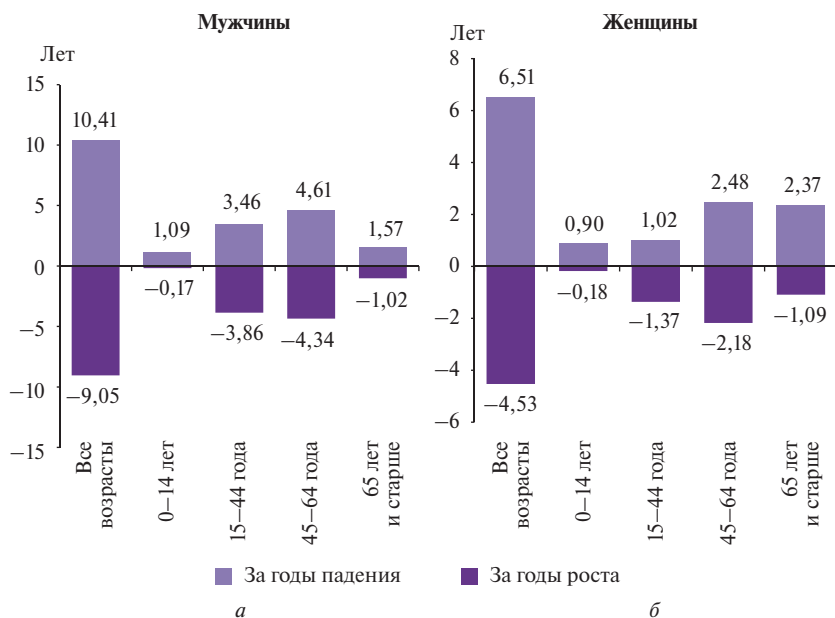


Рис. 2.10. Вклад крупных возрастных групп в падение и рост ожидаемой продолжительности жизни в 1990–2013 гг.

рованный 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 восполнение 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.

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 снижалась смертность от тех причин, от которых она выросла, когда шел рост смертности, т.е. происходило восполнение

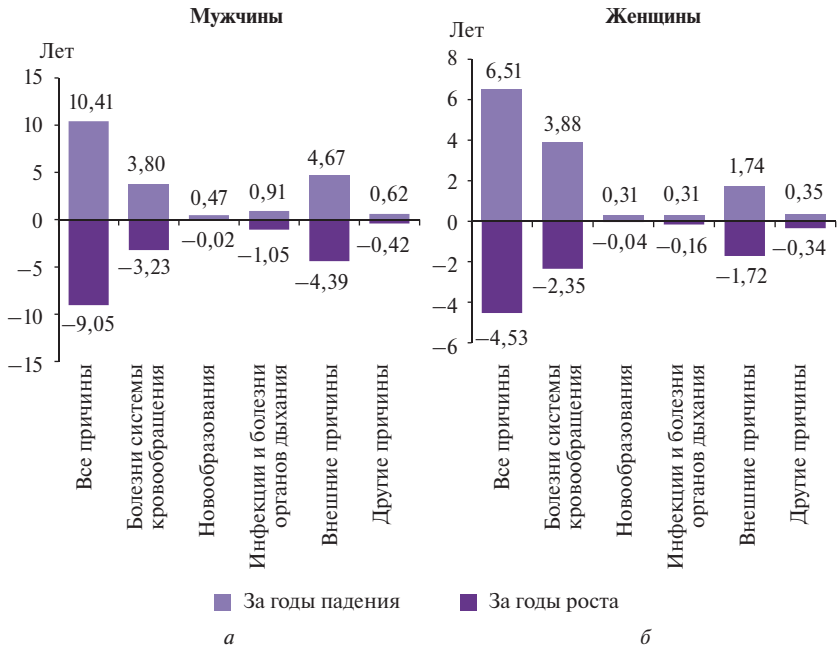


Рис. 2.11. Вклад крупных классов причин смерти в падение и рост ожидаемой продолжительности жизни в 1990–2013 гг.

утраченного. Положение заметно лучше у женщин (б), где получен явный выигрыш за счет снижения смертности от заболеваний системы кровообращения. Но в целом, даже когда выигрыш и есть, он очень невелик.

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 1 км²), примерно соответствуя плотности заселения Северной Европы (55 человек на 1 км²). В целом европейская часть страны сопоставима по заселенности с США (33 человека на 1 км²), а азиатская — с Австралией и Канадой (примерно по 3 человека на 1 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	17098,2	100	8,4
В том числе округа:					
Центральный	38 820	27,0	650,2	3,8	59,5
Северо-Западный	13 801	9,6	1687,0	9,9	8,1
Южный	13 964	9,7	420,9	2,5	33,1
Северо-Кавказский	9 590	6,7	170,4	1,0	56,0
Приволжский	29 739	20,7	1037,0	6,1	28,7
Уральский	12 234	8,5	1818,5	10,6	6,7
Сибирский	19 293	13,4	5145,0	30,1	3,7
Дальневосточный	6 227	4,3	6169,3	36,1	1,0
Европейская часть	114 601	79,8	4319,8	25,3	26,5
Азиатская часть	29 066	20,2	12778,5	74,7	2,3

Источник: Росстат. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2012 году: стат. бюлл. М., 2013. 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—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 годов. 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 итоге 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 из-за неснижающегося притока в крупнейшие городские агломерации европейской части страны, в 2000-е годы 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), образу-

ющие 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 годов 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 собирает 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 годов 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).

Межрегиональные потоки в значительной степени формируются за счет сельского населения, 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 том числе 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?... , 2013; Журенков, Портнягина, 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 рассмотре-

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.

ния суточную миграцию, численность 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 лет, или 2,2% занятого населения.

В отличие от долговременной миграции, потоки которой сбалансированы по полу, в трудовую миграцию в большей мере вовлечены мужчины. По 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, — уборщиков. Видимо, последняя ниша занята мигрантами-иностранцами, в том числе 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 этим 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 важнейшее экономическое, социальное, политическое значение, однако рассмотрение всех этих аспектов выходит за рамки настоящего раздела, посвященного развитию демографической ситуации в стране и рассматривающего миграцию прежде всего как существенный источник пополнения демографических ресурсов России. Это новая роль миграции для нашей страны, она обогатилась в последние два десятилетия, на протяжении которых

приток мигрантов играл важную стабилизирующую роль с точки зрения динамики численности населения России². Такая роль, скорее всего, сохранится за миграцией и в обозримом будущем.

Иммиграция

Россия едва ли сможет отказаться от приема мигрантов по демографическим соображениям, при том 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 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 г. Среди мигрантов, переехавших в Россию в 1990–2000-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 долю выходцев из России приходилось 70% (в том числе 62% русских), то в 2007 г. — всего 37% (30% соответственно).

² 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, несвободны от недостатков. Но все же они дают представление об основных направлениях и составе миграционных потоков и о некоторых важных характеристиках мигрантов.

Часть переселений из стран СНГ осуществлялась в рамках государственной программы содействия переселению соотечественников. Всего в рамках этой программы в Российскую Федерацию в 2013 г. прибыло 35 тыс. человек (в 2012 г. — 55 тыс.). Общее число участников программы с момента ее начала приблизилось к 150 тыс., 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 страны 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 подавляющее большинство мигрантов по-прежнему прибывает из постсоветских стран (табл. 2.3).

В качестве итоговой характеристики миграционного движения используется 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, полученными по данным текущей регистрации, с одной стороны, и переписей населения — с другой. Миграционный прирост за период между переписями 1989 и 2002 гг., 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 превышение 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.

В последние годы наблюдается тенденция изменения возрастного-полового состава постоянных мигрантов в сторону увеличения доли мужчин и лиц в трудоспособных возрастах, что, вероятно, связано с общим изменением характера миграции. На смену репа-

Таблица 2.3. Международная миграция в России в 2011–2013 гг.

	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
В том числе:											
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		4 166	3 979	187

Окончание табл. 2.3

	2011			2012			2013		
	Иммиграция	Эмиграция	Миграционный прирост	Иммиграция	Эмиграция	Миграционный прирост	Иммиграция	Эмиграция	Миграционный прирост
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	1 132	1 090	42
Индия	1 390	43	1 347	1 068	931	137	1 451	1 146	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	1 484	556	928
США	947	1 422	-475	1 122	1 561	-439	954	1 485	-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	1 475	726	749
Прочие страны	11 060	5 905	5 155	14 407	8 750	5 657	18 396	11 735	6 661

Источник: Росстат. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2013 году: стат. бюлл. М., 2014.

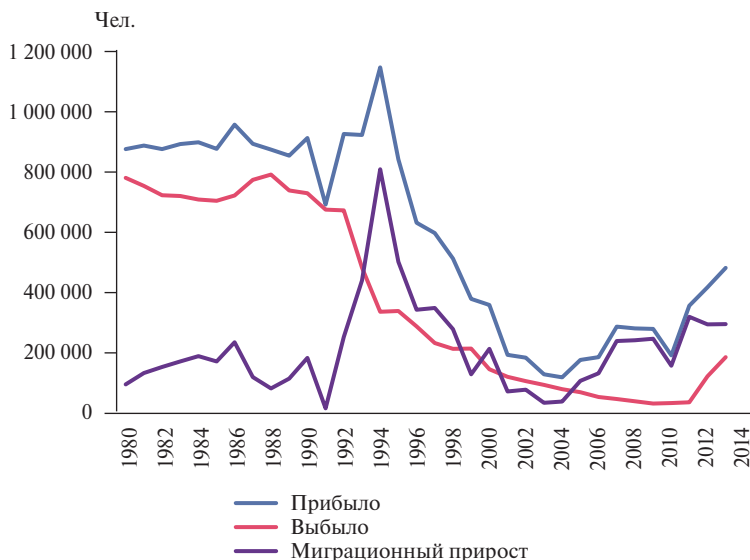


Рис. 2.12. Число прибывших, выбывших и миграционный прирост населения России

триации 1990-х годов 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)

Возрастные группы	1994	2002	2010	2013	Все население России, 2013
Всего мужчин и женщин	100	100	100	100	100
В том числе в возрасте:					
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

Окончание табл. 2.4

Возрастные группы	1994	2002	2010	2013	Все население России, 2013
Всего мужчин		46,9	55,1	63,7	46,3
В том числе в возрасте:					
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
Всего женщин		53,1	44,9	36,3	53,7
В том числе в возрасте:					
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 Российской Федерации: стат. бюлл. за разные годы.

Под действием тех же факторов меняется и образовательный состав мигрантов. По сравнению с началом 2000-х годов 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 годов 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 документов на работу, т.е. незаконно. По оценкам ряда экспертов и руководителей ФМС, таковых насчитывалось 3–5 млн.

Таблица 2.5. Показатели международной трудовой миграции в России в 2011–2013 гг., тыс. человек

№ п/п	Категория	2011	2012	2013
1	Квота	1746	1746	1746
2	А			
	Оформлено разрешений на работу всего	1219,8	1403,6	1368,3
	В том числе:			
	Прибывшие в визовом порядке	199,5	210,4	206,9
	Прибывшие в безвизовом порядке	941,1	1121,7	1161,3
	Имеющие разрешение на временное проживание	79,2	71,5	0,1
	Б			
	Квалифицированные специалисты	—	44,1	129,4
3	Высококвалифицированные специалисты	10,8	11,8	27,2
4	Оформлено патентов	862,4	1279,1	1534,1
5	Итого оформлено разрешительных документов на работу (2 + 3 + 4)	2093,0	2694,5	2929,6

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 г. — 72%). С учетом проданных патентов для работы в частных домохозяйствах доля разрешительных документов, которые получили граждане безвизовых стран, составила примерно 93%.

Таблица 2.6. Количество иностранных граждан, оформивших обычные разрешения на работу в Российской Федерации, 2008–2013 гг. (тыс. человек)

Страна	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Всего разрешений на работу	1343,6	1052,3	863,0	1219,8	1403,6	1368,3
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	26,5	19,7
Вьетнам	48,7	44,2	17,8	14,7	14,8	12,1
Сербия	0,0	0,0	6,5	7,5	10,2	12,1
Другие	74,7	59,1	22,9	47,9	36,7	28,1

Источник: ФМС России.

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 то же время по отношению к 2008 г. заметно меньшим (в 2 раза и более) стало число мигрантов из Китая, Вьетнама, Турции и Азербайджана.

Эмиграция

Новым явлением постсоветских десятилетий стала заметная по своим масштабам эмиграция из России, в основном в страны даль-

него 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 13 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. человек

Страна	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
Итого	17,5	158,1	9,0

Источники: 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 россий-

ским данным (ФМС России), за рубежом в 2012 г. трудоустроилось 65 тыс. российских граждан. Однако эти данные далеко не полные. 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 года³, в которой главными целями социально-демографического развития были названы 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 г. 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»⁴, отодвинув в сторону политические амбиции и не распыляя ресурсов. Но в отличие от политики советского периода, которая была нацелена исключительно на повышение рождаемости⁵, в Послании Президента речь шла об активной политике, направленной на снижение смертности, эффективную миграцию, повы-

³ О Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года. Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2001 г. № 1270-р // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2001. № 40. Ст. 3873.

⁴ <<http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>>.

⁵ Начало демографической политики положено Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 января 1981 г. «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей».

шение рождаемости с целью стабилизации численности населения к 2015 г. и создания условий для ее роста к 2025 г.⁶

В развитие положений Послания в 2007 г. была принята Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года⁷. В этом документе были обозначены следующие цели демографической политики России до 2025 г.: «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»⁸. 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 находят в числе государственных приоритетов.

Особенно заметно это проявилось в отношении мер поддержки семей с детьми, которые к середине «нулевых» годов фактически обесценились. С января 2007 г. 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 проч. 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 г.)⁹.

1. *Единовременное пособие при рождении (усыновлении) ребенка*: в 2013 г. оно составляло 13087,61 руб., в 2014 г. — 13742,0 руб.

⁶ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

⁷ Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

⁸ <<http://www.demoscope.ru/weekly/znagi/koncepciya/koncepciya25.html>>.

⁹ См. также разд. 8 об основных инструментах социальной защиты, применяемых для поддержки семей с детьми, в частности, табл. 8.4.

- За раннюю постановку на учет по беременности (до 12 недель) в 2014 г. выплачивалось, кроме того, 515,3 руб.
2. *Ежемесячные пособия по уходу за ребенком (родным или усыновленным) до достижения им возраста полутора 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 и последующими детьми и не более 10306,5 руб. — для уволенных в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией предприятия.
 3. *Материнский (семейный) капитал* в 2007 г. составлял 250 000 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 г. — 408 960 руб. и 2014 г. — 429 408 руб. К концу описываемого периода средствами этого капитала можно было 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, а также для оплаты 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 семьи¹⁰. На 1 октября 2013 г. выдано 4,6 млн сертификатов на материнский капитал. Из них практически 2 млн семей уже воспользовались средствами. Более 96% получателей потратили их на улучшение жилищных условий (две трети — на погашение ипотечных кредитов и займов, одна треть — на строительство жилья с помощью привлечения кредитных средств), 4% — на образование детей

¹⁰ <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 (в возрасте 2 и 4 лет) после лишения их матери родительских прав.

и только 1,5 тыс. семей 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 году рождения ребенка (512 тыс. руб. за 2012 г. и 563 тыс. руб. за 2013 г.). Студентки получали это пособие в размере стипендии. Женщины, уволенные в связи с ликвидацией организаций, — только 515,33 руб. Неработающим данное пособие не полагается. При усыновлении ребенка оно также выплачивается и рассчитывается примерно по тем же правилам (и с тем же «потолком» ежемесячных выплат).
5. *Родовые сертификаты*: их стоимость с 2009 г. составляет 11 тыс. руб., из которых 3 тыс. руб. идут на оплату медицинских услуг в период беременности, 6 тыс. — в период родов, 2 тыс. переводятся 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%, на третьего и последующих 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 от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ: теперь в нем нет ст. 65, которая ранее устанавливала предел в 20% от затрат на содержание ребенка в таких учреждениях и 10% — если в семье трое детей или более¹¹.

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 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ¹² эти пособия выплачиваются за счет регионального бюджета, так что

¹¹ Подробнее см. разд. 7 «Образовательная политика...».

¹² Вся информация о Федеральных законах и размере пособий в 2008–2011 гг. взята с сайта Фонда социального страхования: <<http://www.fss.ru/>>.

их размер и порядок выплаты регулируются региональным законодательством, и выплачиваются они только малоимущим. Размер такого пособия во всех регионах крайне невелик¹³.

Ряд регионов выделяют 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 руб. на первого ребенка, 14 500 — на второго и последующих и 50 тыс. руб. — на рождение одновременно трех и более детей. В Липецкой области единовременное пособие (равное 10 прожиточным минимумам — около 24 тыс. руб.) 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 (5 тыс. руб. 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 г. большую часть регионов¹⁴, в которых отмечена «отрицательная демографическая ситуация», обязали, кроме того,

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 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

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. руб.).

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 гг. К маю 2013 г. только г. Москва (но не Московская область), Пензенская область, Республика Татарстан и Чеченская Республика еще не приняли законы о региональном материнском капитале.

Право на РМК, как правило, дается женщине при рождении (или усыновлении) третьего или последующих детей; 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 размер выплаты увеличивается при возрастании 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 Санкт-Петербурге, Ленинградской и Самарской областях выплату можно получить сразу после рождения (усыновления) ребенка. В ряде регионов выплаты средств РМК начались уже с 2012–2013 гг.

Размер РМК варьируется от 25 до 350 тыс. руб., но большинство регионов (примерно 62 субъекта Федерации) установили вы-

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.

плату на уровне 100 тыс. Более щедрые выплаты, от 150 до 350 тыс., 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. руб. (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 областях, 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 России¹⁵. Ситуация усугубляется тем, что матери часто вынуждены выходить на работу после достижения ребенком 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 ДОУ 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 администрация не смогла предоставить ребенку место в детском саду.

¹⁵ Подробнее см. разд. 7 «Образовательная политика...».

В целом описанные меры социальной политики в семейной области хотя и, вероятно, несущественно влияют на увеличение рождаемости в России, однако для 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 обуславливают в современном обществе «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 — противоречие между задачами демографической политики и 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. Это проявляется в большом числе аборт, отказов от детей, рождении нездоровых детей, ухудшении состояния репродуктивного здоровья потенциальных родителей и проч.

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 помощь семьям 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 имеют 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 часто вынуждена еще и выполнять функции учителя своих детей школьного возраста. 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 родителям 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 общества тем, кто действительно нуждается в поддержке, в том числе молодым семьям (но не только).

2.3. Миграционная политика

Основные изменения в миграционной политике с 2002 г. 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 законах «О гражданстве Российской Федерации» (далее — ФЗ-62)¹⁶ и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁷. Второй из них определял основные

¹⁶ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ.

¹⁷ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

миграционные статусы для иностранцев (вводились категории временного пребывания, временного проживания и вида на жительство в Российской Федерации).

Новый закон сильно ограничивал в получении российского гражданства миллионы граждан бывшего СССР, проживавших в России к моменту его принятия 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 (ч. 4 ст. 14 ФЗ-62), которая устанавливала 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 г. либо получили разрешение на временное проживание. Эта поправка действовала до 2009 г. Кроме того, с 2003 г. возможность упрощенного получения гражданства была предоставлена (расширена) для иностранцев или лиц без гражданства, имеющих особые заслуги, для уроженцев Российской Федерации, для выпускников высших учебных заведений, для граждан отдельных государств в соответствии с рядом двусторонних межгосударственных договоров (например, с Казахстаном, Кыргызстаном).

Законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» была введена в действие миграционная карта, которая, являясь поначалу учетным инструментом, служащим для информационных целей, стала важным элементом контроля законного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Вводились также квоты на выдачу разрешений на временное проживание и квоты на привлечение иностранной рабочей силы (ИРС). Однако штрафы за незаконное привлечение ИРС были невелики (4,5 тыс. руб.). В 2006 г. был принят ряд законодательных изменений, которые экспертное сообщество отождествило с началом либерализации миграционной политики. С ноября 2006 г. были существенно увеличены штрафы для работодателей за нелегальное привлечение ИРС. Но параллельно с этой мерой с января 2007 г. резко увеличена квота на привлечение иностранных работников (до 6 млн; она не была выбрана, и впоследствии ее снизили). Тогда же был принят Федеральный закон «О миграционном учете

в Российской Федерации», благодаря которому большая доля иностранных граждан встала на миграционный учет. Одновременно 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 Российской Федерации стартовала Госпрограмма содействия переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Были определены типы регионов, в зависимости от переселения в которые соотечественники получали определенные меры государственной поддержки. Рассчитанная на значительные объемы переселений, Госпрограмма в первые годы ее осуществления 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 Российской Федерацией 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, у них появилась возможность заключать контракты на срок до трех лет с перспективой получения вида на жительство для себя и членов своей семьи. В том же году физические лица были наделены правом привлекать ИРС вне действующих квот, работник при этом должен был приобретать патент для работы у физических лиц. Первоначально его стоимость составляла 1 тыс. руб. в месяц, к концу 2014 г. она увеличилась до 1,2 тыс. руб.

Однако к 2010 г. стало очевидно, что все принятые начиная с 2002 г. меры не привели к улучшению миграционной обстановки. В обществе заметно усилились антимигрантские настроения. Частично это было связано с тем, что количественно 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 годов. Преимущественно

ограничительный характер миграционной политики, неразвитость сферы услуг в этой области 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 Российской Федерации на период до 2025 года утверждена Президентом России 13 июня 2012 г. Ее основные положения, разработанные в ходе подготовки Итогового доклада о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года (далее — Стратегия-2020), сводятся к следующему. Концепция предполагает расширение возможностей для переселения в Российскую Федерацию из других стран, в первую очередь соотечественников и отдельных категорий 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 должна быть выстроена новая система миграционных статусов, в целом соответствующая тем, которые приняты в странах — главных миграционных центрах мира (Австралия, Канада, США, Великобритания и др.). Фактически в Концепции выдвинут 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 должны быть детально 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, право заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам; предоставить иностранным гражданам возможность 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 Российской Федерации¹⁸, а также от их научного обеспечения и информационной поддержки.

Реализация миграционной политики в 2012–2014 гг.

Основные направления модернизации миграционной политики в Российской Федерации в 2012–2014 г. задавались «майскими указами» Президента России, которым соответствовал и план мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики на 2012–2015 гг.

¹⁸ 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».

***Усиление ответственности за нарушение требований
миграционного законодательства***

Согласно Указу Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» до декабря 2012 г. ФМС России 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.

В декабре 2012 г. были внесены изменения: в ст. 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (от 30 декабря 2012 г. № 308-ФЗ), в ст. 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (от 30 декабря 2012 г. № 321-ФЗ), в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и ст. 18.9 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (от 30 декабря 2012 г. № 315-ФЗ), в ст. 150 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (от 30 декабря 2012 г. № 312-ФЗ). 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 иностранными гражданами и лицами 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:

- от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно положениям этого закона усиливалась ответственность иностран-

ных граждан за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации, в частности, посредством увеличения периода ограничений на въезд на территорию РФ (до 10 лет);

- от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «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. руб., принудительные работы на срок до трех лет либо лишение 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 1,5 раза — с 6,4 до 10 тыс. адресов. Если в 2011 г. таким образом было оформлено 300 тыс. граждан, то в 2012 г. — более полумиллиона;
- от 28 декабря 2013 г. № 389-ФЗ «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”», устанавливающую 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 90 суток, но не в течение года, как было ранее, а в течение каждого периода в 180 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 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 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» (разд. 2, п. «б») Пра-

вительству 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.

12 ноября 2012 г. Президентом был подписан Федеральный закон № 185-ФЗ «О внесении изменений в статью 131 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и статью 272 Закона Российской Федерации “Об образовании”». Данный закон стал первым этапом введения обязательного экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов, за исключением высококвалифицированных специалистов. Он установил норму владения русским языком на уровне не ниже базового для мигрантов, прибывших в Российскую Федерацию в безвизовом порядке и намеревающихся осуществлять трудовую деятельность в сферах жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли и бытового обслуживания. Уровень владения русским языком должен подтверждаться документально. Эти положения не распространяются на граждан государств, в которых русский язык является государственным (Белоруссия и Южная Осетия).

В последующие годы положения закона № 185-ФЗ получили развитие, итогом которого стал Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”». Этим законодательным актом с 1 января 2015 г. определяется порядок подтверждения иностранными гражданами, получившими разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на работу либо патент (за исключением высококвалифицированных специалистов), владения 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 России 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. Результат работы отражен в Приказе Минобрнауки России от 29 августа 2014 г. № 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 Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ «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 актов в 2012–2014 гг. соответствовала положениям Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 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 от 30 декабря 2012 г. № 303-ФЗ «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 террито-

рии Российской Федерации, и компаний, участвующих в реализации проектов создания инновационного центра «Сколково» либо международного финансового центра. Срок действия выдаваемой им обыкновенной деловой визы увеличивается до пяти лет.

По Федеральному закону от 30 декабря 2012 г. № 320-ФЗ «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.

Согласно Федеральному закону от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ «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 Федеральном законе от 23 июля 2013 г. № 203-ФЗ «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», вступившем 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 от 8 октября 2013 г. № 891 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* (ранее — 10 тыс., т.е. квота увеличивается на 50%).

Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации”» внес изменения в ст. 14 в части уточнения условий упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших после 1 июля 2002 г. профессиональное образование в российских образовательных и научных организациях, и установления упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся индивидуальными предпринимателями, инвесторами или квалифицированными специалистами. Согласно новым положениям Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, которые получили после 1 июля 2002 г. 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 проживания¹⁹. Такая же привилегия по этому закону предоставляется индивидуальным предпринимателям, осуществляющим

¹⁹ В прежней редакции Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» речь шла только о гражданах государств, входивших в состав СССР, получивших среднее профессиональное или высшее образование в созданных

предпринимательскую деятельность в Российской Федерации не менее трех лет с ежегодной выручкой не менее 10 млн руб.; инвесторам, чей вклад в уставном капитале и чистых активах юридического лица объемом не менее 100 млн руб. составляет 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 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 г. этот законопроект с поправками был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации. 24 ноября 2014 г. Президент России подписал Федеральный закон № 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. Положения закона делают обязательным заключение трудовых и гражданско-правовых договоров между работником и работодателем и отправление соответствующих уведомлений в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции. Согласно положениям

в Российской Федерации организациях, осуществляющих образовательную деятельность, после 1 июля 2002 г. (без учета срока трудовой деятельности).

закона патенты 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 количества на данной территории.

Гуманитарная миграция

В 2013 г. ФМС России в целях совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей вопросы предоставления убежища, вела работу над 11 проектами нормативных правовых актов по вопросам предоставления убежища, в том числе над двумя проектами федеральных законов. В 2014 г. ФМС 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. Усиление ответственности за нарушение миграционного законодательства в сочетании с ограничением количества возможных визитов из безвизовых стран призвано 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». Настораживает также величина контингента иностранных

граждан (950 тыс. человек в сентябре 2014 г.), которому из-за нарушений действующего законодательства закрыт въезд в Российскую Федерацию.

Принятые законы создают условия для привлечения из-за рубежа на учебу и работу в Россию молодых и талантливых мигрантов. 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 в Россию хотя бы частично международные образовательные и академические миграционные потоки.

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, проводить экзамен по русскому языку для тех, кто приезжает на работу, например в сферу строительства, на короткий срок (от трех до шести месяцев)? Не станет ли экзамен дополнительным фактором коррупции, учитывая его стоимость (3000 руб.) и стоимость подготовки к тестированию (750 руб. за один академический час)?²⁰

Распространение системы патентов с физических на юридических лиц, очевидно, позволяет регулировать 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. Неясно, как будет определяться стоимость патентов и их 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.

В то же время есть еще один важный вопрос, который остается без ответа. Какой будет миграционная система Российской Федерации в ближайшем будущем? Какое место в ней будет занимать

²⁰ Центр тестирования Евраз: <<http://centrevraz.ru/ceny>>.

патенты, разрешение на временное проживание, вид на жительство? К сожалению, дать ответ на этот вопрос 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» в части модернизации 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, которые длительно осуществляют 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, 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 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 документом 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 с интеграционной точки зрения. К сожалению, и в обществе по-прежнему преобладают настроения, что следует ограничивать иммиграцию в России притоком соотечественников. Но опыт Германии показывает, что иммиграционная политика репатриационного характера не отвечает экономическим потребностям общества. С 2013 г. 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 определение количественных параметров такой потребности должно быть основано 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 прогнозы относительно его не выполняются даже на пять лет вперед.

В 2013 г. велась работа над проектом федерального закона № 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 ею, но отклонен Советом Федерации. Индикатором противоречивости разработанного законопроекта является неточное понимание терминов «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 России и реализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, целый ряд вопросов по регулированию миграционных потоков по-прежнему требует решения.

10 мая 2006 г. 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 сторону 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 создания условий для ее роста к 2025 г. Конкретные меры по каждому из направлений демографической политики рассмотрены в соответствующих подразделах данного и других разделов Доклада²¹.

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 можно ответить путем дальнейшего улучшения демографических показателей, прежде всего смертности и продолжительности жизни, 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 как компонента демографического роста занимает особое место в Концепции демографической политики, поскольку «никакая миграция не решит наших 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»²². 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

²¹ См. разд. 6 «Состояние здоровья населения...», в котором обсуждаются вопросы политики в области улучшения здоровья населения, и разд. 8 «Социальная защита и реформа пенсионной системы», в котором рассматриваются отдельные аспекты социальной защиты семей с детьми.

²² Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. 26 мая 2006 г.

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 в 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 развития²³.

Миграция играет важную роль в демографическом воспроизводстве и социально-экономическом развитии России. Для повышения эффективности миграционных процессов и предупреждения связанных с ними негативных явлений в 2012–2014 гг. в общей сложности было принято более 50 законодательных актов, в том числе направленных на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства, введение для мигрантов обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации, содействие миграции в целях обучения и осуществления преподавательской и научной деятельности, перехода от системы квотирования к патентам для мигрантов из безвизовых стран.

Вместе с тем полноценный эффект от введенных мер не будет достигнут до тех пор, 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 связанные с созданием дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой. Без ответов в скором времени на

²³ Распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года».

эти вопросы не удастся создать современную миграционную систему, которая позволит успешно конкурировать с другими странами за человеческие ресурсы на международном рынке труда.

Библиография

Демографический ежегодник России. 2013. М.: Росстат, 2013. С. 535–536.

Журенков К., Портнягина М. За дальним рублем // Огонек. 2013. 11 нояб.

Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Поехали? // Эхо Москвы. 5 ноября 2013 г.

Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации. 26 мая 2006 г.

Распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года».

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».

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

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

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

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

<<http://www.fss.ru/>>.

<<http://fz122.fss.ru/index.php?service=392§ion=f.fn&split=1&smod e=0&umode=1&idr=0&Year=2010&Quart=4&wgraph=&page=0&PHPSESSID=dsm51jumiva7dlrcv3bib2guq0>>.

<http://www.pfrf.ru/family_capital/>.

<<http://www.demoscope.ru/weekly/knigi/koncepciya/koncepciya25.html>>.

3. Рынок труда и политика на рынке труда

*Р.И. Капелюшников, А.Ю. Ощепков,
Ф.Т. Прокопов*

В данном разделе обсуждаются основные тенденции на российском рынке труда, наблюдавшиеся в последнее десятилетие. Опираясь на официальные данные 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 сохранении базовых институциональных условий можно ожидать их дальнейшего накопления и обострения.

Естественным ограничением нашего анализа является неполная доступность статистических данных за 2014 г., при том что 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 затем до уровня менее 1% в первые два квартала 2014 г. 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 данном разделе обсуждается первая реакция российского рынка труда на эти изменения.

Завершают раздел 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 разделе 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 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 рецессию. 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 показатели объема предложения труда — *численности экономически активного населения* (занятые плюс безработные в возрасте 15–72 лет) — по-прежнему остаются чрезвычайно высокими по историческим меркам.

Связано это с особенностями механизма смены поколений на рынке труда.



Рис. 3.1. Динамика численности экономически активного населения и населения в трудоспособном возрасте (Обследование населения по проблемам занятости, годовые данные), 2000–2013 гг.

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), тем не менее продолжала 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.

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 когорты, которые «входят» в трудоспособное население), трудоспособное население начинает уменьшаться. Но поскольку значительная часть «новых» пенсионеров предпочитает оставаться на рынке труда, какое-то время сохраняется высокая численность экономически активного населения. 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 ближайшем будущем. 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. [Обзор занятости в России..., 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.

Возникает вопрос: имеются ли какие-либо внутренние резервы, чтобы компенсировать убыль экономически активного населения, неизбежным следствием которой окажется резкое сокращение занятости? К сожалению, ответ на него однозначно отрицательный. Основная причина состоит в том, что российские

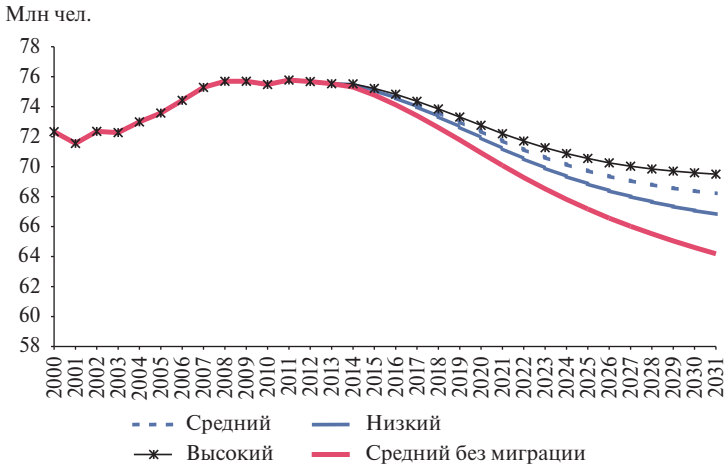


Рис. 3.2. Фактическая и ожидаемая динамика численности экономически активного населения по альтернативным вариантам демографического прогноза, 2000–2031 гг.

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.

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

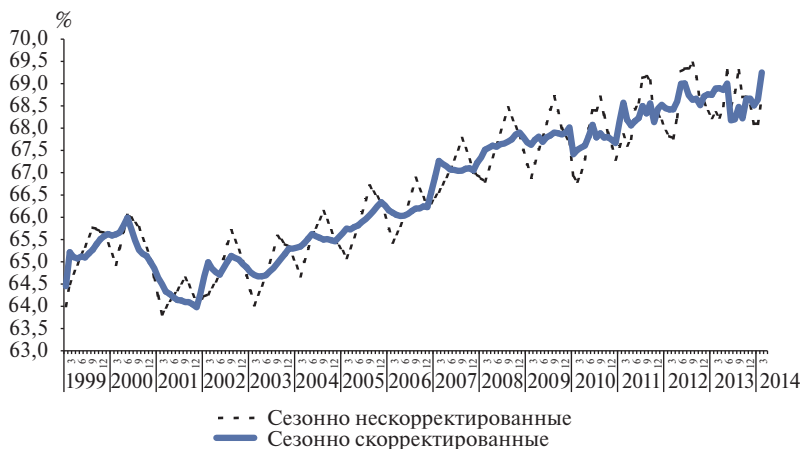


Рис. 3.3. Динамика уровня экономической активности, месячные фактические и сезонно скорректированные данные, 1999—2014 гг.

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 самое можно сказать и о третьей группе — *российских пенсионерах*. Казалось бы, их экономическую активность можно 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 человек¹. Все это «крохи», не со-

¹ Так, у российских женщин в возрасте 55—59 лет уровень экономической активности на 8 п.п. отстает от среднего значения аналогичного показателя в

поставимые с масштабами ожидаемого сокращения рабочей силы, которое уже началось и со временем будет только нарастать².

3.2. Занятость: остановка роста и структурные сдвиги

Если численность экономически активного населения характеризует совокупное предложение труда, то численность занятых — совокупный спрос на труд³. В российской статистике существует два основных источника данных об общей численности занятых [Обзор занятости населения в России..., 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 др.).

У каждого из этих источников есть свои преимущества и недостатки. Важно иметь в виду, что указанные источники 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.

Согласно ОНПЗ, общая численность занятых в 2000-е годы неуклонно росла и в 2008 г. достигла 71 млн человек. В 2009 г. вслед-

странах ОЭСР [ОЭСР, 2013]. Если бы повышение планки пенсионного возраста смогло ликвидировать данный разрыв, то это добавило бы к численности рабочей силы примерно 460 тыс. человек. Аналогичное «подтягивание» уровня экономической активности в группе 60—64 лет 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.

² Более подробно о вкладе демографических факторов в изменение предложения труда см.: [Капелюшников, Ощепков, 2014].

³ Точнее, совокупный спрос на труд характеризуется суммой числа занятых и числа незаполненных вакансий. Динамика последних рассматривается ниже.

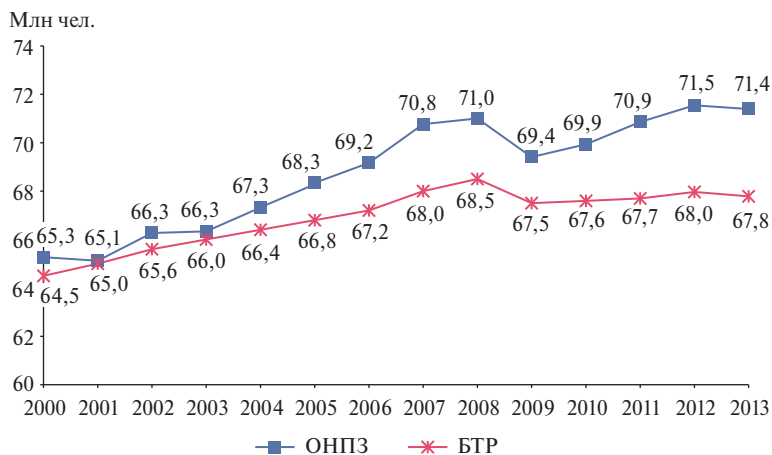


Рис. 3.4. Динамика численности занятых по альтернативным источникам данных, среднегодовые показатели, 2000–2013 гг.

ствие кризиса она снизилась до 69,4 млн, т.е. 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, а с коррекцией на сезонность оно составило почти 0,5 млн).

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 до-

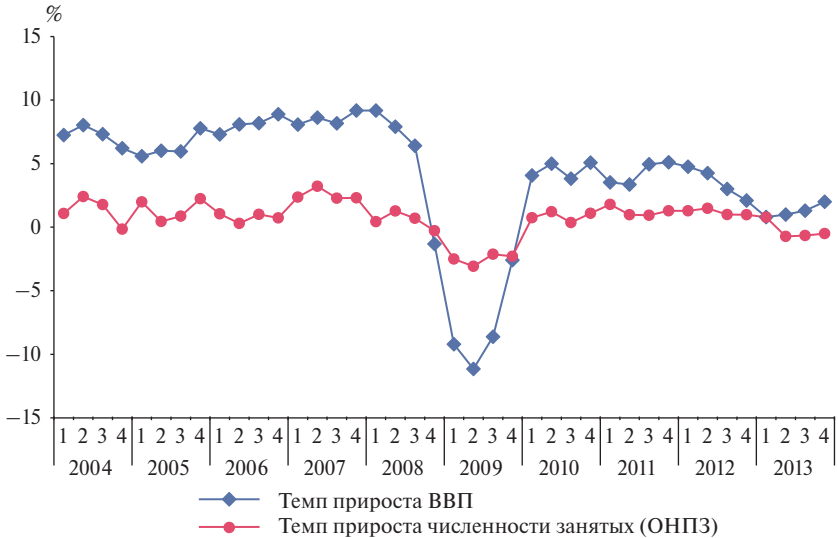


Рис. 3.5. Темпы прироста ВВП (в постоянных ценах 2008 г.) и общей численности занятых (по ОНПЗ), 2004–2013 гг. (% к соответствующему кварталу предыдущего года)

кризисных 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, немного 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 вырисовывалась из этих оценок, оказывалась 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. Дей-

ствительно, 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 позволяет предположить, 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%.

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 приблизительно с середины года началось ее снижение. К концу года сокращение по сравнению с концом предыдущего года составило около 0,6 млн человек, что эквивалентно падению уровня занятости примерно на 0,6 п.п. Это могло произойти под действием как де-

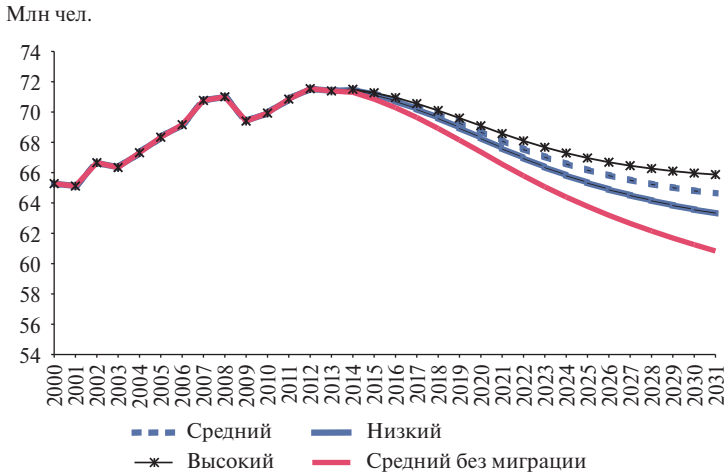


Рис. 3.6. Фактическая и ожидаемая динамика численности занятого населения по альтернативным вариантам демографического прогноза, 2000–2031 гг.

мографических 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.

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

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

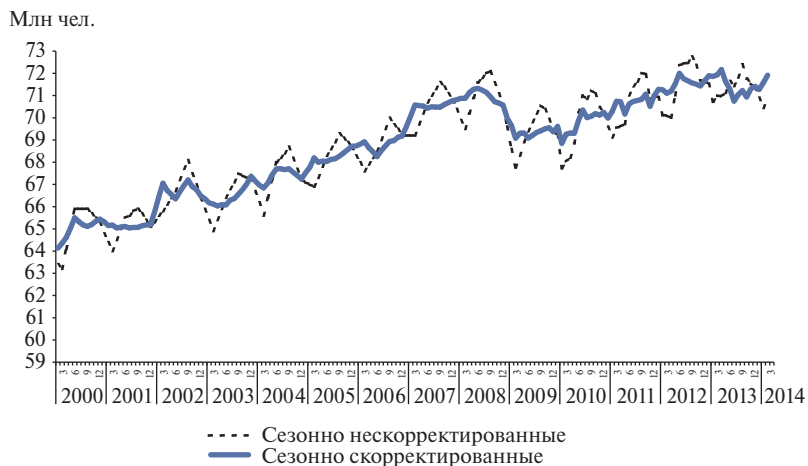


Рис. 3.7. Динамика общей численности занятых, месячные фактические и сезонно скорректированные данные, ОНПЗ, 2000—2014 гг.

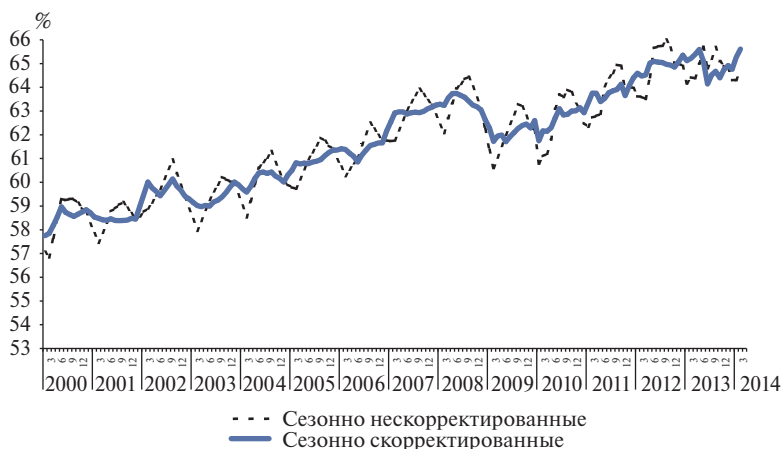


Рис. 3.8. Динамика уровня занятости, месячные фактические и сезонно скорректированные данные, ОНПЗ, 2000—2014 гг.

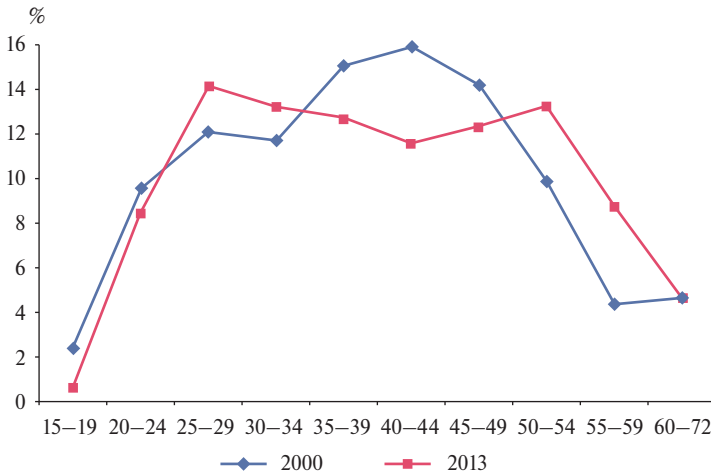


Рис. 3.9. Распределение занятости по 5-летним возрастным группам, 2000 и 2013 гг., % от общей занятости

она превратилась в «двугорбую» (рис. 3.9). При этом существенно сократилась доля молодежи (доля занятых в возрасте 15–24 лет 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 труда⁴.

Образовательная структура. Другой явный тренд в структуре российской занятости — это повышение уровня образованности работников. В 2000 г. высшее профессиональное образование име-

⁴ Разумеется, старение населения не является процессом, свойственным только 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, Sousa-Poza, 2013].

ли 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 большой по численности⁵. В целом более высокий уровень образования делает работника более конкурентоспособным на рынке труда, повышая как шансы трудоустройства, так и производительность труда. Тем не менее широкое 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 оказалось 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 по 2012 г. этот сегмент занятости потерял более 4,5 млн человек. Особенно резкое сокращение наблюдалось в кризис, когда число занятых на КиСП уменьшилось за один год (с 2008 по 2009 г.) примерно на 1,8 млн человек, 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», т.е. корпоративный сектор) хотя и в меньшей степени, но также сократилась в рассматриваемый период (примерно на 1,85 млн человек). 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

⁵ По данным ОНПЗ, число работников с высшим образованием превысило число работников со средним профессиональным образованием еще в 2006 г.

БТР). Ее можно рассматривать в качестве косвенной оценки занятости в нерегулируемом (неформальном и полуформальном) 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 человек в 2012 г.⁶ Тенденция к деформализации продолжилась и в 2013 г.: по данным ОНПЗ, численность неформально занятых выросла до 14 млн. Этот процесс тесно связан с изменением отраслевой структуры занятости.

Отраслевая структура занятости. Отраслевая (по укрупненным видам экономической деятельности) структура занятости в период с 2000 по 2013 г. претерпела 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% (т.е. 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 представляются 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 подоплеку.

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 заня-

⁶ Более подробно о масштабах, динамике и структуре неформальной занятости на российском рынке труда см. книгу «В тени регулирования: неформальность на российском рынке труда» [В тени регулирования..., 2014].

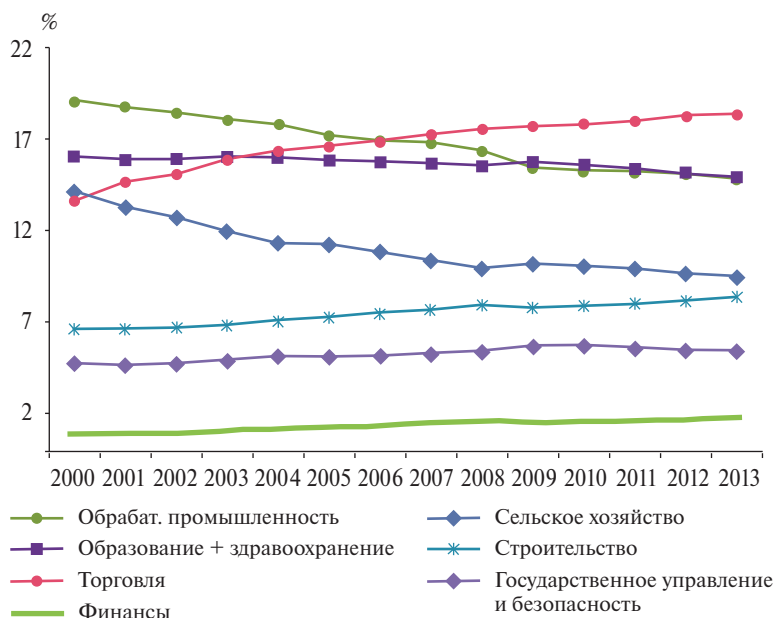


Рис. 3.10. Динамика структуры занятости в разрезе видов экономической деятельности, годовые данные, 2000–2013 гг., % от общего числа занятых, на основе БТР

тых в этом секторе по-прежнему в несколько раз 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 данного сектора в ВВП (около 11% в 2012 г.). Объясняется это расхождение тем, что добыча по-

лезных 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, т.е. 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, Ощепков, 2005]. В-третьих, сектор бизнес-услуг остается недостаточно развитым. 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 наблюдалась 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.

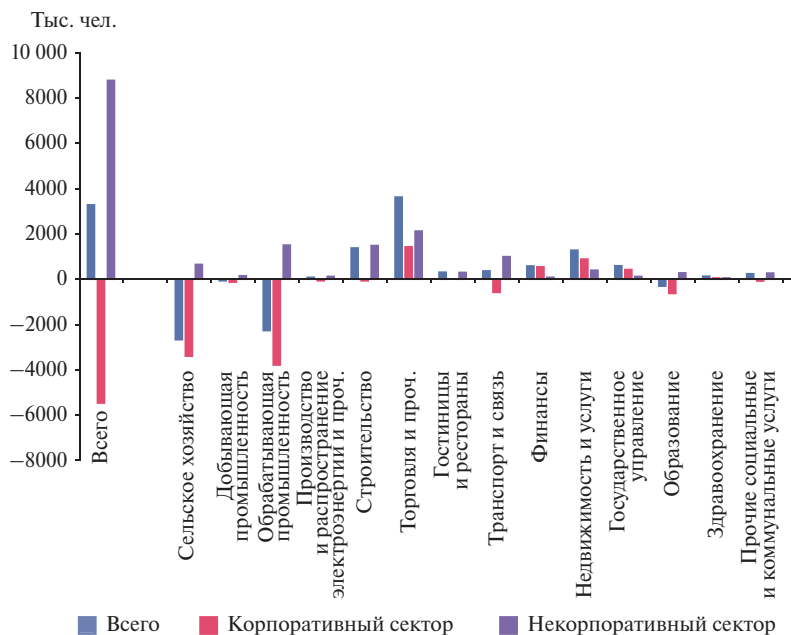


Рис. 3.11. Изменения численности занятых по видам экономической деятельности в экономике в целом, а также в корпоративном и некорпоративном секторах, 2000–2013 гг.

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 — 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

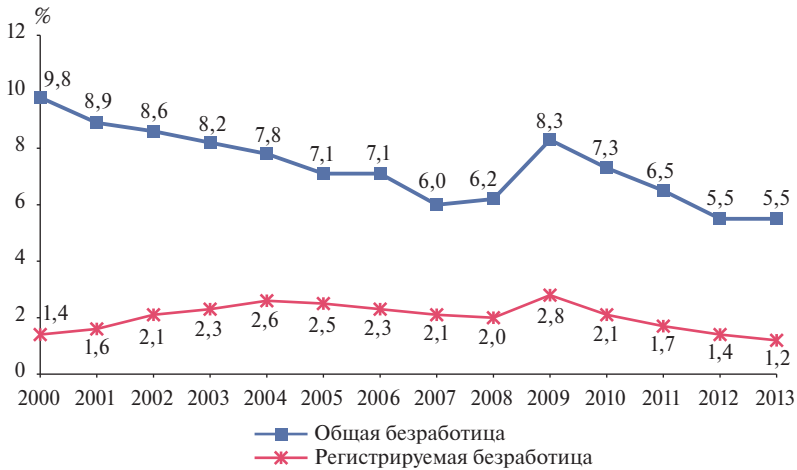


Рис. 3.12. Динамика общей и регистрируемой безработицы, среднегодовые уровни, 2000—2013 гг.

превышает спрос на него⁷. В российской практике используются два показателя: общей безработицы, которая рассчитывается в соответствии с критериями Международной организации труда (МОТ), 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

⁷ Чаше 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.

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.

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 целом за 2008 г. уровень безработицы составил 6,2%). 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 отметок. На том же среднегодовом уровне безработица продолжала оставаться и в 2013 г.

Поведение безработицы в посткризисный период выглядит труднообъяснимым: 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*⁸. Произошло это в результате уже упоминавшихся позитивных сдвигов в структуре российской ра-

⁸ 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, Katz, 1996].

бочей 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.*⁹ 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 году 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.

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 продолжает выглядеть хотя и сравнительно благоприятной по истории

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

ческим меркам, 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 данное 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, 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 году 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.)

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



Рис. 3.13. Динамика уровня общей безработицы, месячные фактические и сезонно скорректированные данные, 2000—2014 гг.

неопределенностью ситуации: предприятия могли надеяться, что ухудшение будет кратковременным, и не сразу приступили к пересмотру своей стратегии на рынке труда. Во-вторых, различием их реакции на падение производства и на замедление его роста: если в первом случае от предприятий могут требоваться немедленные действия, то во втором — ставка, возможно, делается 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 [Обзор занятости в России..., 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.)

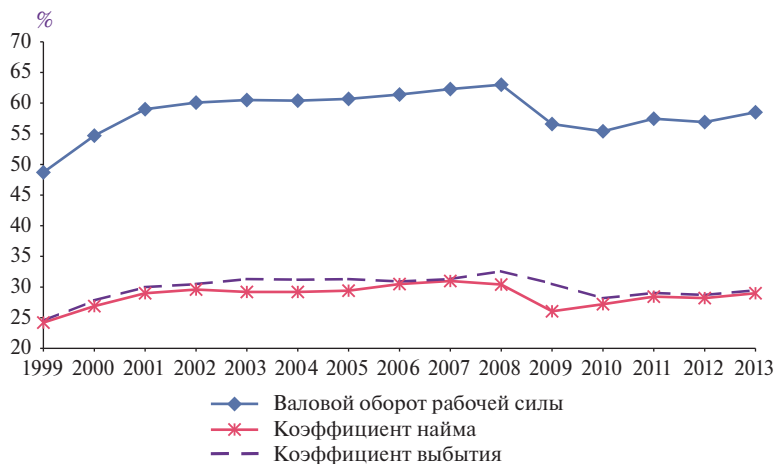


Рис. 3.14. Показатели движения рабочей силы, годовые данные, вся экономика, 2000—2013 гг.

В 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 сжатие занятости в этом сегменте происходило на фоне увеличения общей занятости, начался 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 российском рынке 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 году 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, Kapeliushnikov, 2011] В результате весь «сброс» занятости в кризисном 2009 году 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 Российской Федерации, 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 полузамороженном 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 заметнее 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 оказались 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 уменьшают ее, сокращая одновременно 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 по двум альтернативным источникам — статистике 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, например, 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 ра-



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

бочую силу. Кроме того, второй показатель охватывает крупные и средние предприятия (только по ним собираются данные о вакансиях), а первый может вообще не давать точного представления о вакансиях на данный момент, так как они иногда продолжают 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 посткри-

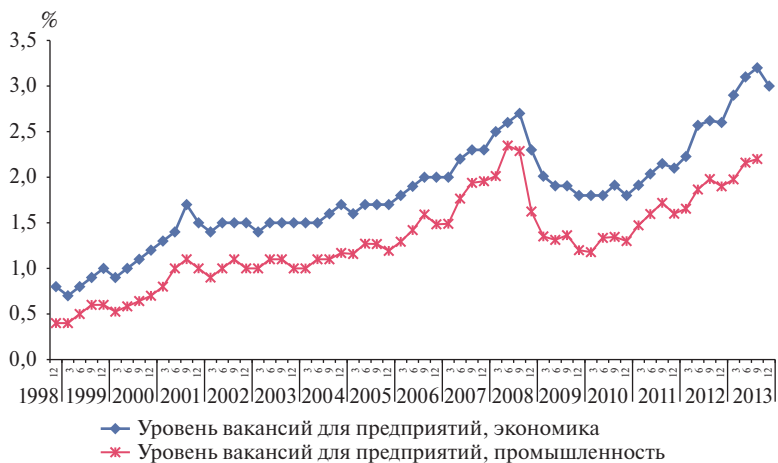


Рис. 3.16. Динамика уровня вакансий по отчетности предприятий, квартальные данные, 1998–2013 гг.

зисный 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 удерживался на очень высокой отметке по меркам российского рынка труда (1,8% в конце 2013 г., что примерно соответствует показателям середины 2008 г.).

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.

Траектория изменения уровня вакансий по отчетности предприятий во многом повторяет аналогичную траекторию для ва-

кансий в банке данных ГСЗ: рост в ранний постдефолтный период (примерно в 2 раза — с 0,9% в 1999 г. до 1,7% в 2001 г.); стагнация в 2002–2005 гг.; переход на новую ступень 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 объяснения¹⁰. Только в последнем квартале 2013 г. вакансии по отчетности предприятий, наконец, стали сокращаться, хотя и продолжали удерживаться на очень высокой отметке (3,0%), близкой к историческому максимуму. Как можно видеть, на ухудшение положения 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 альтернатив-

¹⁰ 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 стало 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 больше, чем раньше, число вакансий.

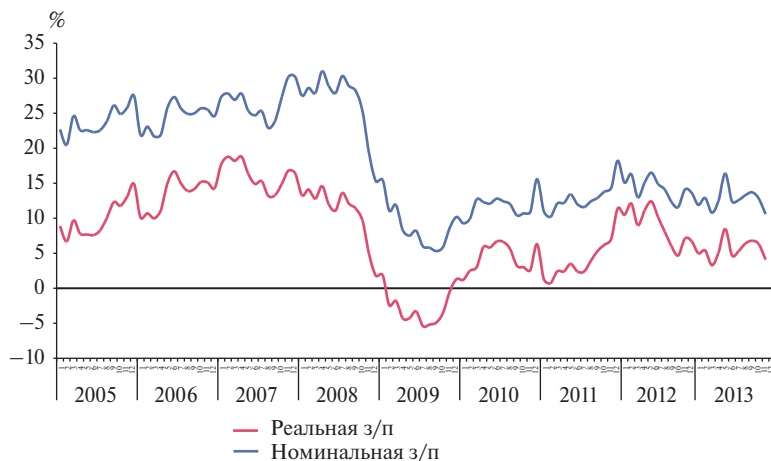


Рис. 3.17. Двенадцатимесчные темпы прироста номинальной и реальной «потребительской» заработной платы, 2005—2013 гг.

ных показателя — реальной «потребительской» заработной платы (с корректировкой номинальной заработной платы на рост потребительских цен) и реальной «производительской» 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 работодателей. К сожалению, подавляющее большинство российских исследователей (как, впрочем, и официальные российские ведомства) по инерции продолжают пользоваться при анализе исключительно традиционным показателем реальной «потребительской» заработной платы, что нередко приводит к ложным выводам и может серьезно искажать реальную картину происходящего на российском рынке труда.

На рис. 3.17 представлены 12-месячные 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 так же, как и в два предыдущих года.

Если говорить о реальной заработной плате, дефлированной по ИПЦ, то в докризисный период 12-месячные темпы ее прироста доходили до 10–15%; в кризис они ушли в зону отрицательных значений¹¹; в 2010–2011 гг. вновь стали положительными, колеблясь вокруг отметки 5%, а в первой половине 2012 г. ускорились еще сильнее, почти до 10%. Вместе с тем в случае реальной «потребительской» заработной платы (в отличие от номинальной) в 2013 г. фиксируется заметное снижение 12-месячных темпов прироста — до той же 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 реальной «потребительской» и реальной «производительской» 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 реальной «потребительской» заработной платы по сравнению с «производительской»: если первая выросла за «постдефолтный» период (1999–2013 гг.) примерно в 4 раза, то вторая — лишь в 2,5 раза (рис. 3.18). (Этот отрыв — оборотная сторона отставания динамики ИПЦ от динамики ИЦП.) В результате данные о росте реальной «потребительской» заработной платы могут создавать ошибочное представление о резком удорожании рабочей

¹¹ Тем не менее этот «провал» выглядит как достаточно умеренный. Напомним, что в 1990-е годы в некоторые наиболее острые кризисные моменты реальная «потребительская» заработная плата «проваливалась» на 25–30%. Ее относительно скромная реакция в условиях последнего экономического кризиса во многом стала результатом повышения оплаты труда в бюджетной сфере, имевшего место в 2009 г., а также резкого увеличения федерального МРОТ в январе 2009 г. (почти на 90%).

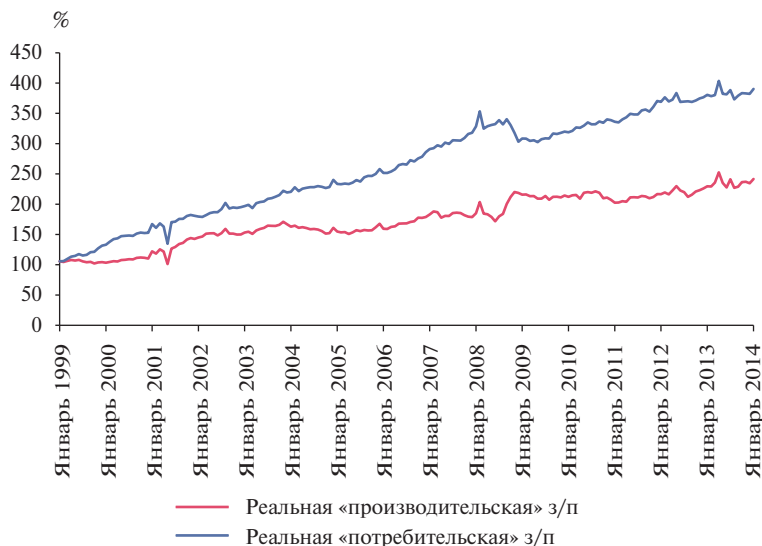


Рис. 3.18. Месячные индексы реальной «потребительской» и реальной «производительской» заработной платы, 1999–2014 гг., сезонно скорректированные показатели (промышленность, январь 1999 г. = 100%)

силы с точки зрения предприятий, тогда как на самом деле такое удорожание может отсутствовать.

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» пошла круто вверх. (Это опять-таки явилось оборотной 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



Рис. 3.19. Динамика производительности труда в промышленности, фактические и сезонно скорректированные показатели, 2005–2014 гг. (январь 2005 г. = 100%)

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 2014 г. 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.

Вопрос об удорожании/удешевлении рабочей силы для предприятий невозможно обсуждать, 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 2005–2014 гг. За период 2005–2013 гг.

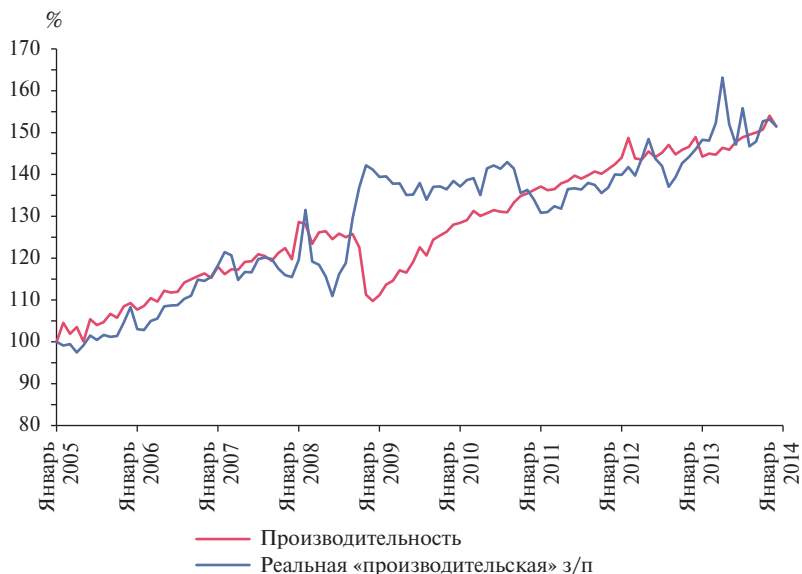


Рис. 3.20. Сравнительная динамика производительности труда и реальной «производительской» заработной платы, сезонно скорректированные показатели, 2005–2014 гг. (январь 2005 г. = 100%)

она выросла приблизительно в 1,5 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. Исключения — кризис и начало посткризисного восстановления. В первый из этих подпериодов производительность «провалилась» примерно на 15%, а во второй — ускоренными темпами этот провал компенсировала.

О сравнительной динамике производительности труда и трудовых издержек в промышленности позволяют судить данные, представленные на рис. 3.20. Мы видим, что накануне кризиса 2008 г. 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.

Вместе с тем, если говорить о долгосрочном соотношении между этими показателями, то оно, как видно из 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 — примерно 50%. Это означает, что ни о какой долговременной тенденции к удорожанию рабочей силы в последние 15 лет 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, с одной стороны, во многом продукт 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, препятствующих увольнениям, 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.

Во-первых, необходимо совершенствование законодательного регулирования рынка труда в направлении снижения издержек по созданию «хороших» рабочих мест и учета растущей гибкости и неоднородности рынка труда. Во-вторых, стоит задача обеспечения максимально возможной информационной прозрачности рынка труда, которая может положительно влиять на поведение контрагентов и существенно повысить обоснованность выбора мер политики на рынке труда. В-третьих, требуется повышение институционального потенциала 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 провод-

ником между участниками рынка труда. В-четвертых, необходимы инструменты по адаптации профессиональных умений работников к меняющимся потребностям экономики. Фактически речь идет о начавшейся реформе в области профессий и квалификаций работников.

Меры, осуществляемые в рамках этих направлений, создают базовые условия для развития других элементов политики на рынке труда. Например, меры по профессиональному переобучению, сокращению незанятости молодежи, 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 выше в данном разделе, жесткость регулирования занятости и высокие издержки, связанные с увольнениями по экономическим причинам, обуславливают многие проявления низкой эффективности российской модели рынка труда. Трудовой кодекс, наряду с избыточным регулированием, 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.)¹². Регулирование занятости необходимо сделать более прозрачным и менее обременительным. Издержки вынужденных увольнений должны быть снижены. Одновременно требуется повысить эффективность механизмов контроля за соблюдением норм, обеспечивая полное их выполнение. Кроме того, трудовое законодательство следует дополнить нормами, обеспечивающи-

¹² Подробнее эти вопросы рассматривались при подготовке Стратегии-2020, однако с тех пор они не утратили актуальности. См.: [Гимпельсон и др., 2013].

ми 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 как основного источника информации о предложении труда. Крайне актуальным остается включение в него ежеквартального модуля о заработной плате и доходах от самозанятости. Кроме того, 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 РФ, надежности данных на 2-м и 3-м 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, соответствующий 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.).

Более надежная, объективная и своевременная информация по сравнению с нынешней должна поставляться и службами занятости. В связи с этим 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, в частности, необходимо 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 безработ-

ных. В периоды и в регионах относительного благополучия акцент смещается в направлении поддержки работодателей, стремящихся заполнить вакансии, а также помощи 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 относительно 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 потребует 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 Российской Федерации»).

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 работодателях, 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 также 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 20 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 связи с этим 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 службы занятости не предусматривает сбор данных об участии приоритетных (целевых) групп в таких активных программах на рынке труда, как организация социальной адаптации безработных граждан, профессиональная ориентация 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 и статистические данные о результатах участия граждан в основных программах (рис. 3.21). Представляется целесообразным настроить формы статистической отчетности на отражение 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. 3.22.

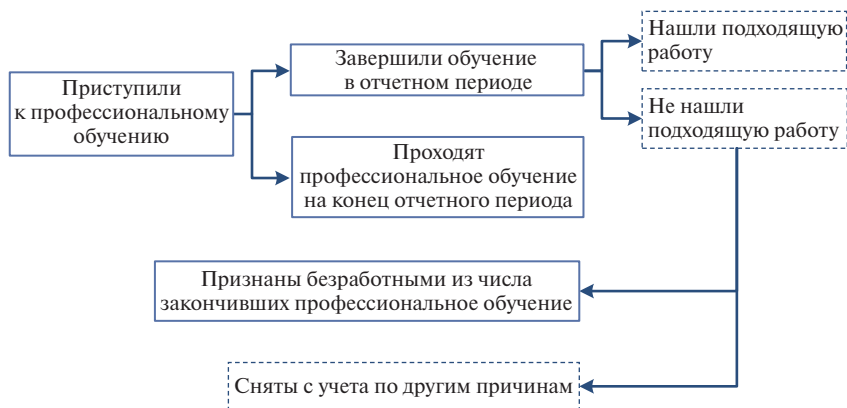


Рис. 3.21. Движение численности безработных граждан, проходящих обучение

Примечание. Пунктиром отмечены отсутствующие позиции.

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 гражданам возможность 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.

Вместе с тем ряд вопросов требует дополнительного уточнения. Прежде всего необходимо 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

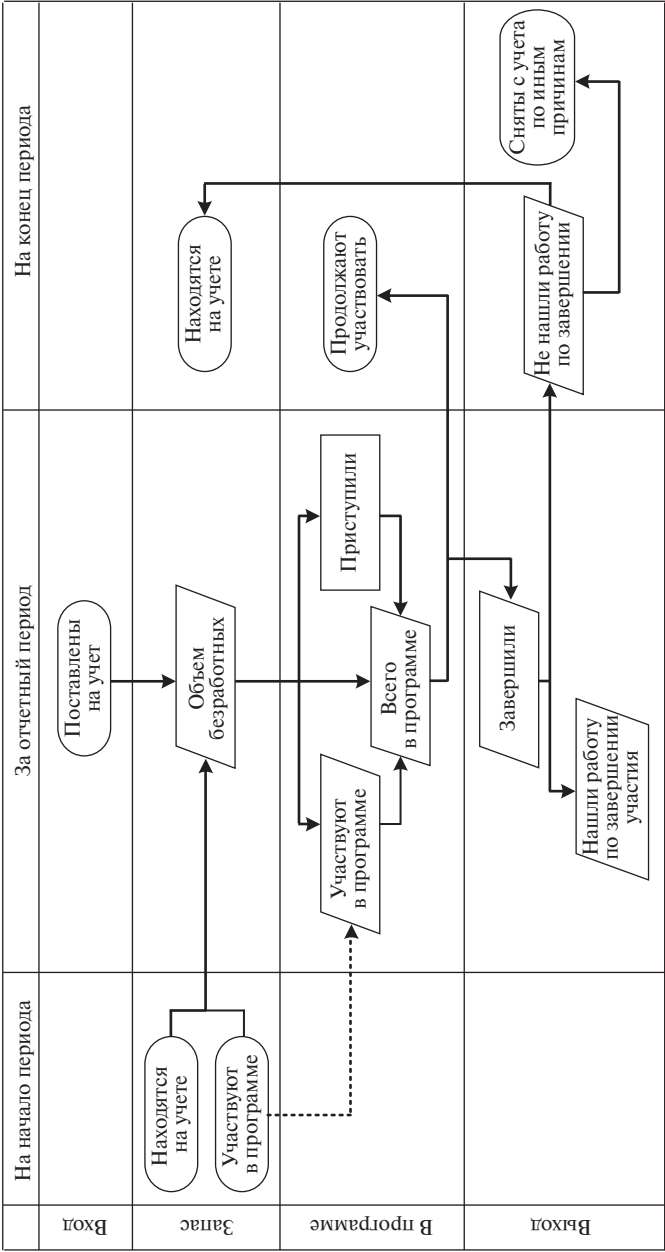
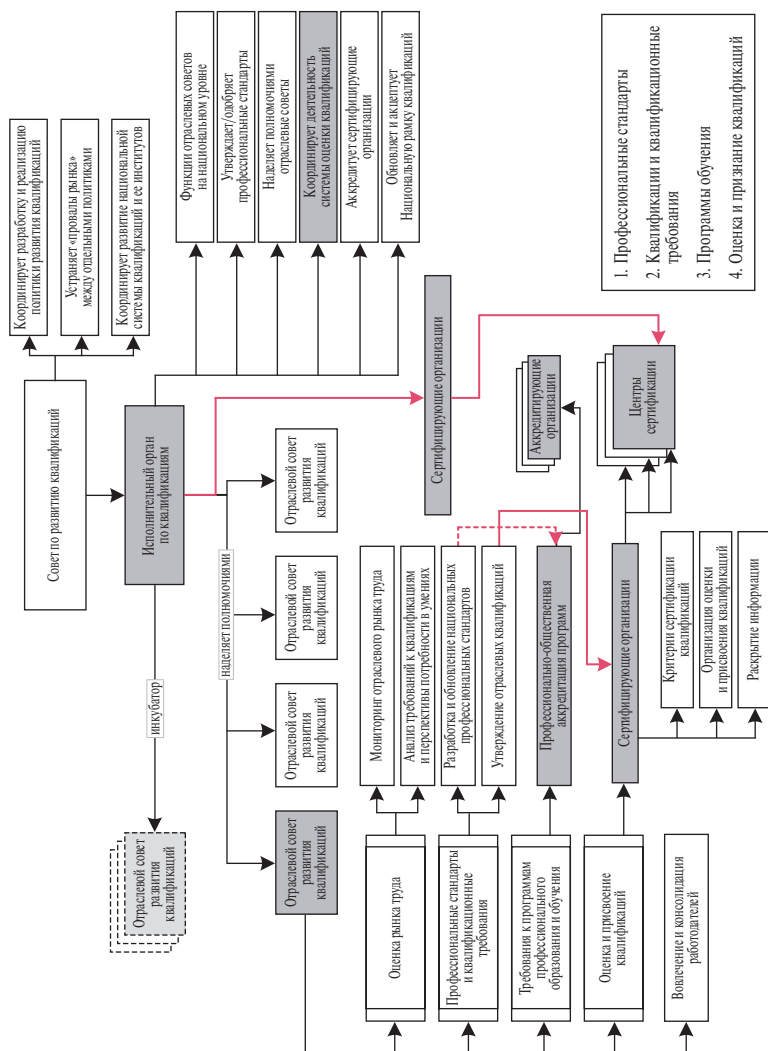


Рис. 3.22. Общая схема данных, отражающих движение численности безработных граждан и результаты их участия в программах службы занятости



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. Под ними понимаются 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, на основании 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 базовые 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 ряд форм обучения не встроен 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 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 направления работы, которую ведет Национальный совет по профессиональным квалификациям при Президенте Российской Федерации, нуждаются в уточнении. Требуется определить, что сертифицирующие органы, создаваемые в рамках формирования «секторальных» Советов по профессиональным квалификациям, должны быть ответственными: 1) за 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 свободными от регулирования остаются 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 данном разделе 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 человек, а численность занятых, в свою очередь, на 6–8 млн человек. 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.

Побочный эффект сокращения предложения труда и изменения его возрастной структуры состоит в том, что *безработица* может оставаться на устойчиво низком уровне даже при сокращении спроса на труд. Таким образом, уровень безработицы будет 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 приводят еще более высокие оценки 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. Вместе с тем разрастание неформальной

занятости предполагает сокращение налоговых поступлений в бюджет, увеличение числа 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 неблагоприятным соотношением между выгодами и издержками участия в формальном секторе (см.: [В тени регулирования..., 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 целях 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 его статистики.

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 этом рынке.

Наконец, в-четвертых, государство призвано 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 ежеквартального модуля о заработной плате и доходах от самозанятости;
- улучшение статистики занятости по профессиям с точки зрения ее глубины и надежности (в части данных о численности занятых по профессиям в разрезе видов экономической деятельности и субъектов РФ, надежности данных на 2-м и 3-м 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, формирование сети центров сертификации квалификаций.

Библиография

В тени регулирования: неформальность на российском рынке труда / под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капелюшниковой. М.: Изд. дом ВШЭ, 2014.

- Гимпельсон В., Ощепков А.* Рынок труда и динамика занятости в секторе образовательных услуг // Вопросы образования. 2005. №. 4. С. 81–105.
- Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И., Кузьминов Я.И.* и др. Глава 8. Рынок труда // 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. С. 249–261.
- Заработная плата в России: эволюция и дифференциация / под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капелюшникова. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.
- Капелюшников Р.* Конец российской модели рынка труда? WP3/2009/06. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009.
- Капелюшников Р.* Общая и регистрируемая безработица: в чем причины разрыва? WP3/2002/03. М.: ГУ ВШЭ, 2002.
- Капелюшников Р.* Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2001.
- Капелюшников Р.* Эволюция человеческого капитала в России: 1990–2000-е годы // Российский работник: образование, профессия, квалификация / под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капелюшникова. Изд. дом ВШЭ, 2011.
- Капелюшников Р., Ощепков А.* Российский рынок труда: парадоксы посткризисного развития // Вопросы экономики. № 7. С. 66–92.
- Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991–2000 гг.) / отв. ред. Т. Малева. М.: Теис, 2002.
- Росстат. Демографический ежегодник. 2013.
- Blanchard O., Katz L.* What We Know and Do Not Know about the Natural Rate of Unemployment. NBER Working Paper. No. 5822. 1996.
- Bloom D., Sousa-Posa A.* Aging and Productivity: Introduction // Labour Economics. 2013. Vol. 22. P. 1–4.
- Gimpelson V., Kapeliushnikov R.* Labor Market Adjustment: Is Russia Different? IZA DP. No. 5588. 2011.
- OECD. 2013. Employment Outlook.

4. Доходы, расходы, потребление населения: вызовы в условиях неопределенности¹

Л.Н. Овчарова, Л.И. Якобсон

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 все более влиятельным участником процесса принятия значимых для рынков решений. За пределами потребительского стандарта выживания (дешевые продукты питания, непродовольственные товары и услуги первой необходимости), в рамках которого правила в основном диктует производитель, домохозяйства могут выбирать 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 данный раздел завершается в условиях, когда наблюдается существенное обесценение рубля и ожидания двузначной инфляции в 2015 г. мало кто оспаривает, важно посмотреть на динамику доходов в годы высокой инфляции и волатильности обменного курса рубля.

¹ В данном разделе использованы результаты проекта «Мониторинг доходов, расходов и потребления российских домохозяйств», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014 г.

4.1. Динамика уровня и структуры доходов населения

Для понимания того, какой потребительский стандарт преобладает в современной России, в чем 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 соответствии с паритетом покупательной способности, и оценки Всемирного банка о распределении мировых душевых денежных доходов.

В соответствии с мониторингом МВФ² в октябре 2014 г. душевой ВВП в России составил 24 298 долл. США, что соответствовало 45-му месту в страновом рейтинге по этому показателю. По доходной обеспеченности домохозяйств Россия относится к средней группе с достаточно высоким стандартом потребления, что подтверждают и данные Всемирного банка о распределении населения России по 5%-ным 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, 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

² IMF. World Economic and Financial Surveys. World Economic Outlook Database. GDP based on PPP per capita GDP.

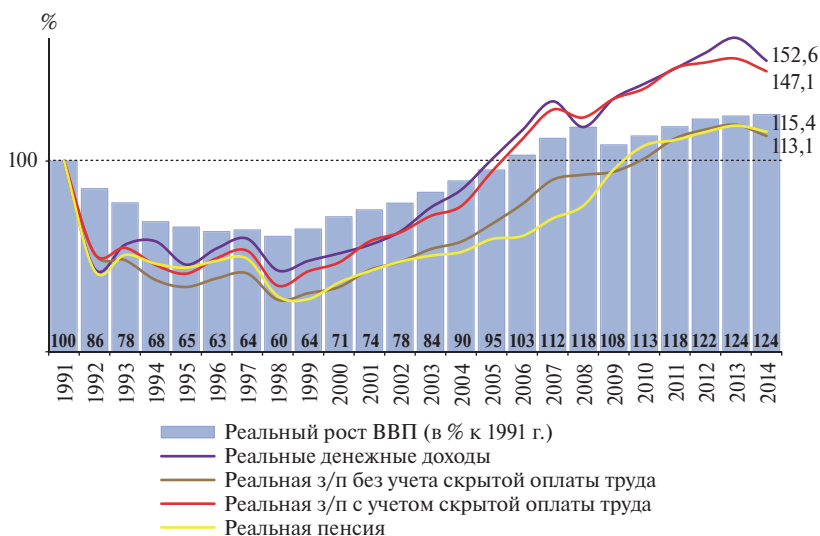


Рис. 4.1. Динамика ВВП, денежных доходов, заработной платы и пенсии, % к 1991 г., в сопоставимых ценах, декабрьские данные

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

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 1,5 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 началось восстановление после глубокого падения: гиперинфляция сохранилась, но уже на более низком уровне (941%), а реальные доходы населения выросли на 28,6% по срав-

нению с предыдущим годом. В 1994 г., когда 11 октября случился «черный вторник» и произошло обвальное падение рубля по отношению к доллару (за один день курс доллара вырос с 2833 до 3926 руб. за доллар), падения реальных доходов населения не произошло. В этот год они выросли на 3,2%, а 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 повлекла за собой снижение реальных доходов и заработной платы в годовом исчислении на 13,1 и 26% соответственно. Далее в 1997 г. инфляция снизилась до 112%, но доходы росли и достигли 109,4% от уровня предыдущего года. В дефолтном 1998 году 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%.

Затем наступили семь лет высоких темпов экономического роста, в течение которых душевые реальные доходы населения выросли в 3 раза, хотя ВВП увеличился только 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, правда, более низкими темпами, продолжается до сих пор. В 2013 г. реальные доходы населения достигли 158,7% от предреформенного уровня; примерно таков же масштаб изменений в оплате труда, включающей и скрытый от наблюдения фонд заработной платы, при этом пенсия и наблюдаемая зарплата еще не достигли 120%.

Если обратиться к помесечным данным и выразить величину реальных доходов, заработной платы и пенсии в процентах от



Рис. 4.2. Месячная динамика реальных доходов населения, январь-декабрь 2014 г., % к соответствующему периоду предшествующего года

Источник: Оперативные данные Росстата (по сост. на январь 2015 г.).

уровня соответствующего периода предыдущего года, то в течение 2014 г. наблюдается тренд снижения реальной заработной платы и пенсии (рис. 4.2). Помесячная 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 2014 г., когда рост доходов достиг максимума 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 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 того, в конце каждого квартала мы наблюдаем эффект волатильности предпринимательской активности, которая согласно деловому циклу оказывается на минимуме 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 сильное падение доходов (до 92,7%) произошло в марте, и по масштабу оно перекрыло рост доходов в другие месяцы квартала; в целом за I квартал 2014 г. по сравнению с предыдущим годом доходы составили 96,6%. Зарплата и пенсия оказали минимальное влияние на мартовское падение доходов, работая на их рост. Снижению доходов способствовал ряд факторов. 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%, с другой стороны, на доходных показателях сказался перевод предпринимателями части выручки в наличную валюту. Во-вторых, проявление эффекта базы сравнения: 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,

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 I квартале 2014 г. 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 I квартала 2014 г. 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 (96,5%), когда нет эффектов от валютных шоков, а заработная плата и пенсия хотя 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 II квартале 2013 г. до 18,8% во II квартале 2014 г.) и предпринимательского дохода (с 7,9% во II квартале 2013 г. до 7,3% во II 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 сокращения доходов в эти месяцы.

В целом динамика доходов явно свидетельствует о начале рецессии. Предварительные оценки Росстата по итогам 2014 г. говорят о сокращении реальных доходов населения на 1% еще в предыдущем 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 той или иной политике, отдельно остановимся на главных составляющих доходов, к которым относятся заработная плата и пенсия. Наблюдаемая реальная зара-

ботная 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 человек. 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 человек 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 г. 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, 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 человек плательщиками взносов в Пенсионный фонд России являлись только 46,6 млн человек. 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 исходя из 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. В 1990-е годы, вплоть до кризиса 1998 г., социальным приоритетом правительства была индексация пенсий. В результате пенсионеры находились в относительно лучшем материальном положении, чем другие социальные группы. 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 годов благосостояние семей, основным источником доходов в которых выступают пенсии, стало ухудшаться по сравнению с другими группами, и прежде всего теми, 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 решение о существенном повышении пенсий и минимальной заработной платы. Политика ориентации на ускоренный рост пенсии дала свои результаты: за период с 2007 по 2013 г. реальные доходы выросли в 1,2 раза, наблюдаемая реальная заработная плата — в 1,3 раза, а реальная пенсия — в 1,7 раза. Самые высокие за всю постсоветскую

историю темпы роста реальной пенсии (на 34,8% по отношению к прошлому году) наблюдались в 2010 г. 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 населения 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 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 подвержен тренду 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 сужение возможностей для устойчивого развития за счет диверсификации источников доходов.

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

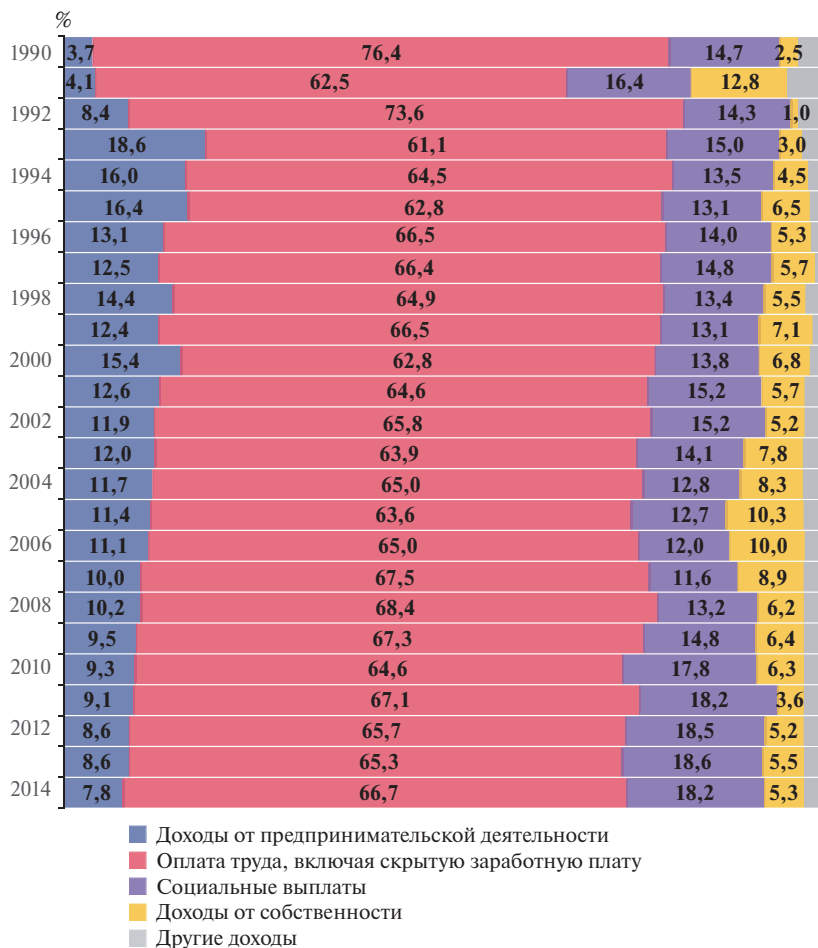


Рис. 4.3. Динамика структуры денежных доходов населения

Примечание. Данные за 2014 г. предварительные.

Источник: Данные Росстата.

оплаты труда в бюджетном секторе. Ускоренный рост зарплаты в бюджетном секторе стал наиболее очевидным 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 в ситуации, 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.

Период	Денежные доходы					
	Всего, млрд руб.	Доходы от предпринимательской деятельности, %	Оплата труда, включая скрытую з/п, %	Социальные выплаты, %	Доходы от собственности, %	Другие доходы, %
<i>2013</i>						
I кв.	9354,9	8,5	66,4	18,5	4,6	2,0
II кв.	10753,8	7,9	65,6	18,9	5,6	2,0
III кв.	10934,0	8,7	65,0	18,5	5,8	2,0
IV кв.	13123,0	9,2	64,4	18,5	5,9	2,0
Год	44650,4	8,6	65,3	18,6	5,5	2,0
<i>2014</i>						
I кв.	9774,6	8,3	67,8	17,0	5,0	1,9
II кв.	11778,7	7,3	67,1	18,8	4,8	2,0
III кв.	12017,9	7,8	66,8	18,2	5,2	2,0
IV кв.	14208,4	7,9	65,5	18,7	5,9	2,0
Год	47779,6	7,8	66,7	18,2	5,3	2,0

Примечание. Данные за 2014 г. предварительные.

Источник: Данные Росстата.

Квартальные данные за 2014 г. (табл. 4.1) указывают на то, что продолжающаяся политика повышения заработной платы в бюджетном секторе увеличивала долю заработной платы в доходах на-

селения вплоть до IV квартала, а предпринимательская активность населения, резко снизившаяся к середине года, сумела частично восстановиться во II полугодии. Социальные выплаты, за исключением пенсии, снижаются, что, как уже отмечалось, обусловлено политикой региональных властей, которые сместили социальные приоритеты в сторону повышения заработной платы в бюджетном секторе.

Таким образом, в настоящее время среднедушевые денежные доходы населения более чем в 1,5 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 условий 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 уменьшением 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 имели место и в советское время, данные направления

4. Доходы, расходы, потребление населения: вызовы в условиях неопределенности

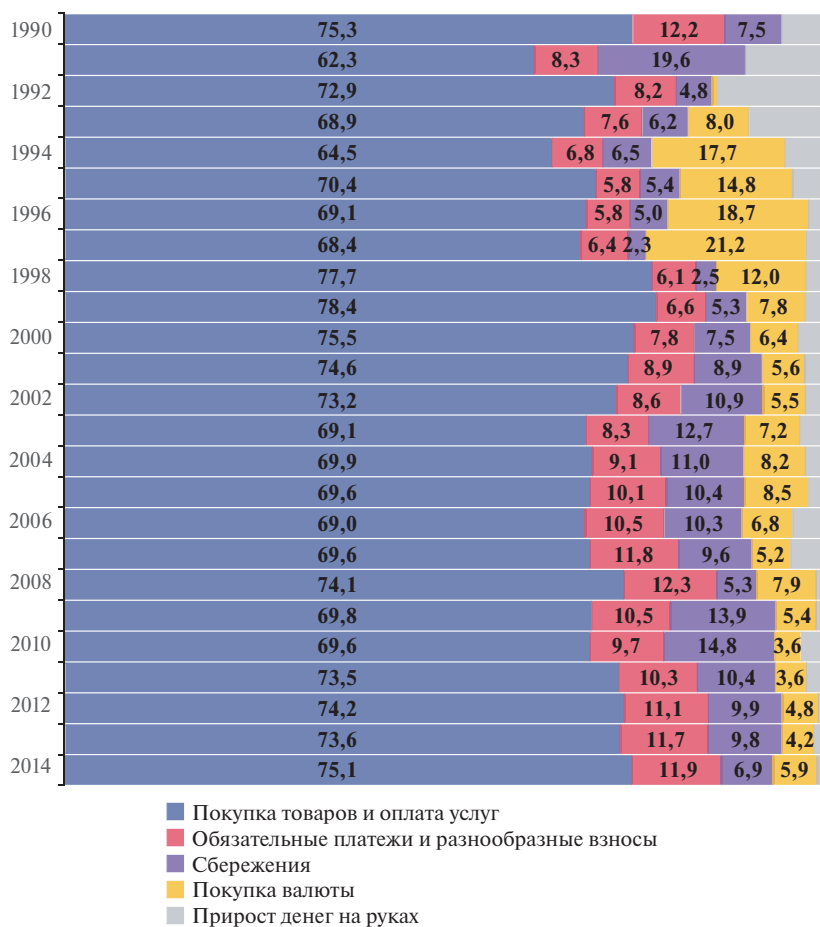


Рис. 4.4. Динамика структуры использования денежных доходов населения

Примечание. Данные за 2014 г. предварительные.
Источник: Данные Росстата.

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 ипотечно-го 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 годов, очень медленно развивались первые пять лет, и за 2006 г., по данным Агентства по ипотечному жилищно-му 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. После повышения 23 декабря 2014 г. ставки рефинансирования до 17% все ипотечные программы приостановились, а заемщики, имеющие валютные ипотечные кредиты, оказались в условиях, когда их обязательства в рублях выросли практически в 2 раза. В момент завершения написания данного раздела выдача ипотечных займов практически остановилась, и перспективы ее развития были призрачны.

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 используется 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% [Там же]. По оценкам Д. Ибрагимовой, 20,6% заемщиков, или 6,6% всех 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 низкодходного 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 годов, 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-е. 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 г. включительно в потребительском поведении не наблюдалось значимых изменений. Экономика стимулировала потребительский спрос, который (особенно в 2013 г.) стал драйвером экономического роста. Не находя надежных инструментов для организованных сбережений, население наращивало потребление, перебросив примерно 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 г.

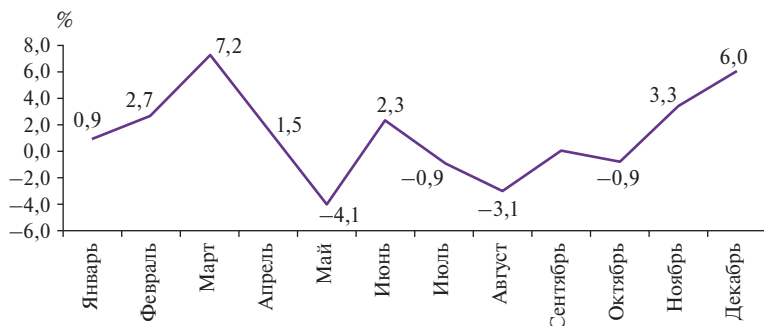


Рис. 4.5. Изменение доли доходов населения, израсходованных на покупку товаров и оплату услуг в 2014 г., по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года

Источник: Оперативные данные Росстата (по сост. на январь 2015 г.).

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.

Что касается потребительских расходов (рис. 4.5), то в I 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).

В отношении 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

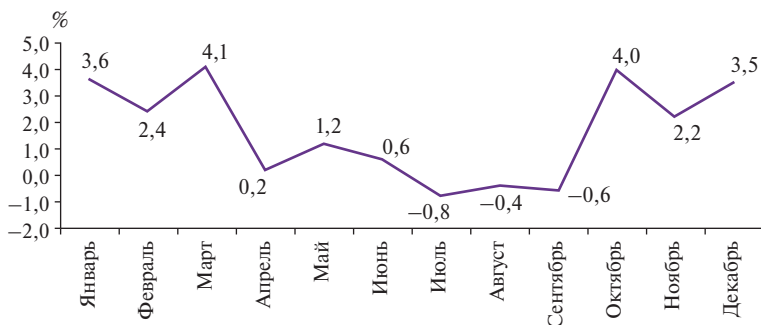


Рис. 4.6. Изменение доли доходов населения, израсходованных на покупку валюты в 2014 г., по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года

Источник: Оперативные данные Росстата (по сост. на январь 2015 г.).

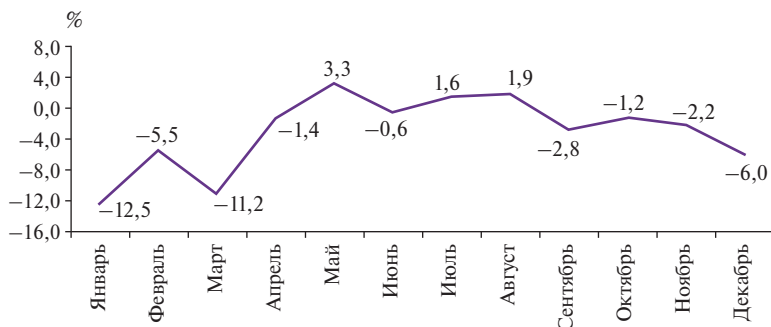


Рис. 4.7. Изменение доли доходов населения, израсходованных на сбережения во вкладах и ценных бумагах, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей и задолженности по кредитам, приобретению недвижимости в 2014 г., по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года

Источник: Оперативные данные Росстата (по сост. на январь 2015 г.).

оттянут вложениями в покупку недвижимости (в частности, оттого, что рост цен на жилье в течение некоторого времени отставал от роста курсов валют), а отток сбережений с вкладов — немного сдержан корректировкой процентных ставок в сторону увеличе-

ния. В результате прирост расходов на покупку валюты, а равно 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.

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 I 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 отдых 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 в силу 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

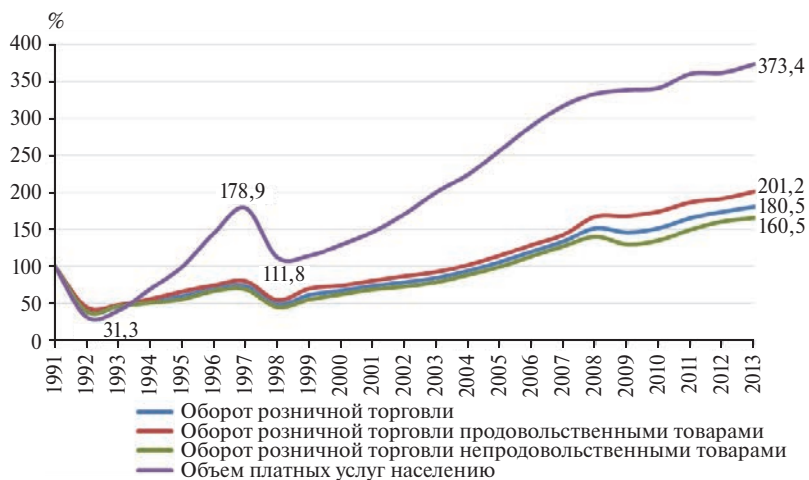


Рис. 4.8. Динамика оборота розничной торговли и платных услуг населению, % к 1991 г., в сопоставимых ценах

Источник: Данные Росстата.

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 непродовольственными товарами — 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 будет сделать только тогда, когда мы 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.

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. Этот вывод подтверждают представленные на рис. 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 выросла в период кризиса до 33,7%, а с 2010 г. снова начала снижаться.

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, Вейцель, 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 в силу эконо-

4. Доходы, расходы, потребление населения: вызовы в условиях неопределенности

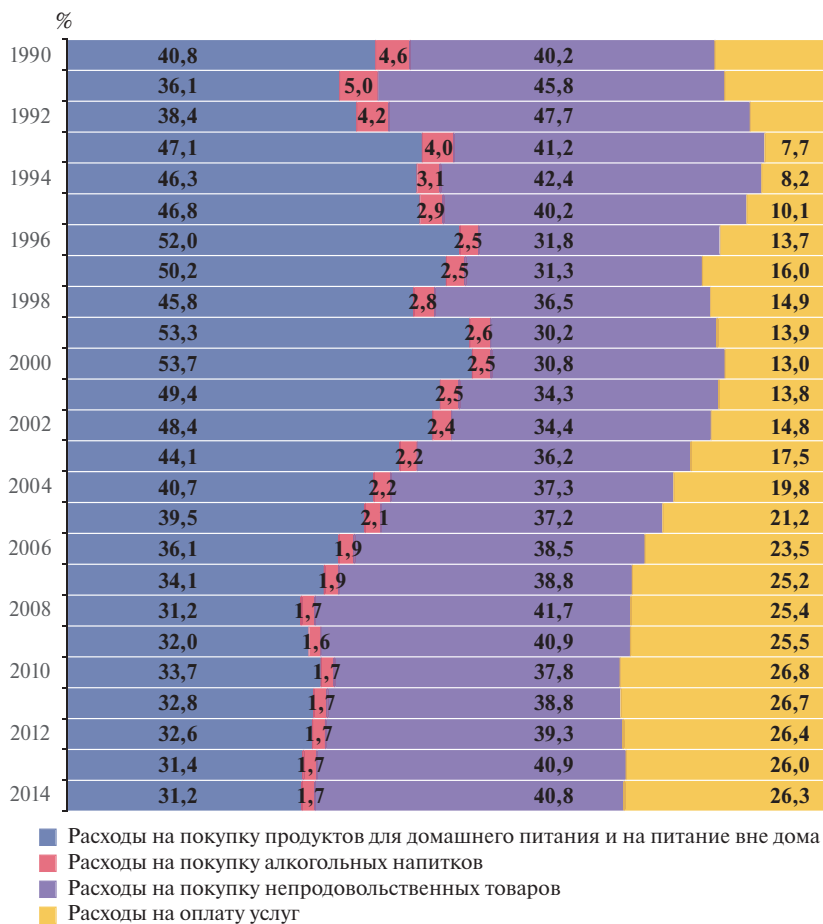


Рис. 4.9. Динамика структуры потребительских расходов населения

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

мической и политической неопределенности произойдет снижение 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 — оплате услуг ЖКУ.

Каковы перспективы адаптации за счет повышения поступлений из личного подсобного хозяйства? Три авторитетных источника 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 этим 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 г. численность занятых производством сельскохозяйственной продукции в домашних хозяйствах сократилась на 9 млн человек. 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 составлял 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 потребуется, 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. Еще одна 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 20 лет назад последние целиком состояли из расходов на услуги только дошкольного образования, теперь же платность имеет место во всех уровнях системы образования. Можно также 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 20 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 оно тратит на них 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.), в 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 г. свидетельствуют о сжатии этих статей расходов по сравнению с 2013 г. 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 по 2012 г., когда душевые реальные потребительские расходы по стране в целом выросли в 3 раза, доля расходов на связь в общем

объеме потребительских расходов также выросла в 3 раза. В период выхода на рынок новых предложений сектор домохозяйств готов переключать на инновационные средства связи примерно 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 дифференциации 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 направлять на досуговую деятельность большую их долю, а в случае ухудшения ситуации — наоборот, сокращать ее в абсолютном и относительном выражении.

Чувствительны к рискам в условиях неопределенности и расходы на образование и здравоохранение. В постсоветские годы 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. С одной стороны, расходы населения на образование и здравоохранение компенсировали дефицит бесплатных услуг, и по мере увеличения государственных расходов на эти нужды расходы домохозяйств, обусловленные именно данной причиной, сокращались. Эти расходы сохраняются даже в случае падения реальных доходов. С другой стороны, 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 на момент подготовки раздела мы располагаем данными только за два первых квартала 2014 г. (приложение 4.2), уже данные II 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 II полугодии 2014 г. и в I 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 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 годов 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 восточноевропейских экономик произошел скачкообразный рост неравенства, но в России интенсивность этого роста была максимальной. В результате по показателям дифференциации доходов мы стали сопоставимы с экономиками США и Латинской Америки [Овчарова 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 3 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 его реальный уровень выше [Овчарова и др., 2003; Суворов, 2001; Шевяков, Кирута, 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 увеличением пенсий, минимальной заработной платы и оплаты труда в бюджетных секторах экономики, повышением индивидуальных доходов всех пенсионеров до уровня регионального прожиточного минимума. Пока эти

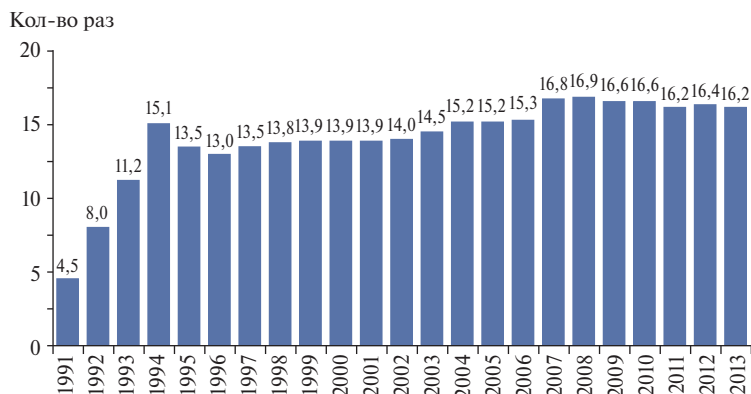


Рис. 4.10. Динамика фондового коэффициента дифференциации денежных доходов населения

Источник: Данные Росстата.

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 сферу приведет к росту неравенства, если не произойдет повышение оплаты труда работников, занятых на массовых должностных позициях в торговле, строительстве, общественном питании и бытовом обслуживании.

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, учитывающем неравенство по всему ряду распределения, а не только на его «хвостах», что характерно для коэффициента фондов. Действительно, в период структурных реформ 1990-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 период кризиса 2008 г. и последовавшей за ним стагнации мы увидели противоположную тенденцию (рис. 4.10 и 4.11). Скорее всего, в данном случае

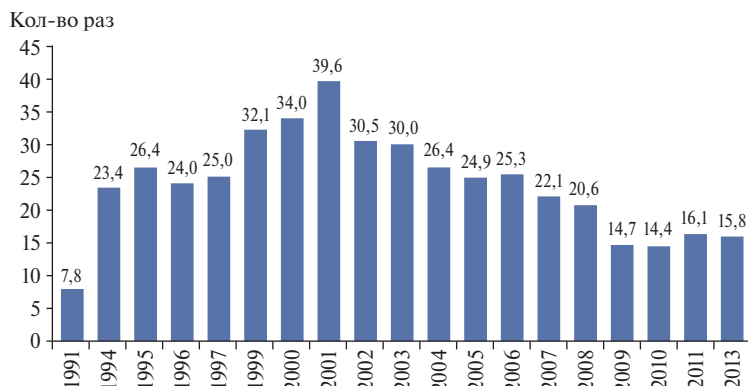


Рис. 4.11. Динамика фондового коэффициента дифференциации заработной платы населения

Источник: Данные Росстата.

статистика не учитывает эффект 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 приблизительно 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.

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 разделе, по-

священном рынке 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 семь 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 г., когда были приняты «майские указы» Президента. В результате в последние семь 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 не 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, допускающие 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 зону риска в условиях рецессии 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 г. минимальная потребительская корзина, традиционно состоящая 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 непродовольственной части прожиточного минимума, согласно которому относительная доля непродовольственных 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 непродовольственных 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 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 со-

ставила 51,7%. В 2005 г., когда проводилось обновление минимальной потребительской корзины, она снизилась до 42,9%.

В 2010 г. вопрос о прожиточном минимуме 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 тому 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.

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

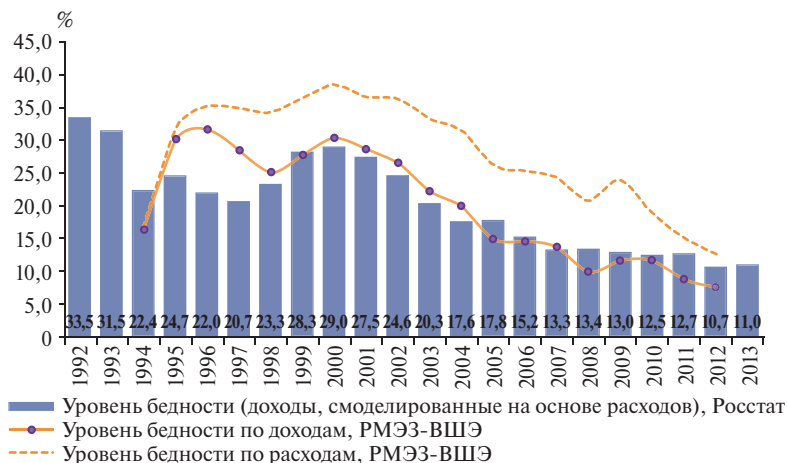


Рис. 4.12. Динамика уровня бедности населения России в 1992–2013 гг.

Источник: Данные Росстата; расчеты по данным РМЭЗ-ВШЭ.

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).

Риски бедности дифференцированы в разрезе возрастных групп и демографических типов семей. Семьи с детьми и соответственно дети в возрасте до 16 лет отличаются от других социально-демографических групп 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

Таблица 4.2. Риски бедности среди экономических и социально-демографических групп населения, 2000–2013 гг., % от численности группы

	2000	2007	2008	2009	2010	2012	2013
Все население	29,1	13,3	13,4	13,0	12,6	10,9	11,0
По месту проживания							
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
По половозрастным группам							
Дети в возрасте до 16 лет	37,7	17,2	18,0	18,0	18,6	17,6	18,2
Население трудоспособного возраста	30,4	13,0	13,0	12,7	12,5	10,6	11,2
В том числе:							
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 лет	35,0	12,3	12,2	11,8	10,8	11,9	12,1
Население старше трудоспособного возраста	18,5	10,7	10,4	9,1	7,1	5,1	5,1
В том числе:							
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
По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и более)							
Экономически активное население	—	11,8	11,7	11,6	10,2	9,6	...
В том числе:							
занятые в экономике	—	11,7	11,5	11,3	11,0	9,3	8,6

Окончание табл. 4.2

	2000	2007	2008	2009	2010	2012	2013
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.

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, он практически в 3 раза превышает среднероссийский уровень. Экономически неактивные трудоспособные лица 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 до недавнего времени увеличивалась, а в последние три года она удерживается на уровне 63%. Риски бедности различаются и в поселенческом разрезе: сельские жители в 2 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, что массовый стандарт уровня жизни российских семей вырвался за преде-

лы модели выживания, в рамках которой доходов достаточно на удовлетворение только базовых физиологических потребностей. Средней российской семье хватает ресурсов не только на покупку предметов и услуг первой необходимости, но и на организацию досуга, повышение транспортной мобильности, покупку товаров и услуг, существенно расширяющих возможности для развития. Когда расходы на покупку продуктов питания и одежды, оплату ЖКУ составляют меньшую часть потребительских расходов, потребительское поведение становится мощным драйвером развития, так как базируется на модели ответственного выбора. Правда, следует отметить, что мы еще недалеко продвинулись по пути формирования модели потребительского выбора, ориентированной на развитие, и если ожидаемое падение реальных доходов населения при сохранении высокого неравенства окажется затяжным, массовое распространение стандарта выживания может вновь стать реальным.

В последние годы сохраняется свойственная кризисному состоянию структура потребительских 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, перебросило на текущее потребление и покупку валюты примерно 5% своих доходов. В высокодоходном сегменте домохозяйств это спровоцировало перепотребление. В условиях рецессии на данный ресурс могут опираться три противодействующих спаду экономики механизма: 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 потребуются 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 доверие эко-

номическим и особенно финансовым институтам, находящееся в настоящий момент на низком уровне.

В период рецессии социальные риски формируются не столько со стороны бедности, сколько со стороны неравенства. Россия относится к странам с высокой дифференциацией богатства и текущих денежных доходов, и на протяжении последних семи лет предпринимались попытки реализации политики, направленной на ее снижение. Помимо экономического роста набор результативных механизмов связан: 1) с повышением заработной платы низкооплачиваемых работников, преимущественно за счет роста минимальной оплаты труда; 2) сокращением разрыва между заработной платой и пенсией; 3) развитием адресных программ поддержки бедного населения; 4) ограничением доходов обеспеченных граждан и высокооплачиваемых работников за счет налоговых мер. Проведенный анализ показывает, что возможности существенного повышения пенсий 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 неиспользованных инструментов у политиков остаются только механизмы налогового регулирования неравенства. Такой важный инструмент снижения дифференциации, как развитие предпринимательской активности, пока что не удается запустить в нужном режиме, что подтверждается данными о динамике структуры доходов.

Библиография

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 МРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». Москва, 29 октября 2014 г.

Инглхарт Р., Вейцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития. М., 2011.

Капелюшников Р.И. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: ГУ ВШЭ, 2001.

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 / рук. авт. колл. Л.Н. Овчарова. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2014.

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». М., 2003.

Пайнс Р. Собственность и свобода. М.: Московская школа политических исследований, 2002.

Социально-экономические индикаторы бедности в 2008–2011 гг. М.: Росстат, 2012.

Суворов А.В. Доходы и потребление населения: макроэкономический анализ и прогнозирование. М.: МАКС Пресс, 2001.

Постановление Госкомстата РФ от 16 июля 1996 г. № 61 «Об утверждении методик расчета Баланса денежных доходов и расходов населения и основных социально-экономических индикаторов уровня жизни населения».

Постановление Правительства РФ от 29 января 2013 г. № 56 (ред. от 6 декабря 2013 г.) «Об утверждении Правил исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации».

Приказ Росстата от 2 июля 2014 г. № 465 «Об утверждении методологических положений по расчету показателей денежных доходов и расходов населения».

Федеральный закон от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».

Шевяков А.Ю., Кирута А.Я. Измерение экономического неравенства. М.: Лето, 2002.

Официальный сайт Росстата: <<http://www.gks.ru>>.

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.

- 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.
- Piketty Th.* Capital in the Twenty-First Century / transl. A. Goldhammer. Harvard University Press, 2014.
- Shorrocks A.* Inequality Decomposition by Population Subgroups // *Econometrica*. 1984. Vol. 52. No. 6. P. 1369–1386.
- Stiglitz J.E., Sen A.K., Fitoussi J.-P.* Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. 2009.

Приложение 4.1

Структура использования денежных доходов населения, 2013–2014 гг.,
% от общего объема доходов

Показатель	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.

Приложение 4.2

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

Потребительские расходы	I квартал		II квартал	
	2013	2014	2013	2014
Всего	100	100	100	100
В том числе расходы на:				
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	4,0	3,9	3,2	3,9
<i>в том числе:</i>				
<i>медикаменты, 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	18,2	16,0	19,0	16,3
<i>в том числе:</i>				
<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	3,2	4,4	3,5	3,4
<i>в том числе:</i>				
<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 политики

А.С. Пузанов, Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди

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 человек¹. 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 гг. произошло существенное увеличение обеспеченности населения общей площадью жилья — 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 аналогичного показателя в США² (19,2 и 66,3 кв. м на человека соответственно), а в 2012 г. — уже 34% (23,4 и 69,7 кв. м на человека соответственно). Поскольку наметился тренд роста дифференциации жилищной обеспеченности, наряду со средними значениями необходимо вести мониторинг

¹ Данный показатель является основным индикатором жилищной обеспеченности, применяемым в странах Европейского Союза, других странах с развитыми рынками жилья.

² 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 гг. По соответствующим годам доля обеспеченности жильем в России от показателей США составила 29 и 33%.

медианных значений, которые также показывают тенденцию роста. Медианная обеспеченность общей площадью жилья в 2000 г. составляла около 18,7 кв. м, а к 2012 г. она поднялась до 21,7 кв. м, что соответствует увеличению на 16%. Из-за роста дифференциации разрыв между средней и медианной обеспеченностью общей площадью жилья увеличился с 1,03 в 2000 г. до 1,08 в 2012 г.³

В несколько меньшей степени — на 13,8%, увеличилась обеспеченность жилыми помещениями (жилыми единицами) в расчете на 1000 человек, что объясняется существенным превышением среднего размера вновь построенного жилья за период 2000—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. ¹⁾	19,2	23,4
В том числе		
в городских поселениях	18,9	22,9
в сельских поселениях	19,9	24,8
Обеспеченность жилыми помещениями, жилых единиц на 1000 чел. ²⁾	377	429

¹⁾ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России: стат. сб. Росстат, 2013. Табл. 3.2.

²⁾ Рассчитано по данным: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России..., 2013.

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

³ Рассчитано методом интерполяции по данным табл. 5.5.

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. м на человека⁴ (по данным Всероссийской переписи населения 2002 года — также 19 кв. м на человека).

Таким образом, вопрос о динамике реальной жилищной обеспеченности населения не столь однозначен и требует ряда 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 с 146,9 млн человек (на 1 января 2000 г.) до 141,9 млн человек (на 1 января 2012 г.), т.е. на 2,6%. Если бы численность населения осталась неизменной, то при существующем жилищном фонде в 2012 г. средний уровень обеспеченности общей площадью жилья составлял бы 22,8 кв. м на человека 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 роста объема жилищного фонда в России.

Изменения качественных характеристик потребляемых жилищных благ за рассматриваемый период весьма 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 соответственно возрасту занимаемых жилых помещений.

В целом за период с 2002⁵ по 2012 г. отмечается увеличение среднего возраста жилищного фонда. Если в 2002 г. медианное

⁴ Всероссийская перепись населения 2002 года. Т. 9. Жилищные условия населения. Табл. 6.

⁵ Среди соответствующих доступных статистических данных самыми ранними оказались данные Всероссийской переписи населения 2002 года.

Таблица 5.2. Распределение населения соответственно возрасту занимаемых жилых помещений

Время постройки дома	Доля проживающего населения, %	
	2002 ¹⁾	2012 ²⁾
До 1920 г.	2,3	2,5
1921–1945 гг.	3,7	4,4
1946–1956 гг.	8,2	29,1
1957–1970 гг.	27,6	
1971–1995 гг.	52,1	42,0
После 1995 г.	5,2	22,0

¹⁾ Всероссийская перепись населения 2002 года. Т. 11. Табл. 4. В переписи 2002 г. 0,9% респондентов не указали год постройки дома.

²⁾ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России..., 2013. Табл. 2.4.

домохозяйство проживало в жилом помещении, построенном в 1974 г., т.е. за 28 лет до рассматриваемого года, то для 2012 г. соответствующими показателями стали 1978 г. и 34 года (рассчитано по данным табл. 5.2). При этом если в 2002 г. 14,2% населения проживали в жилье, построенном более 45 лет назад, то через 10 лет эта доля достигла приблизительно трети (31,3%⁶).

Само по себе «старение» жилищного фонда не означает однозначного ухудшения его физических параметров, однако в сочетании с имеющимися данными о снижении объемов капитального ремонта оно позволяет 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 соответствующих показателей конца 1980-х годов⁷, когда объемы капремонта отвечали нормам технического содержания многоквартирных домов. Тем не менее присутствовал заметный положительный тренд: увели-

⁶ Рассчитано методом линейного интерполирования по данным табл. 5.2.

⁷ В 1989 г. было капитально отремонтировано 323,2 млн кв. м общей площади жилых помещений.

чение общей площади отремонтированных жилых помещений с 3,8⁸ млн кв. м в 2000 г. до 17,3 млн кв. м в 2009 г. Однако в 2012 г. данный показатель снова вернулся к отметке 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 г. 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:

- 1) устойчивое сокращение доли населения, проживающего в коммунальных квартирах и общежитиях;
- 2) 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 г. до 1% в 2012 г. (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.

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

⁸ Российский статистический ежегодник. 2013. Табл. 6.39.

Таблица 5.3. Изменение распределения домашних хозяйств по типам занимаемых жилых помещений, %

Тип занимаемого жилого помещения, %	Распределение домашних хозяйств (семей), %		
	2000 ¹⁾	2006 ¹⁾	2012 ²⁾
Отдельная квартира	73,6	72,6	71,9
Коммунальная квартира	2,4	1,9	1,0
Общежитие	1,9	1,2	0,5
Отдельный дом, часть дома	22,0	24,3	26,7

¹⁾ Российский статистический ежегодник. 2012. Табл. 6.50.

²⁾ Российский статистический ежегодник. 2013. Табл. 6.50.

домохозяйств⁹ 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 3 п.п.), а обеспеченность напольными электроплитами — с 16 до 20% (увеличение на 4 п.п.).

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 5,9 п.п. — с 22,4 до 16,5 % (табл. 5.5). Но в мониторинге жилищных условий это не единственный показатель крайне низкой обеспеченности.

⁹ Согласно методологическим пояснениям Всероссийской переписи населения 2002 года домохозяйство может включать несколько супружеских пар, поэтому расчет производился по многопоколенным домохозяйствам с тремя и более членами (не считая детей).

Таблица 5.4. Динамика обеспеченности жилых зданий основными коммунальными услугами

Обеспеченность жилых зданий коммунальными услугами	Доля проживающего населения, %								
	2000 ¹⁾			2006 ²⁾			2012 ³⁾		
	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
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

¹⁾ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2003. Табл. 9.10.

²⁾ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2007. Табл. 9.6.

³⁾ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2013. Табл. 9.13.

Таблица 5.5. Распределение домашних хозяйств (семей) по обеспеченности общей площадью жилья¹⁾

Обеспеченность общей площадью жилья, кв. м/чел.	Доля домашних хозяйств (семей), %	
	2000	2012
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

¹⁾ Российский статистический ежегодник. 2013. Табл. 6.52.

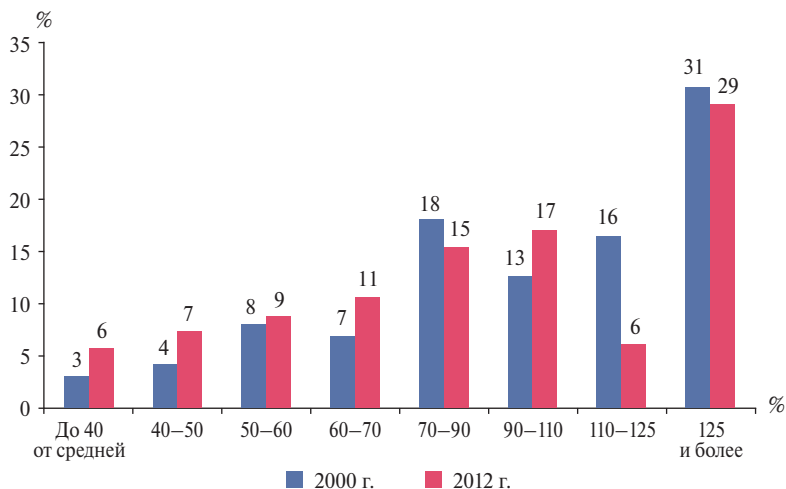


Рис. 5.1. Распределение домашних хозяйств (семей) по относительному уровню обеспеченности общей площадью жилья на человека, % от общего числа домохозяйств

Источник: Расчеты Института экономики города по данным RLMS.

Вторым является доля домашних хозяйств, чья обеспеченность (в расчете на человека) составляет менее чем 40% от средней обеспеченности. Этот показатель 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%.

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 человека, что составляет 171% от среднероссийского уровня и соответствует среднему европейскому уровню). В 2012 г. доля таких «сверх-

обеспеченных» 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, дифференциация населения по уровню обеспеченности общей площадью жилья в 2012 г. была менее значимой, нежели дифференциация по доходам. Как уже отмечалось в предыдущем разделе, фондовый децильный коэффициент дифференциации по доходам в этот год составил 16,4¹⁰, а по обеспеченности жильем — 6,8¹¹. В 2000 г. соответствующие показатели были равны 13,9¹² и 6,5¹³.

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 условии, 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

¹⁰ Российский статистический ежегодник. 2013. Табл. 6.21.

¹¹ Рассчитано на основе данных RLMS — 21-я волна (2012 г.).

¹² Рассчитано на основе тех же данных.

¹³ Рассчитано на основе данных RLMS — 9-я волна (2000 г.).

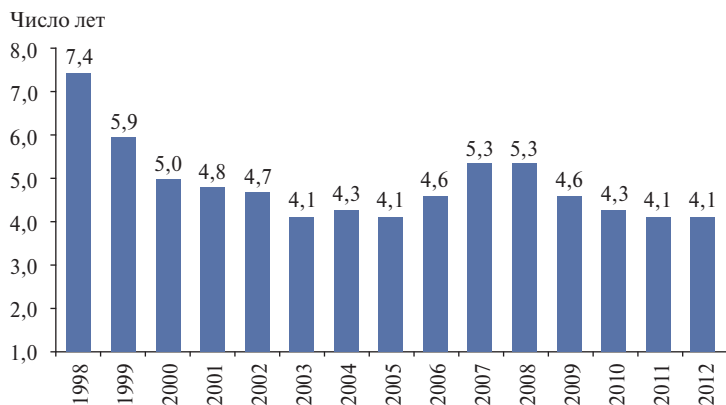


Рис. 5.2. Коэффициент доступности жилья в России, 1998–2012 гг.

Источник: Расчеты Института экономики города по данным Росстата.

сти 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 лет. В период 2000–2005 гг. данный показатель имел положительную динамику снижения, но с 2006 г. он стал увеличиваться из-за опережающего по сравнению с доходами роста цен на жилье, и в 2008 г. значение коэффициента составило 5,3 года. В период кризиса 2008–2010 гг. и по его прошествии наблюдалось постепенное уменьшение рассматриваемого показателя до 4,1 года в 2012 г. (см. рис. 5.2), что связано с первичным снижением цен на жилье в 2008 г. и продолжительным периодом восстановления рынка недвижимости.

Как и по большинству других социальных показателей, для России характерно региональное неравенство по коэффициенту доступности жилья, хотя в 2012 г. большинство регионов (72 субъекта РФ) 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 пяти лет) зафиксированы в Москве, Санкт-Петербурге и Республике Тыва (в этих регионах проживает 12% населения страны). Важно также подчеркнуть уменьшение дифференциации между субъектами РФ, которое отражается в сближении средних значений коэффициента доступности жилья.

В качестве интегрального показателя доступности жилья, учитывающего влияние как 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»¹⁴.

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. 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 дохода¹⁵.

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):

¹⁴ 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».

¹⁵ Долю 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 таком распределении 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.

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

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 стали развиваться ипотечные программы. 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 доля семей, которым доступно приобретение жилья, снизилась до 17,7–17,8%. Начиная с 2009 г. вновь наблюдалось повышение рассматриваемого показателя, достигшего в 2011 г. 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 трендов процентной ставки, а также ощутимым падением средневзвешенного срока кредитования интегральный показатель доступности жилья снизился до 26,5% (см. рис. 5.3).

В целях анализа дифференциации субъектов РФ 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 РФ. В этом случае возможно получение среднего значения данного показателя по России путем суммирования количества семей, которые в каждом субъекте РФ имеют возможность приобрести жилье

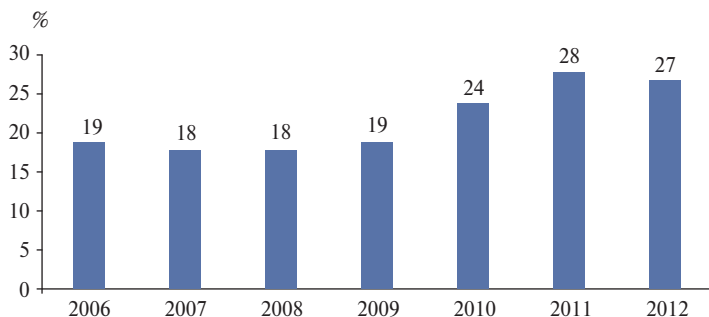


Рис. 5.3. Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств

Источники: Росстат; АИЖК; Банк России; Институт экономики города.

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 среднедушевому денежному доходу для России в целом. Расчет среднего значения показателя по России на основе данных по субъектам РФ, 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 г. (34,1%) практически не изменилась относительно 2011 г. (34,2%) и чуть более чем на 4% превысила уровень 2010 г. (29,8%).



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.

Источник: Расчеты авторов по данным Росстата, Банка России.

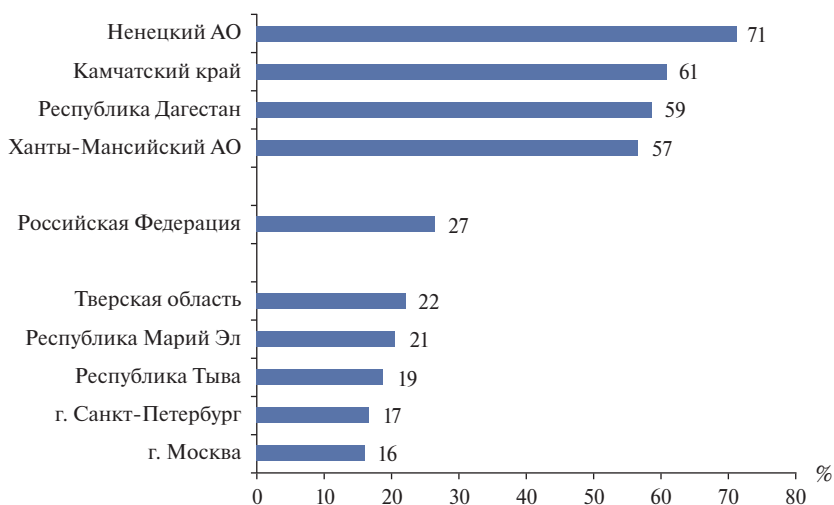


Рис. 5.5. Субъекты Российской Федерации с наибольшими и наименьшими значениями показателя доли семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, в 2012 г.

Источник: Расчеты авторов по данным Росстата, Банка России.

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).

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, которая сегодня насчитывает 2,7 млн семей, или 5% от общего числа семей¹⁶. До 2005 г. постановка на такую очередь происходила по основаниям низкой обеспеченности площадью жилых помещений.

Со вступлением в силу в 2005 г. 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 малоимущих¹⁷, государство — лишь отдельные категории граждан, установленные федеральными законами (многие из них относятся к числу «старых» очередников, не являющихся малоимущими).

Объемы нового строительства жилищного фонда социального использования составили в 2010 г. только 1,4 млн кв. м из 11,0 млн кв. м вновь построенного жилья, предоставленного семьям, состоявшим на жилищном учете¹⁸. Большая часть граждан, состоящих на жилищном учете, улучшает свои жилищные условия путем

¹⁶ Данные формы № 4-жилфонд федерального государственного статистического наблюдения.

¹⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ст. 14, 16, 50.

¹⁸ По данным формы 4-жилфонд за 2010 г.

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 рассматриваемый период более чем в 2 раза (табл. 5.6) и составила в 2012 г. 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 появления 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.

Семьи, остающиеся в очереди, в современных условиях не имеют, как правило, иных возможностей улучшения жилищных условий и не могут воспользоваться предлагаемыми им вариантами улучшения жилищных условий, предполагающими софинансирование из собственных средств семьи. Положение таких семей ухудшилось в наибольшей степени. В частности, доля семей и одиночек, стоящих на учете более 10 лет, за 2000–2012 гг. увеличилась с 40 до 47,8%, а в некоторых субъектах РФ эта доля приближается к 80% всех очередников.

Помимо предоставления жилых помещений по договору социального найма гражданам, принятым на учет в качестве нуж-

Таблица 5.6. Динамика улучшения жилищных условий семей, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, %

Доля семей (включая одиноко проживающих граждан)	2000	2012
Состоявших на учете в качестве нуждающихся в получении жилья, на конец года ¹⁾	11	5
Улучшивших жилищные условия в соответствующем году, % от состоявших на учете ¹⁾	4	7
Стоящих на учете более 10 лет	40 ²⁾	47 ³⁾
Средний срок ожидания жилья, лет ⁴⁾	21,4	14,8

¹⁾ Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России..., 2013. Табл. 3.3.

²⁾ Данные формы Росстата № 4-жилфонд за 2002 г.

³⁾ Данные формы Росстата № 4-жилфонд за 2010 г.

⁴⁾ Расчет по данным: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России..., 2013. Табл. 3.3.

дающихся 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, региональных или местных программах, например, «Обеспечение жильем молодых семей» ФЦП «Жилище», субсидия предоставляется на часть стоимости жилья. Субсидии для приобретения жилья на рынке являются 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 гг. Она 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 г. составил всего 41,2 млн кв. м, что в 1,5 раза меньше по сравнению с 1990 г. Кроме того, 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 г. начался новый этап государственной жилищной политики, ключевые события и реализованные меры которого представлены ниже.

1. Принятие в конце 2004 г. пакета из 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 г. 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 новых редакций 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 — 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 гг. 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 гг. — 354,0 млрд руб. (в среднем 71 млрд руб. в год). Ресурсное обеспечение ФЦП «Жилище» на 2011—2015 гг. 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 г.¹⁹ субъекты РФ получили 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

¹⁹ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», Федеральный закон 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».

ЖКУ по профессиональному признаку) льготы были заменены на денежные выплаты, в результате по итогам 2012 г. право на получение социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг имели 37,8 млн человек, т.е. почти каждый четвертый житель страны (в 2000 г. 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, — низкую адресность. Так как размер 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.

5. 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)²⁰. Имущество Фонда ЖКХ сформировано за счет имущественных взносов Российской Федерации и доходов от размещения временно свободных средств. Всего за время деятельности Фонда ЖКХ в 2008—2013 гг. в рамках региональных программ проведен капитальный ремонт 141,6 тыс. многоквартирных домов общей площадью 426,2 млн кв. м, где проживают более 18 млн человек²¹.

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 г. инвестиции в восстановление составляли 30% от инвестиций в создание до-

²⁰ Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

²¹ Годовой отчет государственной корпорации — Фонда содействия реформированию ЖКХ за 2013 г. <<http://fondgkh.ru/result/result/statistic/index.html>>.

полнительного жилищного фонда, то в 2012 г. — 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 г. будет осуществляться в соответствии с новой моделью: у собственников квартир возникает обязанность платить обязательные взносы для формирования фонда капитального ремонта и выбрать один из двух способов его формирования. Первый — формирование фонда капремонта 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). Второй — на счете регионального оператора — некоммерческой организации, создаваемой субъектом РФ для аккумулирования средств собственников и осуществления капитального ремонта в рамках региональной программы.

6. 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 гг., 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% — средства Фонда ЖКХ.

7. Вовлечение в жилищное строительство федеральных земель, не используемых или используемых неэффективно, приоритетное строительство жилья экономкласса на таких землях. В 2008 г. был образован Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (Фонд РЖС)²². За время работы Фонда РЖС общая площадь земельных участков, вовлеченных в оборот в 74 субъектах РФ, составила 29,26 тыс. га. Общая площадь проектируемого

²² 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».

и строящегося жилья на земельных участках Фонда РЖС, в свою очередь, составила 22,5 млн кв. м, в том числе малоэтажного жилья — 10,1 млн кв. м. Доля жилья экономкласса в общей площади строящегося на участках Фонда РЖС жилья — 68%.

8. Попытки реализации политики демонополизации 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. При этом такие товарищества не занимаются управлением домами, все вопросы продолжают решать управляющие организации, а собственники жилых помещений по-прежнему отстранены 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 г. отмечается тенденция снижения общего числа ТСЖ. В структуре управляющих организаций произошли существенные изменения по форме собственности — доля частных организаций стала преобладающей. Однако реальной демонополизации и профессионализации рынка управления многоквартирными домами не произошло. В сложившихся 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 данном секторе, что является серьезным препятствием для развития конкуренции и повышения качества жилищных услуг.

9. Установление дополнительных мер государственной поддержки в виде материнского (семейного) капитала (далее — МСК) семьям, имеющим детей, в случае рождения (усыновления) начиная с 1 января 2007 г. второго, третьего или последующих детей. Более 90% средств направляются семьями — получателями МСК

на улучшение жилищных условий. Всего на эти цели в 2009–2013 гг. были перечислены средства по 1,96 млн заявлений на сумму 663,8 млрд руб., в том числе в 2013 г. — по 499 тыс. заявлений на сумму 182,8 млрд руб.

10. Реализация антикризисных мер в период 2008–2009 гг. 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 обеспечении выхода из кризиса, в том числе через развитие массового строительства жилья экономкласса, 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 принятые меры оказали свое положительное воздействие, и хотя после кризиса 2008 г. произошло некоторое падение объемов жилищного строительства, в 2012 г. удалось даже несколько превысить предкризисный уровень.

11. Принятие 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». Во исполнение данного Указа Правительством Российской Федерации 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 годов. В программе в соответствии с Указом Президента 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.

12. 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 г. в рамках вышеназванной государственной программы²³ началась реализация программы «Жилье для российской семьи», предусматривающей строительство в период до 2017 г. не менее 25 млн кв. м жилья экономкласса для экономически активного населения (домохозяйств), которое будет продаваться по ценам на 20% ниже средних рыночных цен, при этом не дороже 30 тыс. руб. за 1 кв. м.

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

²³ В 2014 г. была принята ее новая редакция.

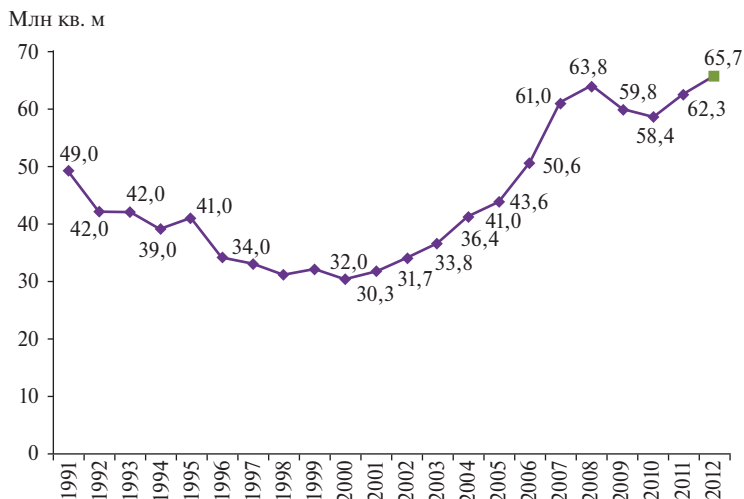


Рис. 5.6. Объемы жилищного строительства в России в 1991–2012 гг.

- 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 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.

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 быстроразвивающихся 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. м на человека) по сравнению со многими другими западными странами. Чтобы выйти на показатель 35 кв. м²⁴ 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 жилья, то потребность в новом жилищном строительстве составит около 75% от существующих объемов жилищного фонда. К сожалению, в обозримой перспективе до 2030 г. такой уровень жилищной обеспеченности вряд ли будет достигнут.

2. Отставание предложения 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 г.

²⁴ Примерно соответствует нижней границе средней жилищной обеспеченности в странах Западной Европы.

Однако это может не привести к улучшению показателей доступности жилья из-за ожидаемого сокращения доходов населения и снижения доступности ипотечных кредитов. Низкая эластичность предложения жилья связана с тем, что рынок жилищного строительства по-прежнему отличаются высокая степень 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 жилья на рынке с помощью ипотечных кредитов сегодня доступно лишь 27% семей, при этом прогнозируемые параметры увеличения доходов населения и улучшения условий ипотечного кредитования позволяют планировать повышение доступности 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 по-прежнему чрезвычайно малы. 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 будет иметь и 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) увеличился с 55% необходимого ежегодного объема таких инвестиций, или 1,1% ВВП, в 2000 г. до 70%,

или 1,6% ВВП, в 2012 г., в том числе дефицит инвестиций в восстановление жилищного фонда увеличился с 64 до 75% в год, а восстановление коммунальных сетей — с 36 до 44% в год. Обусловлено это тем, что темпы увеличения жилищного фонда опережали темпы роста объема восстановительных инвестиций в этой сфере. Недофинансирование инвестиционных вложений в нее 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, несмотря на все усилия по реформированию, все еще остается в основном прерогативой публичных или квазипубличных организаций и пока не стал инвестиционно-привлекательным сектором экономики для частного бизнеса, хотя обладает огромным потенциалом, обусловленным гарантированным спросом населения на услуги по содержанию жилищного фонда и коммунальные услуги. 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». С сильной зависимостью рынка жилищного строительства от административных органов связаны вышеупомянутые риски. Сложившаяся система финансирования жилищного строительства преимущественно 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 — Указ № 600). В части достижения целей по повышению доступности жилья анализ показывает, что структура ресурсного обеспечения государственной программы, утвержденной во исполнение данного Указа, 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 (строительство жилья экономического класса, развитие 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 и 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, по-видимому, 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 земельных участков, предоставляемых семьям с тремя и более детьми. Бюджеты субъектов РФ 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 определению величины тарифов в зависимости от качества и надежности предоставляемых ресурсов формально выполнено²⁵, такие решения вряд ли смогут обеспечить привлечение частных инвестиций в коммунальную сферу в объеме, предусмотренном Указом № 600, до 2017 г.

Установление политических ограничений по росту платежей за коммунальные услуги основывается на не подтверждаемом статистикой тезисе о том, что россияне 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 многих предприятий этих секторов существенно превышают доходы, предприятия работают с убытками, растут долги перед предприятиями большой энергетики по газу и электроэнергии, не обеспечивается даже простое восстановление основных фондов. В такой ситуации крайне сложно говорить об инвестиционной привлекательности сектора.

²⁵ Приняты правовые решения о переходе с 2015 г. 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.

В части выполнения поручений Указа № 600 относительно ликвидации аварийного жилищного фонда можно выделить два основных риска. Во-первых, отсутствие в бюджетах субъектов РФ необходимого объема средств для софинансирования программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда, реализуемой Фондом ЖКХ. Во-вторых, увеличение объема аварийного жилищного фонда²⁶ ввиду отсутствия механизма привлечения заемных средств для финансирования инвестиций в капитальный ремонт многоквартирных домов (даже в рамках введения 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. Последняя сегодня сдерживается отсутствием на рынке, особенно в мегаполисах и крупных городских центрах, предложения комфортных условий временного, а иногда и долгосрочного проживания с использованием найма жилья. В целях реализации мер по решению жилищной проблемы для граждан с невысокими доходами государство,

²⁶ 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 примерно 30%. Уже сейчас потребность инвестиций в реновацию такого жилищного фонда — более 20 трлн руб., или около 30% ВВП.

муниципалитеты должны оказать поддержку развитию сектора долгосрочного найма жилья с учетом внесенных в 2014 г. в федеральное законодательство изменений²⁷ (регулирование института наемного дома, договора найма жилого помещения в жилищном фонде социального использования).

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 данного 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 в последние десятилетия, не только постоянно увеличивает финансовую нагрузку на будущие поколения по финансированию инвестиций в поддержание жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, но и 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 того, в такой модели проблема аварийного и ветхого жилья неразрешима, поскольку в условиях, когда отсутствует процесс возмещения потребленного жилья и лишь создается дополнительный жилищный фонд, текущий и будущий объем такого жилья будет только увеличиваться.

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

²⁷ 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».

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 этому будет подталкивать процесс старения многоквартирных домов, построенных в 1960—1980-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, исключения собственников из процесса принятия решений (или имитация этого процесса), введения государственного регулирования управления МКД вместо развития конкурентных отношений может смениться возрождением идеи ответственности собственников за состояние МКД, за развитие 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, **формирование комфортной среды** в районах жилой застройки, а также **увеличение объемов бюджетной поддержки** по ключевым направлениям.

Главной проблемой 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 связи с этим 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 здравоохранения

С.В. Шишкин

6.1. Состояние здоровья населения

В 2000-е годы, по сравнению 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 разд. 2, ожидаемая продолжительность жизни при рождении в этот период также начала расти, и за десять лет повысилась на шесть лет: с 64,8 года в 2003 г. до 70,8 года 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 года [World Health Organization / Europe..., 2014] <<http://data.euro.who.int/hfadb/>>.

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 г. на 9,4%, а общая 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 заболевания¹.

¹ 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.

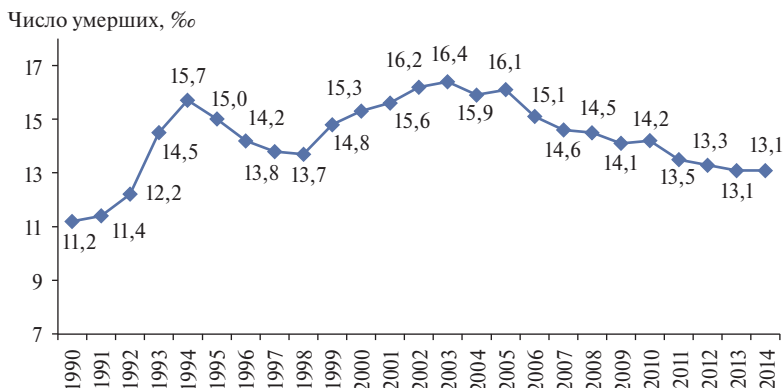


Рис. 6.1. Уровень смертности на 1000 человек населения Российской Федерации в 1990–2014 гг.

Источники: Данные Росстата: [Российский статистический ежегодник..., 1997; Здравоохранение в России..., 2001]; <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#>.

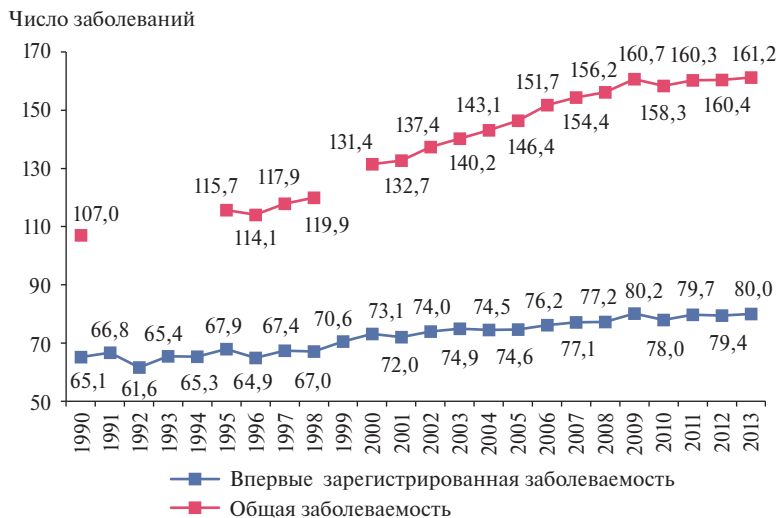


Рис. 6.2. Заболеваемость на 100 человек населения Российской Федерации в 1990–2013 гг.

Источники: Данные Росстата, Минздрава России [Здравоохранение в России..., 2001; 2005; 2007; 2009; 2011; 2013; Минздрав РФ..., 2014].



Рис. 6.3. 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?»)

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

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 в образе жизни российских граждан заметны позитивные сдвиги (рис. 6.3).

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. Изменения в системе медицинских организаций

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 в 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.

Заметным явлением в российском здравоохранении стало развитие частного сектора. Первые частные медицинские организа-

Таблица 6.1. Ресурсы государственной системы здравоохранения в Российской Федерации в 1990–2013 гг.

Показатель	1990	2000	2010	2013
Число больничных учреждений, тыс.	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, тыс.	21,5	21,3	15,7	16,5
Число фельдшерско-акушерских пунктов, тыс.	47,7	44,6	43,1	34,8 ¹⁾
Врачи, тыс.	667,3	680,0	715,8	702,6
Численность врачей на 10 тыс. человек населения	45,0	47,2	50,1	48,9
Численность среднего медицинского персонала, тыс.	1844,0	1563,6	1508,7	1518,5
Численность среднего медицинского персонала на 10 тыс. человек населения	124,5	107,6	105,6	105,7

¹⁾ 2012 г.

Источник: Данные Росстата [Здравоохранение в России..., 2001; 2013].

ции 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 страны [Здравоохранение в России..., 2013]. 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 добровольного медицинского страхования [Шишкин и др., 2013].

Таблица 6.2. Ресурсы системы здравоохранения
и их использование в России и странах ЕС, 2011 г.

	Врачей / 10 тыс. чел. населения	Мед- сестер / 10 тыс. чел. населения	Боль- ничные койки / 1000 чел. населения	Выписка по резуль- татам ста- ционарного лечения / 100 чел. населения	Средний срок лечения в стациона- ре по всем больничным учреждениям, дней	Общие расходы на здра- воохра- нение, % 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 г.	27,5	62,0	6,2	19,2	8,3	6,9

Источники: [World Health Organization/Europe, 2014; Здравоохранение в России..., 2013].

6.3. Расходы государства и населения на здравоохранение

6.3.1. Государственное финансирование здравоохранения

В 1990-е годы размеры государственного финансирования здравоохранения значительно уменьшились в реальном выражении, этот 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 здравоохранение² достигли в реальном выражении уровня 1991 г., но во многом за счет увеличения частных расходов. С 2000 г. государственное фи-

² Без учета затрат предприятий на содержание собственных объектов здравоохранения, а также неформальных платежей пациентов медицинским работникам.

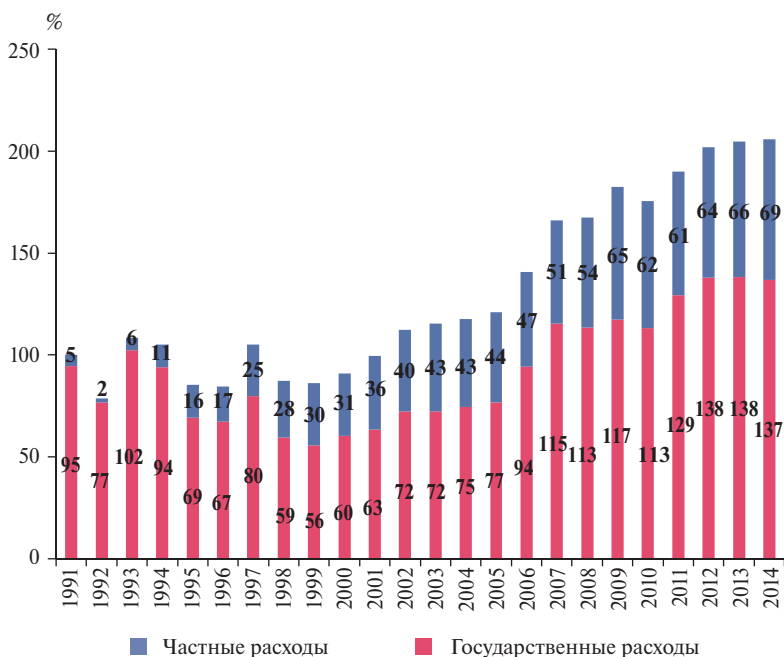


Рис. 6.4. Государственные и частные расходы на здравоохранение в 1991–2014 гг., % к общим расходам на здравоохранение в 1991 г. в реальном выражении

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

нансирование здравоохранения в реальном выражении увеличивалось с каждым годом, за исключением 2008 и 2010 гг. 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 г. расходы государства на здравоохранение в реальном выражении выросли в 1,9 раза.

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 с 2005 по 2010 г. выросли 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. В 2006 г. ее немного увеличили — до 3,1%. Как следствие, доля взносов работающего населения на ОМС с 2000 по 2009 г. в совокупных государственных расходах сократилась с 25 до 18%.

В 2010-е годы налоговая политика была пересмотрена, и начиная с 2011 г. ставка взносов на ОМС работающих увеличилась 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 ОМС, а расходы федерального бюджета на здравоохранение тут же сокращены на 18%.

С 2015 г. отменен предельный размер оплаты труда, с которого платились взносы на ОМС работающих (624 тыс. руб. в год), т.е. регрессивная ставка взносов на ОМС работающих заменяется на плоскую шкалу. Планируемое за счет этого увеличение доходов системы ОМС послужило основанием для дальнейшего сокращения расходов на здравоохранение из федерального бюджета. В целом расходы государства на здравоохранение в 2014 г. уменьшились в реальном выражении на 2% по сравнению с предыдущим годом. Согласно запланированным государственным расходам на 2015–2017 гг. будет происходить дальнейшее сокращение затрат государства на здравоохранение (табл. 6.4).

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	2014
Государственные расходы, млрд руб. ¹⁾	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	2585,0
В том числе															
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	536,6
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	1316,2
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	733,2
Частные расходы ²⁾ , 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	1307,6
В том числе															
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	124,1
Платные медицинские услуги	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	445,2

Окончание табл. 6.3

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
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	834,3
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	5,4	5,5

¹⁾ Бюджетные расходы на здравоохранение и взносы на обязательное медицинское страхование работающего населения.

²⁾ 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.

Источники: Данные Минфина России и Росстата.

Таблица 6.4. Расходы государства на здравоохранение по источникам в 2012–2017 гг., млрд руб.

Источник	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Федеральный бюджет	613,9	502,0	535,6	385,5	395,8	417,7
Бюджеты субъектов РФ	1068,5 ¹⁾	1250,9	1316,2	1340,3	1295,3	1316,3
В том числе 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	774,9	845,4	936,1
Государственные расходы на здравоохранение	2297,5	2440,3	2585,0	2500,7	2536,5	2670,1
Прирост государственных расходов на здравоохранение в реальном выражении, %		0,4	–1,2	–10,2	–6,2	–2,2

¹⁾ 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; законы о федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ на 2015–2017 гг.

6.3.2. Расходы населения на медицинскую помощь

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 расходов³ 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. 32% от общих расходов.

³ 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.

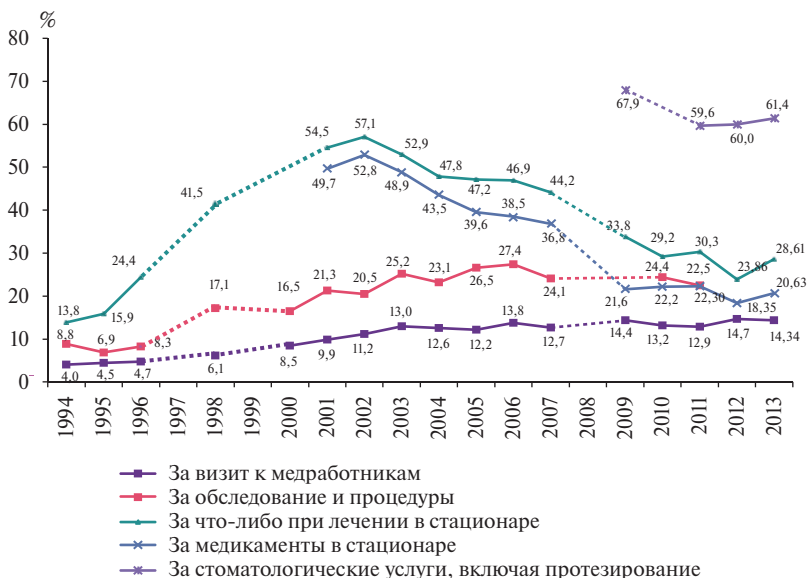


Рис. 6.5. Доля пациентов, плативших за амбулаторные услуги, среди обращающихся за ними в 1994–2013 гг.

Источник: Расчеты Е.В. Селезневой по данным РМЭЗ-ВШЭ.

Результаты проведенного регрессионного анализа факторов обращения пациентов к оплате медицинской помощи свидетельствуют о том, что в 2000-е годы главными факторами распространения случаев оплаты медицинской помощи в субъектах РФ выступали рост доходов населения и расширение предложения платных услуг, в то время как размеры подушевого государственного финансирования здравоохранения в субъектах РФ не оказывали существенного влияния на вероятность получения медицинских услуг за плату [Шишкин и др., 2014].

На протяжении первых 20 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 платив-

ших за визит к медицинским работникам среди обращавшихся за амбулаторной помощью⁴ возросла с 4,0% в 1994 г. до 14,3% в 2013 г. Доля плативших за обследование и процедуры увеличилась с 8,8% в 1994 г. 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 государственным инвестициям в приобретение нового диагностического оборудования в рамках Национального проекта «Здоровье» [Popovich et al., 2011].

Доля плативших среди обратившихся за стационарной помощью в течение трех месяцев, предшествующих опросу, возросла с 13,8% в 1994 г. до 57,1% в 2002 г., после чего сократилась до 23,9% в 2012 г. 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 пациентами стационаров медикаментов, необходимых для их лечения, из собственных средств. В 2002 г. доля пациентов, оплачивавших медикаменты при стационарном лечении, достигла 52,8%. С 2003 г. она начала сокращаться и к 2012 г. 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 снизилась. 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

⁴ В течение месяца, предшествующего времени проведения опроса. Опросы населения в РМЭЗ проводятся ежегодно в октябре-ноябре.

неформальной оплаты в руки медработникам. На протяжении последнего десятилетия просматривается тенденция увеличения доли пациентов, плативших легально, т.е. в кассу медицинских учреждений, за консультации врачей и диагностические услуги, и соответственно сокращения доли пациентов, плативших неформально (в руки медицинским работникам). Если в 2000 г. почти половина респондентов, оплачивающих за собственный счет услуги амбулаторного лечения, делали это неформально, то в 2013 г. данный 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 2000 г. до 17,5% в 2011 г.

Соотношение формальных и неформальных практик оплаты медицинской помощи сильно различается по регионам [Шишкин и др., 2014]. Но в целом по стране просматривается тенденция легализации оплаты амбулаторно-поликлинической помощи. Этот процесс, очевидно, отражает рост технической оснащенности поликлиник и диагностических центров 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 валовой региональный продукт), тем чаще население в нем платит за предоставление амбулаторных услуг официально, в кассу медицинских учреждений [Там же]. 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 коррелирует 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 ста-

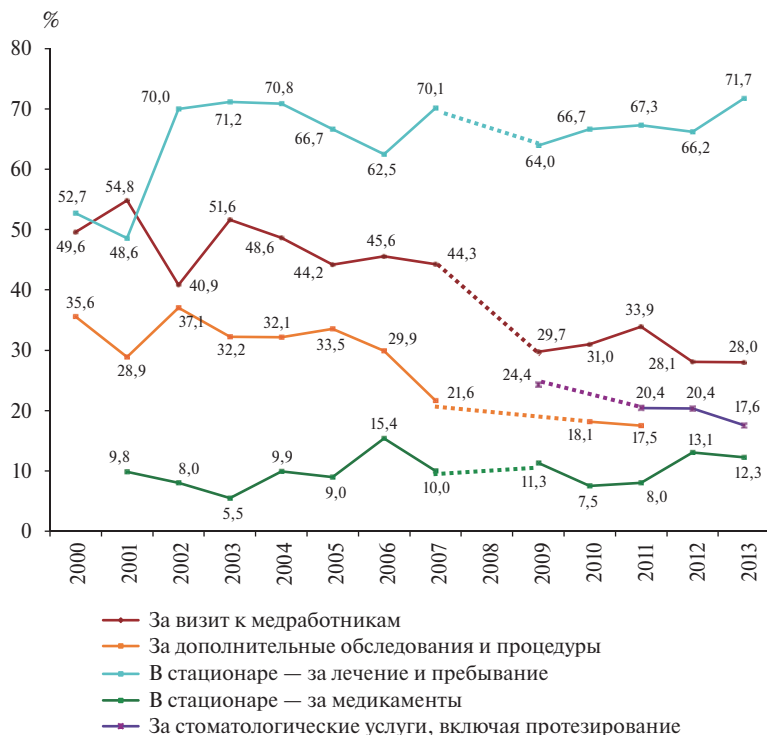


Рис. 6.6. Динамика распространенности практик неофициальной оплаты медицинской помощи в 2000–2013 гг., доля плативших неофициально в общем числе плативших, %

Источник: Расчеты Е.В. Селезневой по данным РМЭЗ-ВШЭ.

ционаров. 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 для пациентов, и для медицинских работников, и для

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 на повышение доступности и качества медицинской помощи, при этом население все больше включается в оплату медицинских услуг как путем частных платежей, так и путем увеличения расходов на добровольное и обязательное медицинское страхование. Предпринята попытка повысить эффективность системы здравоохранения за счет перемещения некоторых 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.

6.4. 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 уровней 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 г. 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.

6.4.1. 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 доли 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 6 раз, составив 62% расходов федерального бюджета на здравоохранение. Это позволило значительно улучшить лекарственное обеспечение льготников.

Однако в самом дизайне программы оказались серьезные изъяны. Льготникам было дано право выбора: получать лекарствен-

ные средства в рамках программы или денежную компенсацию. Это породило неблагоприятный отбор бенефициариев программы: в ней остались в основном те, кто больше всего нуждался в лекарственных средствах. Массовому предпочтению денег 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 проживающих 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.

6.4.2. Приоритетный национальный проект «Здоровье»

В 2004 г. в Правительстве разрабатывался план масштабной реформы системы финансирования здравоохранения, предус-

матривающей 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 обострение социальной ситуации в результате реализации с 2005 г. другой социальной реформы — монетизации ряда льгот, в том числе на проезд в общественном транспорте и др., привело к отказу от проведения каких-либо масштабных преобразований, связанных с риском вызвать социальную напряженность среди населения в целом 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 Российской Федерации 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 завершён 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. В 2006 г. затраты на проект в 2006 г. составили 10% государственных расходов на здравоохранение. В последующие годы доля затрат в государственном финансировании здравоохранения в среднем оставалась на том 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. Наимень-

шая 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 и высокотехнологичной медицинской помощи.

Проект не предусматривал масштабных институциональных изменений в организации и финансировании медицинской помощи, хотя они давно назрели, однако 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 постепенно сошел на нет.

Для повышения качества медицинской помощи беременным женщинам и новорожденным был применен механизм родовых сертификатов. Он создал действенные стимулы для повышения внимания к пациентам персонала женских консультаций, родильных домов, детских поликлиник, 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 в Российской Федерации».

6.4.3. Модернизация системы ОМС

За последние 15 лет необходимость проведения масштабной реформы российской системы здравоохранения неоднократно декларировалась в правительственных документах. Однако реаль-

ные изменения по сравнению с декларировавшимися намерениями были чрезвычайно скромными.

Правда, в отдельных регионах вне федеральных программ реализовывались интересные нововведения. 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 Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», 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.

В результате проведенной в 2011–2014 гг. модернизации были стабилизированы финансовые потоки в систему ОМС, но ста-

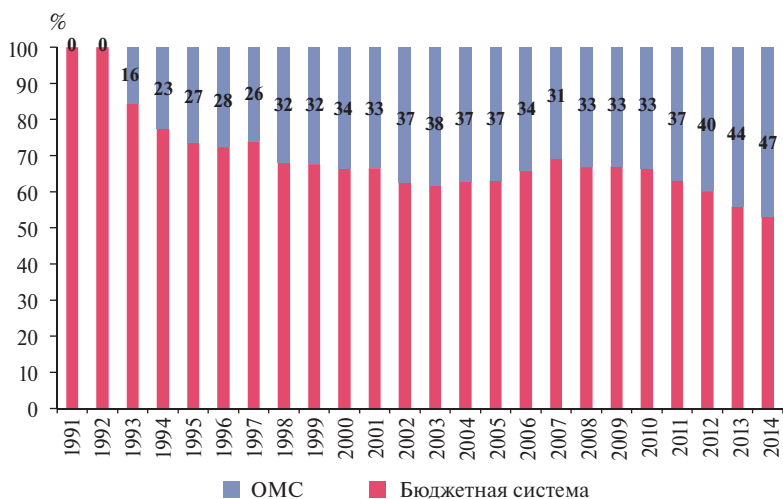


Рис. 6.7. Доля средств бюджетной системы и системы ОМС в государственном финансировании здравоохранения, % от общего размера государственного финансирования

Источник: Расчеты по данным Минфина России.

билизации 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 вплоть до 2015 г. оставалась доминирующей (рис. 6.7). В 2014 г.

доля средств, аккумулируемых в системе ОМС, составила 47% от общего размера государственных расходов на здравоохранение.

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 были заинтересованы 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 СМО без посредников в лице работодателей и органов власти. Предполагалось, что это создаст предпосылки для развития конкуренции между СМО. Данные опросов страховых меди-

цинских 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 СМО, 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% сэкономленных 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. установлены «полные» тарифы на оплату медицинской помощи в системе ОМС, которые 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, ориентированных на рост эффективности использования ресурсов. Имеются в виду такие способы, как фондодержание первичного звена⁵, 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 способов не указывалось.

В 2014 г. был продекларирован курс на повсеместный переход от оплаты в системе ОМС стационарной помощи 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 данный 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 оно либо имитировалось, либо и не начиналось.

⁵ 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 граждан⁶. 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.

6.5. Новые вызовы и политика государства

В последние два года система здравоохранения столкнулась с новыми, политико-экономическими вызовами. В «майских» 2012 г. указах Президента Российской Федерации 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%)⁷. 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 поставлен-

⁶ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

⁷ Указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения».

ной 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 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 реальных практиках повышения оплаты труда медиков уже в 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 может привести 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 Государствен-

ная программа «Развитие здравоохранения»⁸, рассчитанная на период 2013—2020 гг.

В качестве главных целевых показателей в Программе определены:

- снижение смертности до 11,4 на 1000 человек населения в 2020 г. (в 2012 г. — 13,3);
- снижение смертности от отдельных причин (болезней системы кровообращения, дорожно-транспортных происшествий, новообразований, туберкулеза), младенческой смертности;
- увеличение ожидаемой продолжительности жизни при рождении до 74,3 года к 2020 г. (в 2012 г. — 70,2) и др.

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.

Документ 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

⁸ Программа утверждена распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 2511-р.

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 проходить 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 выделено не было. Закономерным результатом, судя по всему, стал рост приписок в данных о ее проведении.

6.6. 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 по сравнению с собственно медицинской помощью. Меры по развитию деятельности медицинских учреждений недостаточно координируются с усилиями активизации немедицинских факторов укрепления здоровья (образ жизни, развитие физической культуры, решение экологических проблем и т.д.).

Сложившейся в нашей стране системе оказания медицинской помощи все еще присущи серьезные структурные диспропорции: доминирование стационарной помощи и слабое развитие первичной, реабилитационной и медико-социальной, недостаточная координация деятельности медицинских учреждений и врачей на разных этапах оказания медицинской помощи. Доля стационарной помощи в общем объеме расходов на здравоохранение почти

в 2 раза превышает долю амбулаторной, в то время как в западноевропейских странах они примерно равны [Стратегия-2020..., 2012]. 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 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 изложены очень правильные подходы к проблемам, способам их решения, ставятся в общей форме правильные задачи, но ситуация мало меняется, и вся риторика периодически повторяется вновь. Сверху затеваются масштабные программы с амбициозными целями, чиновники успешно отчитываются о достигнутых результатах, на 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.

Эти параллели не случайны. Здравоохранение, подобно тому как это имело место с советской экономикой в 1970–1980-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, ужесточения 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 обусловливают 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, которая бы адекватно отвечала стоящим перед системой вызовам. В этом, наиболее вероятном, сценарии продолжится эволюция отрасли по пути формирования трехсекторной модели здравоохранения, включающей оказание:

- высокотехнологичной медицинской помощи преимущественно в государственном секторе, частично с неформальными соплатежами и частично с полной ее оплатой пациентами;
- медицинской помощи небедным в частном секторе на условиях полной оплаты;
- 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, в том числе введение новых механизмов легального софинансирования оказания медицинской помощи государством и населением.

После выхода страны из растянувшегося на 1990-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 г. (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 претерпела

система 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 важнейшим условием совершенствования оказываемой медицинской помощи теперь выступают не рост финансирования и закупок современного оборудования, а повышение квалификации, социального статуса медицинских работников и усиление их мотивации к профессиональному росту и улучшению качества работы.

В поисках путей повышения социального статуса медицинского персонала и усиления трудовой мотивации работников социальной сферы государство приняло на себя обязательства масштабного повышения оплаты их труда к 2018 г. По стечению обстоятельств эти обязательства были взяты на излете экономического роста, завершившегося в 2013 г. Необходимость их выполнения в условиях новых экономических реалий и все более жесткой бюджетной политики предъявила системе здравоохранения серьезнейший политико-экономический вызов. Для выполнения целевых показателей роста заработной платы потребуются не только изыскать внутри самой системы 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 малозаметными. В октябре 2014 г. масштабную реструктуризацию системы оказания стационарной медицинской помощи начали в Москве. В 2014–2015 гг. проведена реорганизация 28 городских больниц: часть из них закрыта, часть присоединена к другим больницам. Общее число больничных коек будет сокращено с 83 тыс. до 60 тыс. Персоналу больниц предложено искать новые места 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. Возникает риск лихорадочного закрытия медицинских учреждений, «сброса» объектов и сокращения кадров, на содержание которых не хватает средств. При таком развитии событий можно ожидать и 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

- Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 2511-р.
- Здравоохранение в России. 2001: стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001.
- Здравоохранение в России. 2005: стат. сб. / Росстат. М., 2005.
- Здравоохранение в России. 2007: стат. сб. / Росстат. М., 2007.

- Здравоохранение в России. 2009: стат. сб. / Росстат. М., 2009.
- Здравоохранение в России. 2011: стат. сб. / Росстат. М., 2011.
- Здравоохранение в России. 2013: стат. сб. / Росстат. М., 2013.
- Министерство здравоохранения Российской Федерации. Заболеваемость всего населения России в 2013 году. Статистические материалы. М., 2014.
- Российский статистический ежегодник: стат. сб. / Госкомстат России. М., 1997.
- 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>>.
- Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».
- Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения».
- Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».
- Шишкин С.В., Потапчик Е.Г., Селезнева Е.В.* Оплата пациентами медицинской помощи в российской системе здравоохранения. WP8/2014/03. М.: Изд. дом ВШЭ, 2014.
- 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.
- Langenbrunner J., Orosz E., Kutzin J., Wiley M.* Purchasing and Paying Providers // Purchasing to Improve Health Systems Performance / ed. by J. Figueras, R. Robinson, E. Jakubowski. Maidenhead, UK: Open University Press; McGraw-Hill Education, 2005.
- Popovich L., Potapchik E., Shishkin S.* et al. Russian Federation: Health System Review // Health System in Transition. 2011. Vol. 13. No. 7.
- World Health Organization Regional Office for Europe. European Health for All Database (HFA-DB). Updated: April 2014: <<http://data.euro.who.int/hfad/b/>>.

7. Образовательная политика и долговременные тенденции

*И.Д. Фрумин (редактор раздела), И.В. Абанкина,
П.В. Деркачев, Н.П. Дерзкова, Ф.Ф. Дудырев,
С.Г. Косарецкий, Я.И. Кузьминов, Т.А. Мерцалова,
М.А. Пинская, Д.С. Семенов*

7.1. Общие тренды

Развитие образования на разных уровнях (можно выделить два: общедоступное образование детей и послешкольное — профессиональное и высшее) характеризовалось как общими, так и специфическими для соответствующего уровня трендами.

Общими тенденциями в развитии сферы образования в последние годы следует признать **рост финансовой обеспеченности и усиление влияния федерального центра** и учредителей на местах, что было связано с активным внедрением федеральных государственных образовательных стандартов и переходом на принципы ответственного финансового менеджмента на основе финансирования одной строчкой в форме субсидии в зависимости от объема и качества предоставляемого образования.

Особый импульс *росту расходов на эту сферу* был придан масштабными инвестициями в развитие инфраструктуры дошкольного образования и ростом заработной платы работников образования. В то же время доля расходов на образование в ВВП не только не догнала соответствующие показатели в странах-конкурентах — напротив, отставание увеличилось. Рост общественных расходов на образование не сопровождался соответствующим ростом инвестиций физических и юридических лиц в эту сферу. Институциональные условия не способствовали снятию барьеров и легитимизации негосударственного сектора, в частности, в сфере раннего развития, что привело к снижению динамики данного сектора и его низкой конкурентоспособности. В условиях бюджетных ограничений возникает несколько вызовов, связанных как минимум с удержанием достигнутого уровня заработной платы (выполнением

требований эффективного контракта с педагогами) и инфраструктурного обеспечения. Ответом на эти вызовы может быть как выделение дополнительного финансирования, так и повышение эффективности расходов за счет более активной реструктуризации в сегменте профессионального образования, а также расширенное привлечение негосударственных средств, в том числе за счет возвращения к принципам софинансирования (частичной платности), особенно в сегменте дополнительного образования.

Роль федерального центра в выработке и реализации образовательной политики выросла не только благодаря увеличению реального федерального участия в финансировании образования, но и благодаря серии инициатив, направленных на продвижение в регионах унифицированных моделей и подходов. Такая «модернизация сверху», с одной стороны, привела к ускорению внедрения современных организационно-экономических и содержательных подходов, к снижению дифференциации в доступности качественного образования, но с другой стороны, существенно сократила инициативу и энергетику регионального, муниципального и общественного участия в развитии образования. В условиях сокращения возможностей федерального финансирования местная инициатива, изобретательность и энергия становятся важнейшим ресурсом развития. Реабилитация и мобилизация этого ресурса возможна через предоставление регионам, муниципалитетам, образовательным организациям большей свободы и поддержки в реализации инициатив и сетевого взаимодействия, а также вовлечение бизнеса для инвестирования в образовательные проекты.

7.2. 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 уступающих ни одной из последующих ступеней.

После принятия Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее также — ФЗ-273) дошкольное

образование было признано уровнем образования, что серьезно повлияло на его организацию. С 1 января 2014 г. впервые в России введен федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС) дошкольного образования, а финансирование на основе расчета нормативных затрат на реализацию его основных образовательных программ 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 ФЗ-273 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, оставшихся без присмотра родителей, детей-инвалидов и детей с туберкулезной интоксикацией введены льготы или освобождение от родительской платы.

В Указе Президента России от 7 мая 2012 г. № 599 поставлена задача принять «меры, направленные на *ликвидацию очередей на зачисление детей в возрасте от трех до семи лет в дошкольные образовательные учреждения* (курсив наш. — Авт.), 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 трех лет.

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 этих указов 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

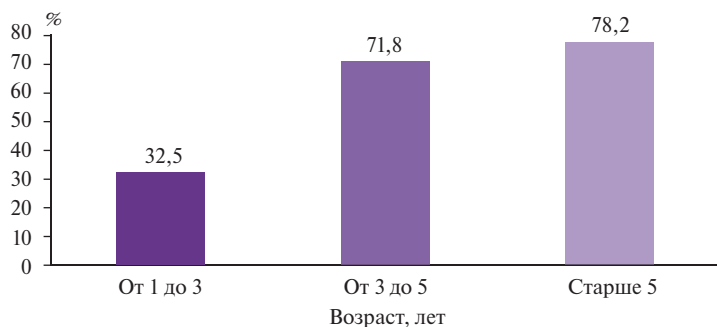


Рис. 7.1. Охват дошкольным образованием разных возрастных групп (2014 г.)

между муниципальными, государственными и негосударственными детскими садами. В целях повышения гибкости в организации дошкольного образования и услуг по присмотру и уходу обновлены СанПиНы для муниципальных детских садов, приняты новые СанПиНы для негосударственных детских садов и отдельно для семейных групп, размещенных в жилых помещениях.

Сложившиеся практики применения нового законодательства без этапа пилотирования и рефлексии наряду с серьезными позитивными изменениями сформировали новые риски развития дошкольного образования, которые возникают из стремления решить новые задачи без увеличения финансирования или серьезных институциональных изменений:

- *повышение наполняемости групп*, что ведет к росту заболеваемости, эмоциональным перегрузкам детей и угрозам снижения качества дошкольного образования, повышению неудовлетворенности родителей;
- *переход на группы сокращенного пребывания* — 10,5, 9 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 трех лет*, закрытие групп раннего возраста в целях решения задачи обеспечения 100% охвата программами дошкольного образования детей трехлетнего возраста и старше,

что ведет к росту неудовлетворенности родителей, ограничениям для них выхода на работу и отказу от последующих детей;

- *интенсификация труда педагогов вследствие переполненности групп*, а также перехода на сокращенный режим работы с одним педагогом вместо двух в течение всего времени пребывания детей в дошкольном учреждении;
- *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* в результате вычленения услуги по присмотру и уходу и переноса 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;
- *заметный разрыв в оплате труда между вспомогательным персоналом и педагогами* вследствие повышения оплаты труда только педагогическим работникам, что вызывает напряженность в трудовых коллективах.

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 разрабатывают 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 сотрудниками. В других — напрямую связывают ее 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.

В целом доля стимулирующего фонда в дошкольном образовании низкая и, как правило, не превышает 20%. Это связано в первую очередь с тем, что в дошкольном образовании законом принципиально ограничено оценивание достижений воспитан-

ников, поэтому стимулирование по результатам труда существенно отличается от других уровней общего образования. Кроме того, 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 составляющей за выполнение должностных инструкций, а не стимулированием.

Учитывая, что новая система оплаты труда в дошкольном образовании внедрена не во всех субъектах РФ, целесообразно осуществлять повышение оплаты труда педагогических работников дошкольного образования 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 и дорогими платными программами за счет таргетирования предложения с учетом запросов социальных групп в зависимости от доходов и готовности оплачивать образование. Ограничение, согласно которому реализовывать образование как основной вид деятельности могут только организации некоммерческого характера, 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 образо-

вательных организациях, но и в негосударственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

3. Поддержка индивидуального предпринимательства и семейных форм негосударственных организаций для детей в раннем возрасте (от двух месяцев до трех 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, отмечается 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 на получение лицензии без предоставления договора аренды — на основании гарантийного письма от арендодателя. Для большего охвата программами дошкольного образования и увеличения числа детских садов продуктивно задействовать все механизмы размещения, чтобы снизить объемы нового строительства.
5. Освобождение негосударственных некоммерческих организаций, реализующих образовательные программы и применяющих упрощенную систему налогообложения, от необходимости вести раздельный учет в отношении целевых поступлений и иных источников дохода.
6. Обеспечение равного доступа к бюджетным ресурсам на текущее финансирование всем тем организациям, которые могут реализовывать программы дошкольного образования. Из пяти типов образовательных организаций, которым разрешено реализовывать такое право (при наличии лицензии), только две имеют доступ к текущему бюджетному финансированию — частная дошкольная образовательная организация и частная общеобразовательная организация. Перед организациями, осуществляющими обучение, к которым относится подавляющее большинство негосударственных организаций, реализующих программы дошкольного образования, обязательств по финансовому обеспечению нет.
7. Нормативно-правовое урегулирование порядка выплаты компенсаций родителям (законным представителям), чьи дети по-

лучают образовательную услугу и услугу по присмотру и уходу у разных поставщиков.

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 и не менее 70% — за третьего и последующих детей. Система 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, не имеющие 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.

7.3. Школьное образование

Доступность и качество

Можно утверждать, что в среднем в сфере общего образования с начала 2000-х годов доступность образования не снижалась, а среднее качество росло, в том числе за счет масштабных программ информатизации и модернизации инфраструктуры, внедрения новых образовательных стандартов. Однако общественностью ситуация в школьном образовании воспринимается как критическая, поскольку растут требования родителей учащихся. Действительно, сформировавшийся в 1990-е годы сектор образования высокого качества длительное время практически не изменял своего масштаба и не мог удовлетворять запросы растущего среднего класса (усилившиеся в условиях введения ЕГЭ). Начиная с национального проекта «Образование» (2006) государственная политика в общем образовании была направлена на поддержку «точек

роста», лидеров, с расчетом, что сегмент сектора образования высокого качества расширится и станет драйвером для системы в целом. Адресная поддержка школ с высоким качеством образования сочеталась с введением механизмов нормативного подушевого финансирования, поддержкой участия общественности в управлении школой. Несмотря на системные изменения, в ряде регионов неудовлетворенный спрос на школы высокого качества сохранился. Для снятия напряжения на законодательном уровне закрепили механизм ограничения свободного выбора школы, т.е. зачисления в школы по месту регистрации.

Увязка финансового обеспечения с качеством образовательных программ и снятие специальных коэффициентов за статус школы привели к сокращению финансирования некоторых «сильных» школ. В этих условиях средний класс стал активнее использовать инструменты компенсации дефицитов школьного образования, что, как показывают данные Мониторинга экономики образования, проявилось в росте потребления услуг репетиторов, дополнительного образования, развитии сектора семейного образования.

Результаты международных исследований качества образования показывают хороший уровень российской школы по сравнению с другими странами во многих областях. Однако в то время как целый ряд стран значительно улучшили свои позиции, результаты российских школьников за последние 10 лет существенно изменились лишь в начальной школе — на средней и старшей ступенях позитивные сдвиги минимальны. При этом за 15 лет в системе общего образования были реализованы четыре цикла создания новых федеральных образовательных стандартов, была обновлена нормативная база разработки учебных программ и учебников. Вместе с тем объективные данные и опросы учителей и руководителей школ не позволяют утверждать, что введение новых образовательных стандартов реально повлияло на то, что происходит в классных комнатах, на достижения школьников. Можно предположить, что многократно использованный инструмент нормативного обновления содержания образования через стандарты не является сколько-нибудь эффективным для повышения качества. Как альтернатива сейчас предлагаются целевые программы повышения качества учебных достижений по отдельным дисциплинам. Пока этот инструмент только начинает использоваться, но представляется, что он позволит не распылять усилия и ресурсы, ори-

ентироваться на результат, действовать постепенно и последовательно.

Общественное восприятие состояния общего образования

Социологические опросы последнего десятилетия свидетельствуют, что большинство россиян в той или иной степени не удовлетворены системой образования в России. Однако 2014 год отмечен небольшим ростом позитивных настроений. В опросе ФОМ доля россиян, оценивающих качество современного российского школьного образования как «хорошее», выросла с 13% в 2013 г. до 17% в 2014 г.¹ Данные опроса Левада-Центра также свидетельствуют о переменах в общественном восприятии: доля респондентов, позитивно оценивающих состояние сферы образования, увеличилась в 2014 г. по сравнению с 2013 г. с 21 до 34%, а доля граждан, настроенных критически, уменьшилась с 37 до 27%. Число россиян, отмечающих улучшение качества работы системы образования, возросло с 9 до 14%². Доля неудовлетворенных остается при этом довольно существенной — 55%.

Ценность образования у российских семей традиционно высока. Введение экзаменов с высокими ставками (ЕГЭ, ГИА) стимулировало рост обеспокоенности семей качеством обучения, обеспечивающим дальнейшую успешную образовательную траекторию. На этом фоне последние годы формируется критическое отношение родителей к возможностям школы обеспечить подготовку учеников к успешной сдаче экзаменов. Согласно данным на 2014 г., полученным в опросе ФОМ, с 2012 г. с 29 до 37% выросло число уверенных в том, что без занятий с репетитором высоких баллов на ЕГЭ сегодня не получить³. Противоположной точки зрения придерживается в 2014 г. 38%. В мониторинге, проведенном РАНХиГС, ситуация выглядит еще более острой: всего четверть опрошенных считает школьное образование достаточным для

¹ *Источник данных:* «ФОМнибус» — опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 18 мая 2014 г. 43 субъекта РФ, 100 населенных пунктов, 1500 респондентов. Интервью по месту жительства. Статпогрешность не превышает 3,6%. <<http://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/11527>>.

² <<http://www.levada.ru/18-09-2014/udovletvorennost-sistemoi-obrazovaniya>>.

³ *Источник данных:* «ФОМнибус» — опрос граждан РФ от 18 лет и старше.

того, чтобы сдать ЕГЭ на высокие баллы, а доля тех, кто уверен в возможностях школы в отношении ГИА, чуть превышает треть (38%)⁴.

В этой ситуации растет запрос на услуги репетиторов. По данным обследования 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 г. до 24,8% в 2013 г.

Здесь образовательная политика находится на серьезной развилке: закрывать ли глаза на рост сектора дополнительных платных услуг по сопровождению школьного обучения и надеяться, что все само собой образуется; пытаться ли институционализировать этот сектор через контроль за репетиторами; добиваться повышения роли школ в получении высоких образовательных (и экзаменационных) результатов? Последний (социально наиболее приемлемый) вариант потребует реальной индивидуализации обучения, развития гибкой системы независимой оценки качества образования, информационных и тьюторских сервисов.

Образовательная политика в отношении уязвимых групп населения

Наиболее значимым социальным трендом последних двух десятилетий был рост неравенства в доступе к качественным образовательным услугам. Исследования НИУ ВШЭ показали сохранение «островов низкого качества» (в субъектах РФ насчитывается от 10 до 25% школ с устойчиво низкими образовательными результатами, в которых концентрируются дети из малообеспеченных и социально неблагополучных семей) и существенные барьеры для доступа к современным образовательным сервисам. В этой ситуации выходом из противоречия между качеством и доступностью становятся как привлечение негосударственных ресурсов, так и меритократическое (по способностям) справедливое распределение «дефицитных» образовательных ресурсов высокого качества. Важнейшими условиями реализации такого подхода должны

⁴ Оценка эффективности общего образования в контексте повышения заработной платы педагогических работников / Е.М. Аврамова, С.А. Беляков, Т.Л. Клячко и др. М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015. С. 39.

стать: равное и общедоступное предоставление услуг по раннему развитию, адресная помощь семьям в трудной ситуации и школам, работающим в сложной социальной обстановке. Однако в настоящее время период раннего развития (до трех лет), в котором закладываются основные риски неравенства, не входит в фокус федеральной и региональной образовательной политики.

В условиях усиления спроса семей на качественное образование и роста значения внешкольных факторов (дополнительное образование, репетиторство) все более отчетливо проявляется 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. Такие дети имеют меньше возможностей для поступления в школы со специализацией и углубленной подготовкой и использования ресурса репетиторов при подготовке к сдаче ЕГЭ и ГИА. 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 абитуриентов⁵.

При этом существующие механизмы адресной поддержки уязвимых групп семей в получении качественного образования не обеспечивают адекватного ответа на риски роста неравенства. Поддержка детей-инвалидов, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей с туберкулезной интоксикацией осуществляется на федеральном уровне. 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 для уязвимых групп населения услуг 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 организа-

⁵ Прахов И.А., Юдкевич М.М. Влияние дохода домохозяйств на результаты ЕГЭ и выбор вуза // Вопросы образования. 2012. № 1. С. 126–147.

ции питания, полномочия по организации предоставления которых закреплены за органами местного самоуправления. Органам власти местного самоуправления предоставлена возможность для самостоятельного определения категорий родителей (законных представителей), имеющих право на дополнительные меры социальной поддержки. Состояние бюджетов стимулирует муниципалитеты устанавливать высокий размер родительской платы и не отказываться от ее взимания с отдельных категорий родителей, например малоимущих.

Для минимизации рисков снижения доступности образования и ухудшения социального положения детей в условиях растущего 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.

Вместе с тем в обществе преобладает позитивное отношение к такой помощи. В опросе родителей обучающихся в рамках Мониторинга экономики образования в 2013 г. 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 в поддержку такой меры высказались около 90% опрошенных.

К сожалению, не получается выстраивать политику поддержки указанных категорий и опосредованно — через меры, адресованные работающим с ними педагогам и школам. Помощь образовательным организациям и педагогам, работающим 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 помощи таким детям, поскольку в своей семье они, как правило, не получают необходимых ресурсов.

Так, в опросе директоров школ в рамках Мониторинга экономики образования в 2013 г. абсолютное большинство опрошенных — 96% согласилось с необходимостью поддержки общеобразовательных учреждений, работающих с наиболее сложным контингентом.

Президент России В.В. Путин в своей программной статье «Строительство справедливости. Социальная политика для России» в 2012 г. 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 г. 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 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 самых низких баллов. Около 7% учащихся не достигают минимального порогового балла ЕГЭ. Для сравнения: в наиболее благополучной группе только 2,3% таких выпускников. В неблагополучной группе школ продолжает обучение в организациях общего образования меньше половины (48,3%) из окончивших основную школу молодых людей. После окончания 11-го класса в вузы поступает чуть больше половины (58,9%) выпускников. При том что только 17,8% выпускников этих школ после 11-го класса поступает в учреждения начального и среднего профессионального образования (НПО/СПО), 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 меньше 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. Школы «неблагополучной» группы отстают от всех остальных групп 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 того что отсутствует единое нормативное определение категории «педагогические работники, работающие с детьми из социально неблагополучных семей», подходы субъектов РФ имели заметные отличия по широте адресных групп. Неопределенная формулировка «мероприятия» позволила большинству регионов выполнить поручение достаточно формально. Реализованные субъектами РФ меры по поддержке педагогических работников, работающих с детьми из социально неблагополучных семей (в частности, стимулирующие выплаты), затронули в некоторой степени педагогов-психологов, социальных педагогов и классных руководителей — группы педагогических работников, осуществляющих адресную работу с данной категорией детей по воспитанию, социализации, психолого-педагогической коррекции. Это имело позитивный эффект в контексте решения задачи обеспечения соответствия заработной платы данной категории педагогических работников уровню средней заработной платы в регионе, в том числе в условиях сворачивания федеральной программы по выплатам за осуществление классного руководства. При этом программа в меньшей степени затронула учителей-предметников, несущих ответственность за образовательные результаты детей из социально неблагополучных семей.

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 (п. 2 ст. 99). Как следствие, у

образовательных организаций ограничены возможности привлечения специалистов для работы с уязвимыми категориями детей (педагоги-психологи, социальные педагоги, дефектологи) и разделения классов на группы учащихся с разными учебными возможностями и темпом обучения.

Государственной программой «Развитие образования» на период 2013–2020 гг. и планом мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (распоряжение Правительства РФ 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 некоторых регионах. Ресурсно обеспеченных мер федеральной поддержки субъектов РФ в этой работе не предусмотрено.

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, 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) меры социальной поддержки (льготы, жилье и т.п.). Решению данной задачи также способствует формирование муниципальных заданий (с необходимым финансовым обеспечением) с учетом 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 повышения 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 учет в системе оценки качества образования (государственная аттестация, мониторинги) характеристик контингента школ.

Повышение качества педагогического корпуса, переход на эффективный контракт

Важнейшим направлением образовательной политики стали реальные усилия по повышению статуса и привлекательности учительской профессии, по повышению качества и продуктивности педагогической деятельности.

Начиная с 2007 г. можно выделить три этапа в динамике средней заработной платы педагогических работников (см. рис. 7.2). Первый этап (2007–2009 гг.) 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 школ на новые системы оплаты труда. Второй этап (2010–2011 гг.) 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%.

Третий этап (с мая 2012 г. по ноябрь 2014 г.) связан с выполнением указов Президента России № 597 и № 599 и вступлением в силу ФЗ-273 «Об образовании в Российской Федерации». Предприняты масштабные усилия по повышению заработной платы педагогов и доведению ее до средней по экономике регионов РФ. Номинальная средняя заработная плата педагогических работников за I квартал 2014 г. составила 33 924 руб. Важно отметить, что впервые заработная плата педагогических работников превысила среднюю заработную плату в целом по экономике, составляющую

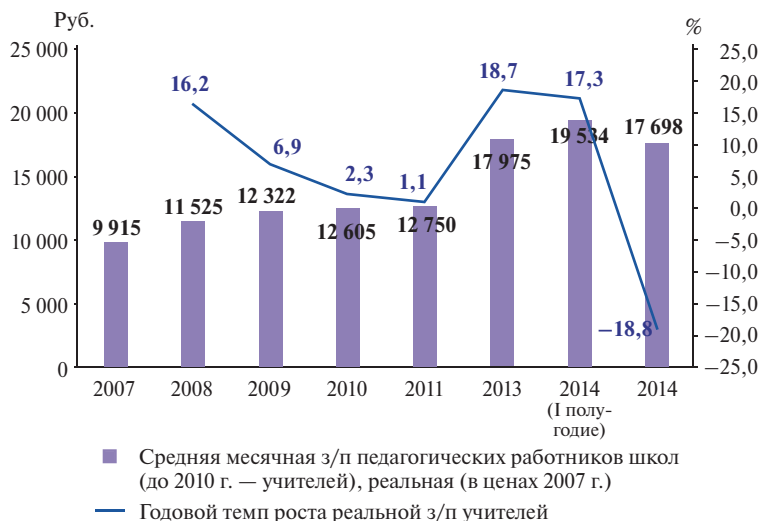


Рис. 7.2. Динамика реальной заработной платы педагогических работников

Источник: Расчеты НИУ ВШЭ по данным Росстата.

31 509 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 том числе 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.

Четвертый этап (с ноября 2014 г. по настоящее время) связан с валютным кризисом. Регионы были вынуждены секвестировать свои расходы, поэтому под сокращение попала и заработная плата педагогических работников общего образования. Номинальная заработная плата по итогам 2014 г. составила 31 535 руб. В результате соотношение заработной платы педагогов и средней заработной платы в экономике снизилось до 96,7%. Таким образом, скорость сокращения реальной заработной платы составила 18,8% (в годовом выражении).



Рис. 7.3. Соотношение средней зарплаты педагогических работников со средней зарплатой по экономике соответствующих регионов по итогам 2014 г.

Источник: Росстат.

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. 7.3 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.

Опросы учителей в рамках Мониторинга экономики образования показывают, что рост заработной платы сопряжен в значительном числе школ с увеличением нагрузки педагогических работников (включая ведение документации и отчетность). В 2014 г. 60% учителей отметили рост нагрузки, связанной с отчетностью, причем 24% — значительный рост. Недовольство учителей вызывает нестабильность выплат при низком уровне базовой части оплаты труда с помесечным стимулированием.

Эффекты повышения заработной платы противоречивы. С одной стороны, очевидным свидетельством изменений является рост (с 64% в 2009 г. до 73% в 2014 г.) доли учителей, которые

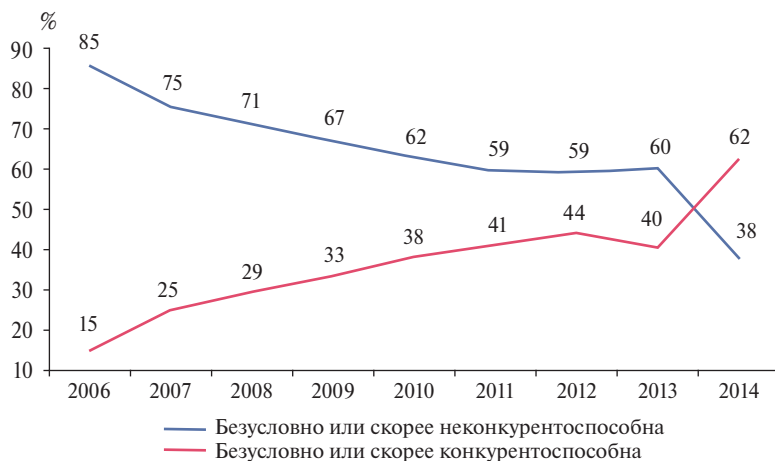


Рис. 7.4. Доля учителей, считающих школу, в которой они работают, конкурентоспособной по уровню заработной платы на рынке региона по сравнению с организациями в других сферах, 2006–2014 гг. (в % от численности опрошенных учителей общеобразовательных организаций)

не хотели бы сменить место работы, и увеличение численности учителей, считающих школу, в которой они работают, конкурентоспособной по уровню заработной платы на рынке региона по сравнению с организациями в других сферах (см. рис. 7.4).

При этом рост зарплаты вопреки расчетам не привел к сокращению занятости учителей дополнительной деятельностью (репетиторство, частные образовательные услуги) (см. рис. 7.5).

Разрыв между актуальным и желаемым уровнем оплаты труда (позволяющим сосредоточиться на основном виде деятельности) сохраняется на уровне 100%.

Как изменения в оплате труда отразились на социальном статусе учителя и его экономических возможностях? Мы видим, что, несмотря на зафиксированный рост заработной платы, более трети учителей отметило, что за последние два года у них значительно или несколько уменьшились возможности путешествий и отдыха, в том числе за рубежом, и возможности приобретения необходимых бытовых вещей, одежды, продуктов питания. Лучше обстоят

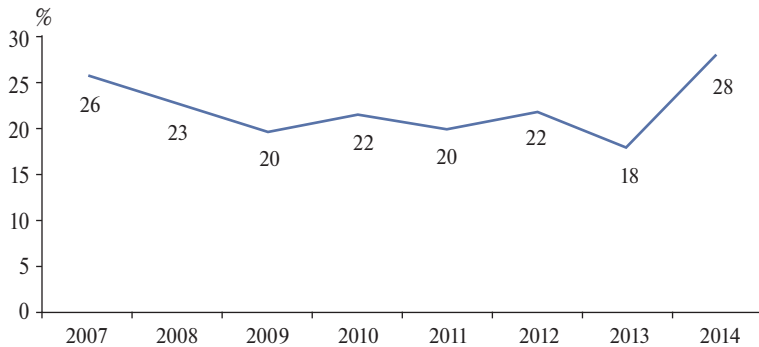


Рис. 7.5. Динамика доли учителей, которые были заняты репетиторством и частными образовательными услугами, 2007–2014 гг. (в % от численности опрошенных учителей общеобразовательных организаций)

дела с возможностью удовлетворять культурные и профессиональные запросы. Около четверти опрошенных отмечают значительный или умеренный рост возможностей посещать культурные мероприятия, в том числе театры и музеи, изучать педагогическую литературу и следить за педагогической прессой, знакомиться с новинками художественной литературы (см. рис. 7.6).

По данным Мониторинга экономики образования и международного исследования TALIS (ОЭСР, 2013–2014 гг.), в России происходит омоложение учительского и директорского корпуса, свидетельствующее о росте привлекательности учительской профессии в результате проводимой государством политики по повышению заработной платы педагогов и привлечению молодежи. В то же время дисбаланс между уровнем оплаты труда и размером пенсии удерживает в профессии высокую долю педагогов старших возрастов.

В системе мер государственной политики, направленной на развитие образования, ключевым событием стало принятие в мае 2014 г. 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



Рис. 7.6. Как изменилось за последние два года положение учителей в Вашей школе? 2014 г. (в % от численности опрошенных учителей общеобразовательных организаций)

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, в связи с этим 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 отсутствие которых рост заработной платы не конвертируется в улучшение образовательных результатов. Однако в этом плане она сохраняет недостатки кадровой политики России последних лет в отношении учителей, 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. В политике роста зарплат и профессионального уровня

также проявилось излишнее административное давление на фоне слабости рефлексии регионального школьного опыта, обмена лучшими практиками.

В нынешней ситуации резко возрастает риск роста нагрузки на учителей как основного средства поддержки или роста достигнутого уровня заработной платы. Его можно избежать при условии введения более жестких нормативных ограничений на толкование «размера заработной платы», а также достижения большей прозрачности и анализа региональных практик.

Вовлечение родителей и общественности, информационная открытость и независимая оценка качества образовательных услуг

Вторичный анализ результатов международных исследований качества образования, проведенный в НИУ ВШЭ, показывает, что «производственная функция» российского образования в значительной степени зависит не только от общественных ресурсов, направляемых в систему, но и от участия семьи, от мотивации и энергии обучающихся. В последние годы достигнуты существенные успехи в обеспечении открытости дошкольного и школьного образования для активного вовлечения всех заинтересованных лиц. Вместе с тем высок риск, что принятые нормы будут реализованы формально, а значит, выполняют свою функцию частично. Федеральному центру необходимо найти внеадминистративные механизмы роста открытости и вовлеченности, учитывающие различия в ресурсах, уровне активности и культурном капитале семей.

Политика по обеспечению стандартов открытости в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, некоммерческих организаций получила поддержку в том числе через законодательное регулирование в сфере образования (ФЗ-273, Постановление Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 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 Рос-

сии поднялось с 26-го на 5-е место среди высших государственных органов исполнительной власти по уровню информационной открытости. Порталы или сайты имеют все органы управления образованием 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».

Вместе с тем практические эффекты проводимой политики проявились пока в ограниченном масштабе. По данным мониторинга родителей о возможности получения достоверной публичной информации о деятельности образовательного учреждения, проведенного Минобрнауки России в 2014 г. в 63 субъектах Российской Федерации, две трети опрошенных не удовлетворены той информацией, которая предоставляется на сайтах, или не пользуются ею. Среди той информации, которая важна для родителей, но не предоставляется им в актуализированном виде, в полном объеме или вообще отсутствует, родители отмечают данные о результатах итоговой и промежуточной аттестации (четверть опрошенных), об образовательных программах и учебных планах, рабочих программах учебных курсов.

Кроме того, мониторинг показал недостаточность информирования родителей в части передачи принципиально важных сведений об основных направлениях образовательной политики, которые непосредственно могут затрагивать интересы их детей. Так, практически половина опрошенных родителей полагают, что у них недостаточно информации о переходе на новые федеральные государственные образовательные стандарты либо эта информация противоречива. По данным опросов родителей учащихся в рамках Мониторинга экономики образования, общение с друзьями и родственниками остается доминирующим каналом получения информации для выбора школы, организации дополнительного образования.

Наблюдаются признаки формализации задачи повышения информационной открытости. В ряде субъектов РФ вводятся избыточные с точки зрения необходимости предоставления открытой информации требования, в том числе не только относящиеся к объему, структуре обязательной для предоставления на сайте информации, но и ограничивающие возможности для предоставления иной информации, которая является интересной для пользователей, формирует уникальный облик учреждения. Возникает противоречие между необходимостью нормативного регулирования и стандартизации процессов открытости, с одной стороны, и задачей обеспечения свободы, гибкости, инициативы — с другой. Это противоречие можно разрешить, если и методическая поддержка, и контроль будут направлены не столько на внешние показатели, сколько на результативность открытости, выражающуюся в вовлеченности заинтересованных сторон образовательного процесса, в активном использовании информационных ресурсов. При этом важно опираться на нужды потребителей информации, которыми в основном являются родители или сами учащиеся. Родителям такие ресурсы нужны как для решения практических задач (в том числе в рамках родительского контроля за обучением своих детей), так и для обратной связи с учреждением, которая на сегодняшний день не дополняет существующие механизмы очной коммуникации.

Для изменения ситуации сегодня необходимо дополнить усилия по институционализации (нормотворчество) и технократизм последнего года стимулированием разнообразных инициатив и активности, работой с «пользователями» (формирование компетентностей в использовании предоставленных прав и ресурсов).

Крайне нерациональным представляется тот факт, что требования к открытости информации для образовательных учреждений всех уровней не включают базовой информации, содержащейся в статистических формах. По уровню открытости результатов централизованных экзаменов, включая ЕГЭ, Россия отстает практически от всех стран, имеющих такие экзамены.

В июле 2014 г. принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 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 образо-

вания» (далее также — ФЗ-256). В законе закрепляются функции и задачи органов управления образованием и общественных советов по проведению независимой оценки качества образовательных организаций (НОКО) и использованию ее результатов для развития образовательной системы.

Этот закон задал для системы образования не принципиально новые подходы — он расширил спектр независимой оценки качества образования за счет включения в нее новых объектов — образовательных организаций (раньше внимание ведомственной системы оценки концентрировалось на образовательных результатах) и за счет обязательности привлечения к оценке новых субъектов — институтов общественности (в лице общественных советов). Важность и ценность такого расширения, однако, имеет определенные ограничения, специфические для системы образования и требующие оперативного решения. Необходимо включить в перечень объектов оценки образовательные программы. Это особенно актуально для организаций дополнительного образования и организаций, которые не относятся к образовательным, но реализуют отдельные образовательные программы, а следовательно, подпадают под юрисдикцию данного закона. Необходимо расширить возможности общественности участвовать в НОКО, хотя бы за счет привлечения ресурсов региональных и муниципальных общественных палат. На сегодняшний день ФЗ-273 и ФЗ-256, с одной стороны, делают органы государственно-общественного управления в образовательных организациях (ГОУ в ОО) необязательными, а с другой — ограничивают общественное участие в НОКО общественными советами при органах управления. При этом общественные советы в соответствии с нормативным функционалом фактически становятся дополнительным подразделением, обеспечивающим реализацию задач органов управления образованием по оценке качества образования, являясь, таким образом, общественными по формату, но не по целям их создания и функционирования.

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 тем чтобы обеспечить возможность ее использования для проведения неза-

висимой оценки качества деятельности этих организаций. Существующие сегодня требования не гарантируют наличия на сайтах системы образования информации, пригодной для осуществления сопоставительной оценки. Для этого прежде всего нужны первичные количественные данные, представленные в едином формате, удобном для использования (машиночитаемость и общедоступные стандартные программы: Word, Excel).

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 работы этих органов 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.

7.4. Дополнительное образование детей

Длительное время на периферии федеральной образовательной политики находился сектор дополнительного образования и развития детей. Между тем исследования показывают рост спроса на дополнительные услуги со стороны среднего класса. В свою очередь, это сектор, в котором в современной ситуации закладываются и усиливаются риски неравенства. Ключевые задачи политики государства в отношении данного сектора — поддержка разнообразия образовательных программ, реализуемых государственными, муниципальными, частными организациями и индивидуальными предпринимателями в интересах личностного развития и профессионального самоопределения; реализация механизмов персонализированного финансирования, обеспечивающих право на выбор программы в зависимости от интереса и способностей детей и подростков; межведомственная кооперация организаций образования, культуры и спорта, а также адресная поддержка детей из малообеспеченных и многодетных семей.

2012–2015 гг. отмечены значительным усилением внимания государства к системе дополнительного образования. Дополни-

ное образование детей на данном этапе имеет критически важное значение для страны и граждан, обеспечивая формирование уникального человеческого капитала, стимулируя собственную энергетику и вовлеченность обучающихся. Стратегическая задача России — не потерять ни единого человека из своего запаса талантов, дать возможность раскрыться и самореализоваться каждому ребенку. Именно такие возможности предоставляет дополнительное образование. Его доступность также выступает важным фактором обеспечения равенства образовательных возможностей и социального равенства.

Между тем система дополнительного образования в 1990-х — начале 2000-х годов находилась в кризисе, обусловленном как остаточным принципом ее финансирования, так и отставанием от других секторов в модернизации организационно-экономических моделей. Государственные гарантии общедоступности и бесплатности дополнительного образования не закреплены, что предоставляет «свободу» регионам и муниципалитетам в определении объема своих обязательств. Сложилась выраженная межмуниципальная и межрегиональная дифференциация детей с точки зрения охвата дополнительными общеобразовательными программами, как на базе специализированных организаций, так и на базе школ (диапазон охвата составляет от 20 до 70%). Сократилась сеть организаций, реализующих программы дополнительного образования, прежде всего школ искусств, клубов по месту жительства, центров технического творчества детей.

Исследования в рамках Мониторинга экономики образования выявляют различия в доступности и объеме получаемых услуг дополнительного образования для семей с различным уровнем доходов и культурного капитала, а также в образовательных стратегиях этих семей⁶.

Для семей среднего класса характерен высокий уровень вовлеченности детей в дополнительное образование начиная с дошкольного возраста, готовность платить за качественные услуги

⁶ Куприянов Б.В., Косарецкий С.Г., Филиппова Д.С. Ожидания и поведение семей в сфере дополнительного образования детей: информ. бюлл. / науч. ред. Я.И. Кузьминов, Л.М. Гохберг, Н.В. Ковалева, Л.Д. Гудков. М.: Изд. дом ВШЭ, 2014.

по востребованным направленностям, сопровождать детей к месту получения услуг.

Семьи с низким уровнем доходов, как правило, ограничиваются бесплатными услугами в «шаговой доступности», спектр и качество которых имеют тенденцию к сокращению, такие семьи позже включаются в систему дополнительного образования и раньше отказываются от поддержки ребенка в его получении. Они оказываются особенно уязвимы в ситуации закрытия центров творчества и клубов по месту жительства.

В Указе Президента от 7 мая 2012 г. № 599 был определен целевой ориентир охвата детей программами дополнительного образования — 75% к 2020 г.; утверждены «Концепция развития дополнительного образования детей» (2014 г.), План реализации концепции (2015 г.), предусматривающие меры, с одной стороны, направленные на повышение доступности программ дополнительного образования (в том числе через предоставление федеральных субсидий регионам и стимулирование региональной поддержки получения дополнительного образования в муниципальных образовательных организациях), с другой стороны, решающие задачу модернизации системы (введение нормативного подушевого финансирования, прозрачной системы электронного учета вовлеченности, независимой оценки качества образовательных услуг, обеспечение равного доступа негосударственного сектора к бюджетным средствам, развитие государственно-частного партнерства).

При этом стратегия государства до сих пор не нашла баланса между обеспечением социальных гарантий и стимулированием и поддержкой частных инициатив и инвестиций.

Результаты опросов Мониторинга экономики образования также свидетельствуют о качественном отличии отношения семей к платности в дополнительном образовании и общем: семьи вкладывают существенные средства в дополнительное образование своих детей и готовы к росту расходов. При этом как текущие, так и потенциальные возможности оплаты прямо зависят от уровня материального благополучия семей⁷.

В постиндустриальном обществе по мере решения задач обеспечения базовых потребностей на передний план выдвигаются

⁷ См.: Там же.

ценности самовыражения и личностного роста граждан, признаваемые важными не только для самих граждан, но и для общества в целом. Поэтому государство в рамках имеющихся возможностей должно стремиться финансово обеспечить индивидуальные образовательные потребности. Это предполагает выстраивание механизма финансирования, отличного от используемого в общем образовании, а именно «персонифицированного». При этом политика государства должна быть дифференцированной, учитывающей различия семей по уровню благосостояния.

Государству, конечно, не следует ограничивать граждан с высоким уровнем благосостояния и сильной мотивацией в возможностях получения бесплатных услуг дополнительного образования. Вместе с тем необходимо установить прозрачные правила доступа к услугам, финансируемым из бюджета, в том числе через введение нормативов (стандартов) потребления государственных услуг. Стремление получать услуги большего объема должно удовлетворяться за счет средств самих граждан. При этом государство при наличии благоприятных возможностей может (и это желательно) повышать установленные стандарты.

В то же время государство должно поддерживать и стимулировать наблюдаемое стремление семей к инвестициям в дополнительное образование детей, наблюдаемую в последние годы конкуренцию между семьями за включение ребенка в более «перспективные» программы дополнительного образования. Это, естественно, предполагает не просто пропаганду, но меры, направленные на повышение территориальной доступности и качества услуг (особенно материальных условий, в которых они предоставляются), снижение информационной асимметрии и повышение прозрачности в финансовых отношениях между потребителями и организациями. Перспективным является закрепление в сфере дополнительного образования механизма софинансирования (частично платных услуг).

Развивая рынок услуг дополнительного образования детей через стимулирование как спроса, так предложения, критически важно не оставить без внимания риски усиления образовательного неравенства между группами населения. В отношении детей из семей с низким уровнем дохода должны быть реализованы механизмы государственных гарантий доступа к качественным бесплатным программам дополнительного образования. Однако даже

в перспективе роста предложения бесплатных услуг со стороны государства определенные группы населения по своей воле (точнее, по ее отсутствию, по причине низкой мотивации и активности) не будут вовлечены в их потребление. Прежде всего речь идет о семьях с низким уровнем образования, социального капитала, находящихся в трудной жизненной ситуации. Еще более вероятно, что эти группы не будут демонстрировать высокий уровень мотивации в потреблении платных услуг. В такой ситуации государство должно использовать механизмы не просто стимулирования спроса, но в известном смысле мобилизации — активного вовлечения детей, представляющих данные группы семей, в программы дополнительного образования.

С этих позиций предусмотренные программными и нормативными документами меры образовательной политики должны быть дополнены следующими:

- компенсация платы за дополнительное образование для малообеспеченных и многодетных семей;
- создание механизмов, расширяющих возможность частичной оплаты потребителями услуг по реализации дополнительных общеобразовательных программ (на принципах софинансирования государства и потребителя);
- право расходования средств материнского капитала для участия в программах дополнительного образования;
- распространение на дополнительные общеобразовательные программы льгот по образовательному кредитованию, которые доступны для программ по дополнительному профессиональному образованию;
- введение механизма квотирования определенной доли (до 25%) бесплатных мест на платных программах для детей из низкодоходных и многодетных семей.

7.5. Среднее профессиональное образование

Общие тренды и характеристики

Профессиональное образование в последние 10–15 лет было «золушкой» образовательной политики. Система НПО — СПО пережила несколько трудных трансформаций, включая передачу большинства организаций этой системы от отраслевых орга-

нов органам образования и последовавшую затем их передачу на региональный уровень. Наряду с этим происходила стихийная адаптация системы к новой структуре экономики и новым экономическим реалиям. Для использования потенциала системы профобразования в условиях бюджетных ограничений и импортозамещения необходимы следующие структурные решения:

- формирование двух типов организаций СПО: специализированных колледжей, связанных с крупными работодателями и обеспечивающих их долгосрочные кадровые стратегии, и многопрофильных колледжей с гибкими программами, учитывающими все многообразие спроса на квалификации рабочих и техников со стороны предприятий и домохозяйств;
- развитие на базе организаций СПО программ прикладного бакалавриата для подготовки по перспективным высокотехнологичным профессиям;
- стимулирование взаимодействия компаний и профессиональных образовательных организаций для совместной реализации образовательных программ и внешней оценки образовательных результатов.

При этом необходимо зафиксировать, что сохраняющееся искушение использовать систему СПО для удовлетворения кадровых потребностей неконкурентоспособных предприятий и компаний создает риски использования простых административных решений вместо формирования институтов, опирающихся на реальный рынок труда.

При всех разговорах о важности системы профессионального образования она остается единственной подсистемой образования, относительно которой ни в законах, ни в политических документах высокого уровня не зафиксированы гарантии предоставления мест для обучения за счет средств бюджета. Это создает искушение для регионов, которым переданы соответствующие организации, экономить на данном секторе.

Сегодня отечественная система подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций включает 4 тыс. профессиональных образовательных организаций, в которых обучается 2779,9 тыс. человек. Еще 217,1 тыс. студентов получают профессиональное образование в 212 государственных образовательных организациях высшего образования. В 2013 г. техникумы, колледжи и училища выпустили 936,8 тыс. человек со средним

профессиональным образованием (435,5 тыс. рабочих и 501,3 тыс. специалистов среднего звена). Выпускники колледжей трудятся на транспорте (7,8% от общего количества выпускников СПО), в строительной индустрии (5,9%), в IT-секторе (5,3%), на металлургических и машиностроительных предприятиях, в энергетике и сельском хозяйстве (около 4% в каждой отрасли).

Динамика приема студентов на программы среднего профессионального образования представлена в табл. 7.1.

Таблица 7.1. Динамика приема студентов на программы СПО (тыс. человек)

Прием	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Программы подготовки квалиф. рабочих (служащих)	688	630	586	541	543	509	533	499	451
Программы подготовки специалистов среднего звена	854,1	795,5	770,7	703,1	694,3	705,3	659,6	656,2	637

Падение приема на программы СПО, наблюдаемое в последнее десятилетие, в наибольшей степени затронуло программы подготовки рабочих. Это было обусловлено, с одной стороны, демографическими факторами, а с другой — растущей популярностью высшего образования, когда все большее число вчерашних школьников связывает свои жизненные перспективы с получением университетского диплома.

В значительной степени эта неблагоприятная ситуация в российском профессиональном образовании положила начало изменениям, направленным на обеспечение его соответствия требованиям инновационной экономики и новым запросам общества. Основными векторами этих изменений являлись приведение содержания и структуры профессиональной подготовки кадров в соответствие с современными потребностями рынка труда, а также повышение доступности качественных образовательных услуг в секторе профессионального образования.

Стратегические приоритеты государства в области профессионального образования определены в «Стратегии развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций на период до 2020 года», принятой в июле 2013 г. Главными задачами системы профессионального образования являются: обеспечение соответствия квалификаций выпускников колледжей и техникумов требованиям инновационной экономики; объединение усилий и ресурсов бизнеса, государства и образовательных организаций для развития системы профессионального образования; создание для граждан страны широких возможностей в приобретении необходимых квалификаций на протяжении всей трудовой деятельности; создание условий для успешной социализации и самореализации обучающихся.

Ключевые проблемы

С передачей большей части колледжей и техникумов на уровень субъектов РФ основная финансовая нагрузка, связанная с их содержанием, легла на бюджеты регионов. Это привело к изменению структуры расходов, отставанию в обновлении инфраструктуры профессиональных образовательных организаций.

2014 год отмечен снижением на 0,4% доли расходов на образование в общем объеме расходов бюджета по сравнению с 2013 г. (5,04% — 2013 г., 4,65% — 2014 г.). В 2015 г. этот показатель сократится по сравнению с текущим годом еще на 0,7% и опустится ниже 4% (3,95%)⁸.

Расходы бюджетов субъектов РФ на профессиональное образование в 2013–2014 гг. выросли в связи с необходимостью выполнения Указа Президента о повышении заработной платы преподавателям и мастерам производственного обучения. В то же время структура расходов существенно изменилась, что выразилось в сокращении средств, направленных на развитие (совершенствование лабораторной базы, баз практики, обновление методик преподавания и образовательных технологий).

Положительная динамика в развитии инфраструктуры системы СПО была обеспечена в рамках приоритетного национального

⁸ Комментарии о Государстве и Бизнесе. М.: Центр развития НИУ ВШЭ, 2014. № 78. 6–19 сент. С. 28.

проекта «Образование» в 2007–2011 гг. Победителями конкурсного отбора в эти годы стали 340 колледжей и училищ из 64 субъектов Российской Федерации, в которых обучалось примерно 200 тыс. студентов. Общий объем средств федерального бюджета, направленных на реализацию инновационных образовательных программ учреждений НПО/СПО, составил 8,8 млрд руб. Еще 8,7 млрд руб. было привлечено на условиях софинансирования (62,5% этого объема составили средства работодателей, 37,5% — средства субъектов РФ).

После существенного рывка в модернизации, обеспеченного реализацией проекта «Образование», процесс обновления инфраструктуры и создания условий для введения ФГОС СПО в большинстве регионов серьезно замедлился. При этом бюджет Государственной программы на 2014/15 г. не предусматривает средств на поддержку субъектов РФ в реализации проектов в профессиональном образовании.

Разрыв между современными квалификационными требованиями, предъявляемыми к работникам, и компетенциями, сформированными у выпускников профессиональных образовательных организаций, продолжает нарастать.

Как следует из результатов Мониторинга экономики образования, проводимого Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики», примерно на половине опрошенных предприятий за последние несколько лет изменились требования к профессиональным навыкам и знаниям в связи с обновлением оборудования, использованием новых технологий или внедрением инновационных методов организации труда. За последние 12 месяцев более чем на 60% опрошенных предприятий проводились мероприятия по замене, обновлению оборудования, технологий.

В 63% организаций, осуществлявших в течение последнего года мероприятия по внедрению нового оборудования и технологий, изменились требования к профессиональным знаниям и навыкам работников. В 36% компаний, осуществлявших за последние несколько лет обновление технологий, оборудования и методов организации труда, основному персоналу пока не удалось адаптироваться к новым требованиям, у значительной части сотрудников профессиональные знания и навыки отстают от требований предприятия. Чаще всего сотрудники модернизируемых предприятий

испытывают недостаток необходимых специализированных знаний (в 49% компаний), им не хватает навыков к переучиванию, освоению нового (в 40%), недостает навыка самостоятельного решения производственных проблем, инициативности (в 34%), а также навыков самостоятельного планирования рабочего времени (в 19% случаев)⁹.

Заработная плата преподавателей и мастеров производственного обучения растет, в то же время сопутствующий рост педагогической нагрузки и отчетности снижает возможные эффекты от введения эффективного контракта.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» предусматривается доведение к 2018 г. средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений среднего профессионального образования до средней заработной платы в соответствующем регионе.

Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р, предусматривает поэтапное повышение с 75% в 2013 г. до 100% в 2018 г. соотношения средней заработной платы работников образовательных учреждений среднего профессионального образования и средней заработной платы (предполагается ежегодное увеличение соотношения на 5%).

Повышение средней заработной платы в системе СПО происходит на фоне обновления содержания образования (принятие новых ФГОС СПО), а также институциональных изменений в системе довузовского профессионального образования. Наиболее важные изменения, оказывающие влияние на систему оплаты труда преподавателей и мастеров производственного обучения, состоят в следующем.

ФГОС НПО предусматривает сокращение в сравнении с предыдущим ГОС НПО на пять месяцев нормативных сроков обучения для учащихся, поступающих в ОУ НПО на базе основного общего образования (по окончании 9-го класса). Следствием сокращения

⁹ Требования работодателей к текущим и перспективным профессиональным компетенциям персонала: информ. бюлл. // Мониторинг экономики образования. М.: НИУ ВШЭ, 2014. № 1 (75). С. 33.

сроков обучения стало уменьшение на 17% объемов финансирования программ подготовки квалифицированных рабочих.

Программы НПО и СПО реализуются в 200 образовательных учреждениях высшего профессионального образования (ВПО), что само по себе является неизученным аспектом структурных изменений. Доля «довузовского» сектора в высшей школе растет быстрыми темпами. К 2018 г. отношение среднемесячной заработной платы преподавателей вузов к средней заработной плате по экономике регионов будет в 2 раза превосходить соответствующий показатель для преподавателей учреждений СПО. Дифференциация размеров оплаты труда станет фактором негативного отбора для образовательных учреждений довузовского сектора и приведет к оттоку в вузы наиболее мотивированных и подготовленных преподавателей и мастеров производственного обучения.

При передаче в ведение субъектов РФ 700 федеральных учреждений СПО произошло значительное изменение условий трудового контракта преподавателей. Использование в образовательных учреждениях СПО модели НСОТ, основанной на стоимости ученико-часа, привело к значительному сокращению окладов работников. Чтобы компенсировать это сокращение и обеспечить рост заработной платы в соответствии с указом Президента, руководители образовательных учреждений СПО значительно увеличили учебную нагрузку преподавателей и стараются сократить общее число преподавателей и мастеров. Как следствие, сокращается ненормируемая и не учитываемая в часах педагогическая работа, крайне важная для успешной деятельности образовательных учреждений, падает качество подготовки педагогических работников к проведению теоретических и лабораторных занятий, учебных и производственных практик.

Основные риски, связанные с выполнением указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в системе среднего профессионального образования, состоят в следующем:

- переход наиболее квалифицированных работников колледжей и техникумов в вузы, реализующие соответствующие образовательные программы СПО;
- значительное повышение нагрузки преподавателей без изменения содержания трудовых функций;

- падение роли стимулирующих элементов трудового контракта, утрата руководителем образовательной организации инструментов, стимулирующих повышение качества труда преподавателей и мастеров;
- «отрицательный отбор» педагогических работников в учреждениях СПО, концентрация в довузовском секторе профессионального образования работников с наиболее низкой мотивацией и профессиональными компетенциями;
- дальнейшее падение качества довузовского профессионального образования, усиление диспропорций в системе подготовки кадров для реального сектора российской экономики.

**Ключевые события
(включая реализованные меры государственной политики)**

Движение WorldSkills Russia — первый масштабный проект, направленный на формирование нового имиджа рабочих профессий в Российской Федерации

С 2012 г. Российская Федерация стала официальным членом международной организации WorldSkills International. В России движение именуется WorldSkills Russia (WSR). Миссией WSR является повышение статуса профессионального образования и развитие стандартов профессиональной подготовки молодежи, внедрение инновационных процессов в области профессионального образования.

Первый Национальный чемпионат движения молодых профессионалов WorldSkills Russia состоялся в Тольятти в апреле 2013 г. 310 участников из 42 регионов России соревновались по 22 профессиональным компетенциям. Соревнования судили 145 экспертов, в том числе 15 международных. Впервые в России профессиональные конкурсы прошли по стандартам международного движения WorldSkills International, которое, подобно олимпийскому, с 1946 г. проводит конкурсы профессионального мастерства по всему миру. Призеры национального чемпионата WorldSkills Russia составили костяк сборной команды России, которая представляла Российскую Федерацию на чемпионате мира WorldSkills International в Лейпциге.

8 октября 2014 г. Д.А. Медведев подписал распоряжение Правительства Российской Федерации № 1987-р об учреждении со-

вместно с Агентством стратегических инициатив союза «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Ворлдскиллс Россия». Союз станет официальным представителем Российской Федерации в международной организации WorldSkills International. Полномочия учредителей союза от имени Российской Федерации осуществляют Минобрнауки России и Минтруд России.

***Создание многофункциональных центров
прикладных квалификаций — институциональной основы
для развития системы квалификаций и компетенций
в Российской Федерации***

В Указе Президента России от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» была поставлена задача формирования многофункциональных центров прикладных квалификаций, осуществляющих обучение на базе среднего (полного) общего образования, в том числе путем преобразования в такие центры существующих учреждений начального и среднего профессионального образования.

Учебный центр профессиональной квалификации (многофункциональный центр прикладных квалификаций) — организация или структурное подразделение организации, осуществляющей деятельность по реализации практико-ориентированных образовательных программ, разработанных на основе профессиональных стандартов и согласованных с работодателями и обеспечивающих освоение квалификации, востребованной на рынке труда. Результаты подготовки по данным программам соответствуют 3–6-му квалификационным уровням.

К середине 2014 г. в субъектах РФ было создано 280 центров прикладных квалификаций. Их основная задача — кадровое обеспечение реализуемых регионами программ и стратегий экономического развития, потребностей высокотехнологичных отраслей экономики, обеспечение потребностей региональных (местных) рынков труда в квалифицированных кадрах путем реализации программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации по профессиям и специальностям, наиболее востребованным на данных рынках, в том числе по запросам центров и служб занятости населения и организаций.

Внедрение в российском профессиональном образовании модели дуального обучения

Данная модель предполагает совмещение теоретической и практической подготовки при реализации профессиональных образовательных программ, при этом практическая часть подготовки осуществляется на рабочем месте на предприятии, а теоретическая часть — на базе образовательной организации. Важным условием реализации дуальной модели является совместное финансирование программ подготовки кадров под конкретное рабочее место коммерческими предприятиями, заинтересованными в квалифицированном персонале, и региональными органами власти, заинтересованными в развитии экономики и повышении уровня жизни в регионе.

Апробация методик дуального обучения осуществляется под эгидой АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». Пилотными регионами для реализации проекта стали Калужская, Самарская, Нижегородская области, Республика Татарстан (автомобилестроение), Липецкая и Свердловская области (металлургия, машиностроение), Московская, Ростовская, Челябинская области (производство строительных материалов), г. Москва и Санкт-Петербург, Саратовская и Ульяновские области (электротехника).

Предложения по развитию

Обеспечение соответствия квалификаций рабочих (служащих) и специалистов среднего звена требованиям современной экономики

Необходимо сформировать систему государственного и целевого заказов, реализующих современные принципы распределения государственного задания на подготовку квалифицированных кадров.

Следует модернизировать структуру перечней профессий и специальностей СПО, федеральных государственных образовательных стандартов, примерных и рабочих образовательных программ, содержания и технологий профессионального образования и обучения для обеспечения их гибкости и эффективности.

***Стимулирование инвестиций работодателей
в развитие профессионального образования***

В соответствии с п. 3 ст. 264 НК РФ расходы, связанные с обучением будущих работников, можно отнести на расходы по налогу на прибыль только в случае, если работник трудоустроится на предприятие (которое оплачивало его обучение) в течение трех месяцев после окончания обучения. Предлагается расширить этот срок на время прохождения службы в армии.

Целесообразно внести в НК РФ норму, в соответствии с которой предприятия, осуществляющие инвестиции в образовательные организации, получают право учитывать в составе расходов при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций расходы в виде безвозмездно переданных денежных средств и стоимости имущества, работ, услуг и имущественных прав с учетом того, что передача носит целевой характер, величина передаваемого имущества (денежных средств) не превышает установленный налоговым законодательством размер, база по налогу на прибыль уменьшается на определенную долю (например, на величину не более 1% выручки от реализации в отчетном (налоговом) периоде). Кроме того, передаваемое имущество должно соответствовать образовательным программам в организации — получателе пожертвования и не подлежать реализации в течение 3–5 лет.

Предлагается субсидировать из средств федерального бюджета и регионального бюджета часть процентной ставки по кредитам, получаемым инвесторами или негосударственными (частными) образовательными организациями на финансирование строительства (модернизацию) основных средств (зданий), закупку учебного оборудования, материалов и др. при реализации проектов в сфере образования, научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности.

Необходимо усовершенствовать законодательство в части договоров целевого обучения (п. 9 ст. 56 ФЗ-273). Целесообразно учитывать при составлении КЦП по основным образовательным программам СПО запросы работодателей (коммерческих компаний) и при приеме на обучение студентов отдавать приоритет тем из них, которые заключили договор о целевом обучении с предприятием. В договор можно внести в качестве существенного условия прохождение независимой сертификации квалификаций.

Предлагается обеспечить возможность отнесения на затраты расходов компаний, связанных с разработкой образовательных программ и профессиональных стандартов. К таким расходам относятся расходы, осуществляемые налогоплательщиком в виде средств, направляемых на разработку образовательных программ и профессиональных стандартов образовательным и научным учреждениям, а также иным организациям, имеющим соответствующее право на осуществление указанных видов деятельности.

Меры, направленные на обеспечение доступности профессионального образования для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья

Представляется необходимым уточнение понятия «лицо с ограниченными возможностями здоровья». В частности, следует учитывать то обстоятельство, что есть большое количество студентов-инвалидов, не являющихся при этом лицами с ограниченными возможностями здоровья, например, лица, страдающие сахарным диабетом, астмой, и т.д.

При разработке критериев эффективности деятельности организаций профессионального образования нужно учесть особенности трудоустройства выпускников-инвалидов (чтобы претендовать на занятие специализированного (приспособленного) рабочего места, выпускник-инвалид обязан зарегистрироваться в органах занятости в качестве ищущего работу, и это не должно отрицательно влиять на показатели колледжа с точки зрения показателей эффективности).

Предлагается предусмотреть источники финансирования мероприятий по обеспечению доступности профессионального образования для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, в том числе:

- материально-техническое обеспечение образовательного процесса инклюзивного обучения инвалидов с различными нозологиями инвалидности и лиц с ограниченными возможностями здоровья (установка в учебных помещениях звукоусиливающей аппаратуры, компьютерных, мультимедийных средств и других технических средств приема-передачи учебной информации в доступных формах);

- методическое обеспечение образовательного процесса (обеспечение обучающихся инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья печатными и электронными образовательными ресурсами);
- организационно-штатное обеспечение образовательного процесса инклюзивного обучения инвалидов с различными нозологиями инвалидности и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

7.6. Высшее образование

Массовизация

Система высшего образования длительное время развивалась в условиях свободного самоопределения университетов в рамках новых институтов, включая ЕГЭ, возможность платного обучения, Болонскую систему. Это позволило российским государственным и частным университетам в рекордные сроки резко расширить доступность высшего образования фактически до универсальной (рис. 7.7). В результате участие в высшем образовании в России стало одним из самых высоких в мире — 393 человека на 10 тыс. населения.

При всех оговорках этот рост доступности высшего образования является значимым достижением, позитивно влияющим на социальное самочувствие российского общества, что выражается в сохранении высокой финансовой и социальной премии на высшее образование. В значительной степени этот рост доступности произошел за счет быстрого развития платного (в основном заочного) образования. В 2013 г. около 60% студентов платили за обучение в государственных и негосударственных вузах. Более половины студентов государственных вузов обучалось на платной основе, около 23% всех средств государственных вузов финансировалось населением.

Несмотря на то что прирост численности студентов ВПО в 2008–2009 г. замедлился и затем стал отрицательным (см. рис. 7.8), в России сохраняется один из самых массовых секторов высшего образования. Вместе с тем сильнейшее давление на высшее образование оказывает сокращение объема выпуска из школ. Демографическая яма усиливает борьбу за студентов и ставит за-

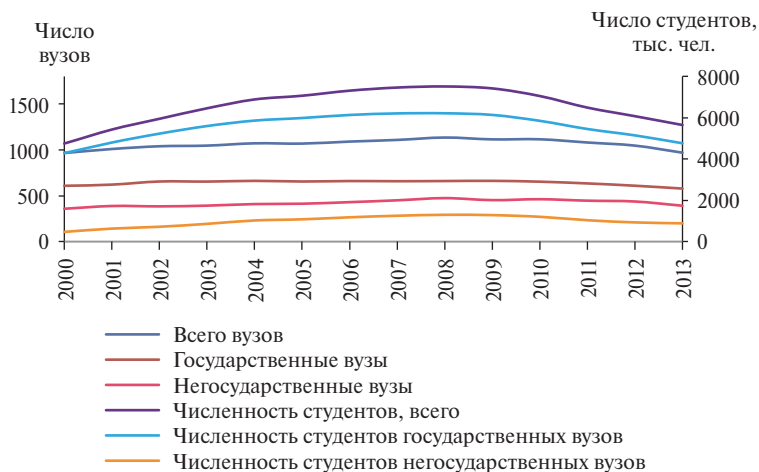


Рис. 7.7. Динамика числа вузов и численности студентов

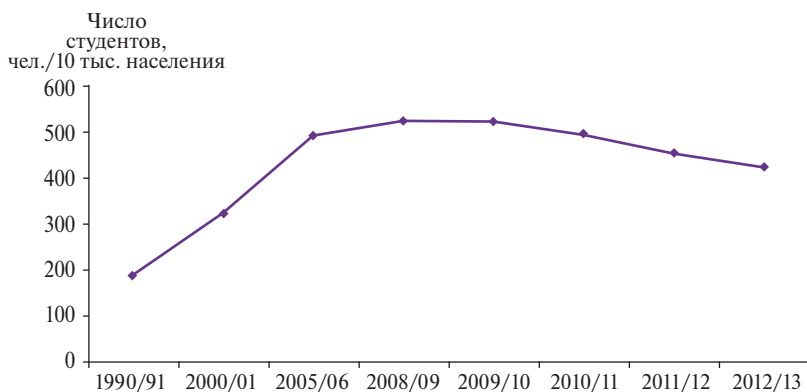


Рис. 7.8. Динамика численности студентов высших образовательных учреждений

дачу загрузки вузовских мощностей. Тем не менее, согласно демографическому прогнозу Росстата, начиная с 2016 г. ситуация изменится в силу резкого увеличения численности выпускников школ (см. рис. 7.9).

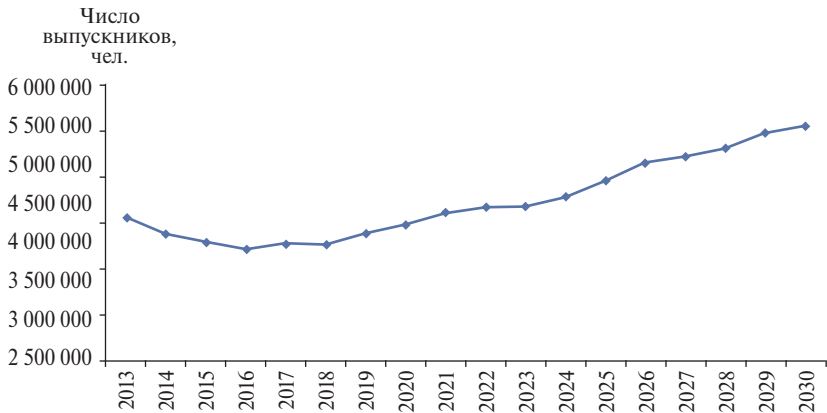


Рис. 7.9. Прогноз численности выпускников общеобразовательных учреждений (в возрасте от 16 до 18 лет)

Реальным становится и риск сокращения доступности высшего (в том числе и второго высшего) образования за счет резкого сокращения сети филиалов и негосударственных вузов. По-видимому, вместо установления «заданий» на закрытие вузов и филиалов следует разработать более тонкие механизмы повышения качества и использования филиальной сети. Поскольку участие в высшем образовании в России в значительной степени обеспечивается за счет заочных форм, то его поспешное сокращение может привести к негативным последствиям. Вместо сокращения нужна его существенная модернизация.

Вместе с тем в системе накопились дисбалансы, связанные с сохранением большого числа отраслевых университетов и фантомных связей с рынком труда, с оппортунистическим поиском доходов от платного образования низкого качества.

С 2006 г. руководством страны были приняты меры прямого действия по формированию новой институциональной структуры высшего образования. Сначала — через выделение группы исследовательских университетов, а с 2012 г. и через выделение группы университетов с недостаточным качеством работы. Указанные шаги затронули только часть совокупности вузов, зачастую оставляя без внимания региональную дифференциацию высшего об-

разования, роль организаций высшего образования в локальном социально-экономическом контексте. Децентрализация системы с усилением роли регионов не произошла: всего 4% бюджетных средств государственных вузов приходит из региональных бюджетов. В 2015 г. планируется запустить ряд мер по оптимизации региональных систем высшего образования. Реализованные меры уже привели в движение всю систему, что проявилось и в череде организационных трансформаций — слияниях вузов, закрытии филиалов, сокращении программ заочного образования.

Однако в условиях экономического кризиса прямые структурные действия оказываются не подкрепленными необходимыми ресурсами для повышения качества деятельности. Поэтому предлагаемые (и действительно рациональные) меры по формированию современной структуры системы высшего образования должны быть ресурсно и нормативно поддержаны. Требуются нормативные и политические решения, обеспечивающие возможности включения в процессы оптимизации сети отраслевых вузов, а также позволяющие формировать структуры холдингового типа. Если это окажется невозможным, то риск профанации модернизации становится весьма реальным.

К другим фокусам политики в сфере высшего образования следует отнести также существенную модернизацию магистратуры и аспирантуры.

Государственная политика в сфере образования последних лет ориентировалась на использование программно-целевых и проектных методов. Кроме того, 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 новейшего времени стало введение ЕГЭ (см. рис. 7.10), что коренным образом изменило систему приема в высшие учебные заведения, а также закрепило принципиально новый механизм оценки деятельности вузов. Видоизменение института ЕГЭ определяло общие рамки развития высшего образования. В этом смысле важнейшими моментами являются: повышение прозрачности процедуры проведения ЕГЭ и обеспечение его объективности, установление пороговых значений, изменение и дифференциация структуры

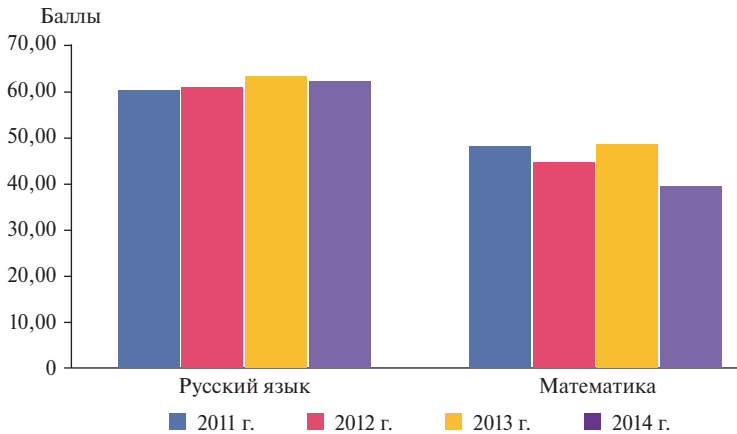


Рис. 7.10. Динамика среднего тестового балла ЕГЭ по обязательным дисциплинам

вступительных испытаний (сочинение, отмена тестовой части по некоторым предметам, портфолио, устная часть).

Принципиально значимым трендом десятилетия был переход на уровневую систему высшего профессионального образования — присоединение к Болонскому процессу, а затем замена ступеней ВПО на уровни: бакалавриат и подготовка специалиста, магистратура.

Существенное значение имел процесс дифференциации вузовского ландшафта — разделение учебных заведений на национальные исследовательские университеты и федеральные университеты и, как следствие, изменение структуры государственного ресурсного обеспечения высшего образования. Начиная с 2000 г. 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. На практике сделаны первые шаги в сторону повышения автономности вузов.

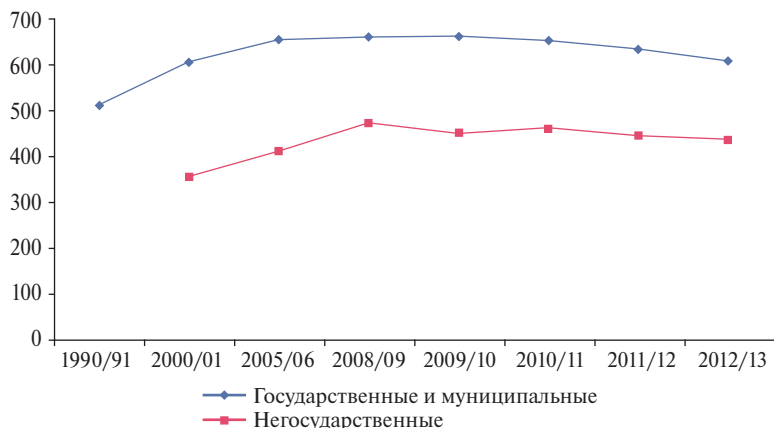


Рис. 7.11. Динамика численности высших учебных заведений (государственные и частные вузы)

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 — это некоторые меры, принятые в данном направлении.

Ключевым трендом последних лет стала государственная политика в области обеспечения качества высшего образования, которая осуществляется за счет:

- внедрения новых инструментов мониторинга и оценки (ЕГЭ и мониторинг эффективности вузов);
- мер по сокращению сектора высшего образования путем фактического ограничения возможностей образовательной деятельности учебных заведений, не соответствующих требованиям качества, вследствие чего сократилась численность как государственных, так и частных вузов (см. рис. 7.11);
- 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 в рассматриваемый 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 для синхронизации целевых приоритетов и задач. В частности, одной из наиболее перспективных идей, нацеленных 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 вузами и создания университетских комплексов.

В течение нескольких последних лет осуществляется 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 обу-

чения; обеспечение экономической самостоятельности и создание системы финансирования высшего образования по принципу «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 «майских указов» Президента (2012 г.). Институциональные преобразования и рост бюджетного финансирования образования сфокусированы на модернизации инфраструктуры школьного образования и повышении 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 труда.

Возможности граждан в получении информации об образовательных организациях, услугах, результатах, а также использова-

нии 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 остается все еще не вполне удовлетворительным.

8. Социальная защита и реформа пенсионной системы¹

О.В. Синявская, С.С. Бирюкова

8.1. Динамика социальных расходов

В 2012 г. в России 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 годов, на фоне роста российской экономики постепенно наращивалось финансирование образования и здравоохранения: расходы на систему образования с 2004 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 г. привело 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 затрат на образование совпадали с темпами роста валового продук-

¹ В данном разделе 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.

Таблица 8.1. Расходы на социальную политику в России, 2002–2012 гг.*, % от ВВП

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Социальная политика	18,5	17,3	16,4	17,2	17,0	17,7	17,5	21,9	22,1	20,9	21,1
В том числе:											
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
В том числе:											
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	1,1	1,2	1,1	1,9	2,0	1,9	1,8	2,7	2,8	2,7	2,5
В том числе:											
Льготы 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

Окончание табл. 8.1

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Адресные социальные программы⁸⁾</i>	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4
<i>Отдельные виды нестраховой социальной поддержки семей с детьми⁹⁾</i>	—	—	—	—	—	—	0,03	0,1	0,2	0,3	0,4
<i>Другие виды пособий и социальной помощи¹⁰⁾</i>	0,04	0,03	0,03	0,04	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	—	—
<i>Социальное обслуживание¹¹⁾</i>	н.д.	0,5	0,7	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4
<i>Другие расходы на социальную защиту¹²⁾</i>				0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

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 Ф3 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, на 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 и проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, а также на возмещение стоимости гарантированного

переня 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) 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) оплату 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, ежемесячные 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).

* В таблице представлены расчеты Е.А. Гориной, к.э.н., ст.н.с. ЦАДУЖ.

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 России 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.

та, 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 1,2 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 Российской Федерации на период до 2020 года (до 9–9,8% ВВП).

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 годов 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.

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 сих пор. 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 годов — 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 проч.

Двукратное сокращение ВВП и хронический дефицит государственного бюджета того 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 содержании основной деятельности данных 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 предоставлялись за счет средств поставщиков этих услуг.

Принципиально новые для страны социальные и экономические вызовы, такие как, например, распространение безработицы или усиление миграционных потоков из стран бывшего Советского Союза, потребовали быстрой разработки нового законодательства. В результате уже в 1991 г. был принят Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации», а затем в соответствии с ним были образованы внебюджетный Государственный фонд занятости населения РФ (ГФЗН) и Федеральная служба занятости (ФСЗ), основной задачей которой стала политика противодействия безработице. В 1993 г. были приняты законы «О беженцах» и «О вы-

нужденных 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 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 годов потребность в новых источниках экономического роста [Обзор социальной политики..., 2007]. Сочетание неблагоприятной демографической динамики, растущего доходного неравенства и низкой эффективности сложившихся к тому моменту институтов социальной сферы в ближайшей перспективе должно было привести к 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 Федеральный закон № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддерж-

ке 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 Российской Федерации, 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. Федерального закона № 81 «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» ежемесячное пособие на ребенка стало предоставляться только тем семьям, доходы которых находились ниже уровня прожиточного минимума, одновременно с этим был назначен и базовый размер пособия в 70 руб. Вследствие введения критерия нуждаемости численность получателей ежемесячного детского пособия начала постепенно снижаться (табл. 8.2). Утвержденный в 2004 г. Жилищный кодекс Российской Федерации 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. 8.2).

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

Таблица 8.2. Численность участников некоторых программ системы социальной защиты, 2000—2013 гг.

Участники	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Дети 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
Получатели 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
<i>Удельный вес детей до 16 лет, на которых назначено пособие, в общей численности детей (от 0 до 16 лет), %</i>	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
Пенсионеры, получающие федеральную социальную доплату к пенсии, на конец года, млн чел.											2,5	2,7	2,9	3,0
Пенсионеры, получающие региональную социальную доплату к пенсии, на конец года, млн чел.											2,5	2,4	2,4	2,4
Получатели ежемесячных денежных выплат, млн чел.						16,4	16,8	16,9	16,8	16,8	16,7	16,6	16,6	16,5

Окончание табл. 8.2

Участники	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Семьи, получившие субсидию на оплату ЖКУ, тыс.	3212	3963	5251	7093	6802	6060	5460	4561	4086	4275	3763	3737	3758	3545
Удельный вес семей, пользующихся субсидиями, в общем числе семей, %	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
Граждане, пользующиеся 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, %	31	33	34	30	30	26	28	27	27	26	26	26	26	26

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России: стат. сб. 2003–2014 гг.; данные ЦБСД Росстата.

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 финансирования этих программ: 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 данном 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 г., а на социальную защиту — до 2006 г. включительно (табл. 8.1).

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. 8.3)). Ситуация начала меняться во второй половине 2005 г., когда Президентом страны было объявлено начало реализации приоритетных национальных проектов, три из которых — «Здоро-

Таблица 8.3. 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	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
В том числе:														
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	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
в том числе:														
по беременности и родам	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
при рождении ребенка	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
по уходу за ребенком до 1,5 лет	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
по уходу за детьми-инвалидами	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
ежемесячное пособие на ребенка	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
выплаты единовременного пособия беременной жене военно-														

Продолжение табл. 8.3

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
служащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву									0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
выплаты на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на оплату труда приемному родителю									1,2	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4
выплаты единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью									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 РФ						14,5	12,8	13,5	18,9	19,0	19,8	19,7	20,5	20,8

Окончание табл. 8.3

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Субсидии и льготы гражданам на оплату ЖКУ	н.д. ¹⁾	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	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, % 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, % 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, % 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

¹⁾ В 2000–2005 гг. эта статья входила в прочие выплаты пособий.

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России: стат. сб. 2005, 2010, 2013, 2014 гг.

вье», «Образование» и «Доступное и комфортное жилье» — относились к социальной сфере.

Сразу после этого, в 2006 г., в Послании Президента России 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 годов, 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) капитала²; 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.

В 2007 г. была принята Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, включающая три этапа реализации, направленных на:

- 1) преодоление сложившихся негативных тенденций демографического развития России (2007–2010 гг.);
- 2) стабилизацию демографической ситуации (2011–2015 гг.) и

² Размеры назначенных выплат см. в табл. 8.4.

3) предупреждение возможного ухудшения демографической ситуации в стране в будущем (2016–2025 гг.).

В 2008 г. Правительство Российской Федерации 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 содержание ребенка (4000 руб.), позволяющие региону претендовать на субсидию из федерального бюджета. Еще через несколько лет на волне общественного внимания к 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

Таблица 8.4. Размеры основных выплат семьям с детьми на 1 января соответствующего года, руб., 2007–2014 гг.

Выплата	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	105,0
Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет (минимальный размер):								

Окончание табл. 8.4

Выплата	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 возмещение, 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

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России: стат. сб. 2010, 2013 гг.; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (Справочная информация); Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ (ред. от 28 июня 2014 г.) «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

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 г. 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 быстрорастущие 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.

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. 8.2), 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 году 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 изданием так

называемых *майских указов* Президента. Пять из 11 программных указов, подписанных 7 мая 2012 г., так или иначе касались вопросов социальной политики³. Среди задач, сформулированных в указах, 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 трех лет и др. Среди результатов, достигнутых в рамках исполнения указов, можно назвать 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 трех 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 определен широкий набор задач для социальной политики в отношении детей и семей с детьми, — Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы. Основным принципом Стратегии стало обеспечение равных возможностей развития для всех детей, вне зависимости от экономического или социального статуса их семей, места проживания или характеристик здоровья. К настоящему моменту завершен первый этап ее реализации, важнейшим результатом которой стала разработка

³ 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 граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации».

Концепции семейной политики в России до 2025 года (утверждена 25 августа 2014 г.). Отличительной особенностью последних двух документов является включение 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. Вступление в силу в 2015 г. Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» должно привести к увеличению доли адресной помощи в системе социальной защиты населения и, соответственно, повышению эффективности предоставляемых услуг. Право на бесплатное обслуживание согласно указанной в законе норме получили граждане с доходом ниже полутора прожиточных минимумов, что теоретически должно расширить доступ малоимущего населения к социальным услугам. Вместе 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 обла-

сти 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 условиях 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 основных перспективных 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 незначительных 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, с одной стороны, позволит 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 15 лет пенсионная система с этой задачей справилась [Синявская, 2012]. Немалую роль в этом сыграла положительная динамика в уровне пенсий в период после кризиса 1998 г. В отличие от кризисного десятилетия 1990-х годов, когда реальные размеры пенсий дважды (в 1992 и 1998–1999 гг.) испытывали почти двукратное падение, весь рассматриваемый период (с 2000 по 2014 г.) пенсии в

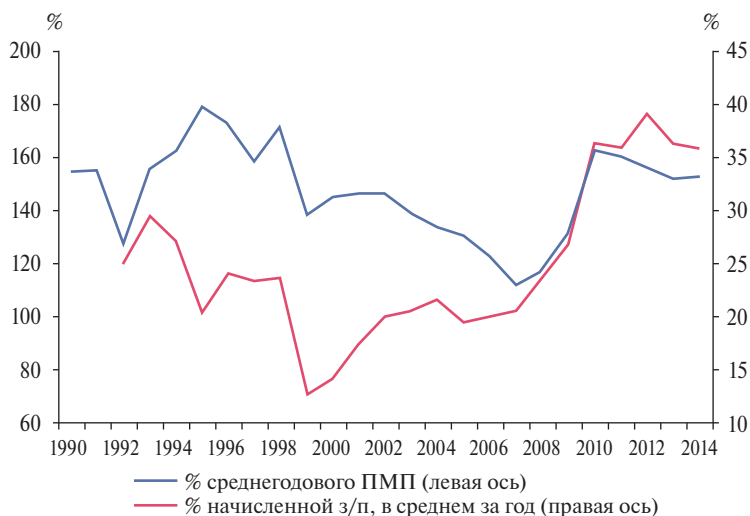


Рис. 8.1. Динамика среднегодового размера пенсии по отношению к среднегодовому размеру прожиточного минимума пенсионеров и к начисленной заработной плате, 1990–2014 гг.

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 раза. В 2014 г. впервые за последние годы реальный размер пенсии сократился, составив 97,7% от уровня 2013 г.

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 2014 г. средний размер пенсии составил 163% 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 г.

данный показатель снижался на протяжении пяти 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 г. 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 г.

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.

Доходы и расходы пенсионной системы

Пенсионные расходы — самая большая статья социальных расходов всех современных развитых государств, включая Россию. Вплоть до 2008 г. включительно доходы и расходы ПФР варьировались в районе 5–6% ВВП. Наиболее заметный рост расходов на выплату пенсий пришелся на 2009–2010 гг. В 2010 г. 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 г. 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 гг. — 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 г.

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 примерно с 3,0% ВВП в 2003 г. до 4,8% ВВП в 2010 г. и в 2013 г. опустились до 3,4% ВВП. В 2013 г. 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 при наличии 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 годов 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 г. р.⁴

Стоит заметить, что точно оценить такой ключевой для пенсионной системы показатель, 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,

⁴ Подробнее изменения возрастной структуры населения обсуждаются в разд. 2 «Демография и демографическая политика».

которая в период с 2000 по 2008 г. 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. Одновременно снижалась занятость на крупных и средних предприятиях, выступающих наиболее аккуратными плательщиками пенсионных взносов⁵.

Численность пенсионеров сокращалась с 1998 по 2003 г. 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 человек. Такого количества 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 старости⁶, которые, согласно оценкам ПФР, в 2010 г. составляли 30% всех получателей вновь назначенных пенсий⁷. 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. Затем динамика данного показателя стала отрицательной; в 2013 г. на 100 пенсионеров приходилось 166 работников.

⁵ Подробнее об этом см. разд. 3 «Рынок труда и политика на рынке труда».

⁶ По данным социально-демографического обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (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.

⁷ За прошедшие годы, по экспертным оценкам, эта доля уменьшилась до 24–25%, но прежде всего в силу изменений в численности возрастных когорт населения предпенсионного возраста.

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, продолжающиеся деиндустриализация и деформализация занятости и экономическая рецессия.

Старение населения, кардинально меняющее возрастную структуру населения России, — неизбежный, но хорошо прогнозируемый вызов. Согласно среднесрочному демографическому прогнозу до 2030 г. отношение числа лиц трудоспособного возраста к числу лиц пенсионного возраста сократится с 2,56 в 2013 г. до 1,84—2,08 в 2030 г. (в зависимости от используемого сценария). Количество 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 дополнительное давление на сокращение числа реальных плательщиков пенсионных взносов и доходной базы пенсионной системы⁸. Еще одной проблемой российской пенсионной системы, которая может обостриться 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 годов он активно идет и в России⁹. Соответственно сокращается продолжительность трудовой жизни и период уплаты пенсионных взносов.

⁸ Подробнее о влиянии постиндустриального развития на пенсионную систему см.: [Синявская, 2010].

⁹ По данным обследования РИДМИЖ-2007, медианный возраст начала трудовой деятельности увеличился примерно на два года — с 18 лет у поколения 1945—1954 г. р. до 20 лет у поколения 1975—1984 г. р., причем с годами этот разрыв может оказаться еще больше, поскольку к моменту проведения опроса не все представители последнего поколения успели вступить на рынок труда.

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 их мотивацию к участию в уплате пенсионных взносов [Синявская, 2012].

Недавний и труднопрогнозируемый вызов — усилившаяся неопределенность динамики экономического развития. Для устойчивости пенсионной системы необходим экономический рост и низкие уровни инфляции. Экономическая рецессия приводит к снижению уровней занятости и/или сокращению реальной заработной платы, что соответственно снижает поступления страховых взносов в пенсионную систему. Кроме того, в условиях макроэкономической нестабильности практически невозможно снижать неформальную занятость.

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 пенсионной системы. Все вместе эти процессы неблагоприятно отразятся на показателях уровня пенсионного обеспечения.

8.3.2. Основные этапы пенсионной реформы

Пенсионная реформа 2002 г.

Реформа 2002 г. имела три официальные цели: 1) усилить страховые принципы, теснее увязав размер назначаемой пенсии с зарплатой, страховым стажем и ранее уплаченными взносами; 2) увеличить реальный размер пенсий; 3) обеспечить финансовую устойчивость и сбалансированность пенсионной системы¹⁰.

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 страховый капитал и страховые части пенсий на величину, не превышающую рост доходов ПФР, поступивших на страховую часть пенсии в расчете на одного пенсионера.

Проблемы с достижением целей реформы 2002 г. 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

¹⁰ Подробный анализ положений пенсионной реформы 2002 г. см.: [Малева, Синявская, 2007].

заработками и пенсией и нарушало требование сбалансированности системы. Низкие требования к стажу подрывали стимулы к длительной формальной 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 г. р. и женщин 1957–1966 г. р. 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. Работникам Крайнего Севера было предоставлено право на получение повышенных

пенсий в любом регионе России. В результате финансирование пенсионной системы становилось 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 г. 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 пенсии обозначились и проблемы с администрированием средств 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 гг.,
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, так как при переоценке пенсионных прав основным фактором выступала продолжительность страхового и особенно трудового стажа. В этот же период проводилась и индексация социальных пенсий, причем 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 г. 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 труда¹¹. 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 систем¹².

Среди мероприятий по поддержанию уровня жизни будущих поколений пенсионеров можно отметить следующие. Во-первых, была создана система софинансирования дополнительных пенсионных накоплений, вступать в которую можно было в 2007–2013 гг.¹³ 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 г. на официальном уровне возобновилась дискуссия о целесообразности сохранения системы обязательных пенсионных накоплений. Эта реформа, изначально имевшая не только сторонников, но и противников внутри Правительства,

¹¹ В отношении работающих на рабочих местах, включенных в Список № 1, на 2013 г. — 4%, на 2014 г. — 6%, на 2015 г. — 9%, а включенных в Список № 2 и в «малые списки» — на 2013 г. — 2%, на 2014 г. — 4%, на 2015 г. — 6%.

¹² Следует отметить, что данные меры запланированы Минтрудом России на 2013–2018 гг.

¹³ Срок вступления в программу софинансирования был впоследствии продлен до конца 2014 г.

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 мая 2012 г. № 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» (пп. 1«м»). Соответствующий документ был подготовлен Минтрудом России в 2012–2013 гг., опубликован в сентябре 2012 г. и утвержден Правительством России в декабре 2012 г.¹⁴

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 раньше, в 2011 г., концептуальное видение развития пенсионной системы на ближайшее десятилетие было представлено в гл. 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

¹⁴ 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. № 2524-р.

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» (разд. II). В соответствии с поручением Президента России 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. Кроме того, 28 декабря 2013 г. 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 рань-

ше 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 приобретает 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 г. По состоянию на конец августа 2015 г. в открытом доступе¹⁵ был размещен только проект Методики определения стоимости одного пенсионного коэффициента. Проект Методики расчета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации¹⁶, на которую ссылается предыдущий документ, размещен на сайте Единого портала в устаревшей уже редакции от 21 марта 2014 г. с примечанием, что публичное обсуждение данного документа завершено¹⁷. Нет и Методики определения прогнозируемого объема поступлений страховых взносов на выплату страховых пенсий¹⁸. 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 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 принята¹⁹. Официально начало действия программы было сдвинуто с февраля 2014 г. на январь 2015 г. Однако в начале 2015 г. представители Минтруда заявили, что программа не может

¹⁵ В СПС «КонсультантПлюс» и на сайте Единого портала <regulation.gov.ru>.

¹⁶ В настоящее время существует только проект соответствующего постановления Правительства, которое должно утвердить данную Методику. Сама Методика в открытом доступе не приводится.

¹⁷ <http://regulation.gov.ru/project/11607.html?point=view_project&stage=2&stage_id=8667>.

¹⁸ 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.

¹⁹ Отдельные положения проекта этой госпрограммы размещены на сайте госпрограмм: <<http://programs.gov.ru/Portal/programs/indicators/6>> (информация приводится по состоянию на конец мая 2015 г.).

быть утверждена из-за невозможности прогнозировать динамику ключевых показателей пенсионного обеспечения в условиях возросшей неопределенности. Впоследствии название проекта госпрограммы было изменено на «Развитие пенсионной системы на 2017–2025 годы». По состоянию на конец мая 2015 г. перспективы и сроки принятия данной программы остаются туманными.

Увеличение доли средств, не доходящих 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 г. было принято решение о введении моратория на формирование обязательных пенсионных накоплений. Первоначально решение приняли сроком на один год. Однако в 2014 г. мораторий продлили еще на год. Все это время все пенсионные взносы поступают в страховую часть пенсионной системы и расходуются на выплату текущих пенсий.

В новой пенсионной системе согласно документам, регулирующим пенсионную реформу 2015 г., обязательные накопительные пенсии 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.

8.3.3. Нерешенные проблемы пенсионной системы

Критический анализ реформы 2015 г.

Следует отметить, что с формальной (математической) точки зрения предложенная формула мало чем отличается от действовавшего в 2002–2014 гг. порядка формирования пенсионных прав

и расчета пенсий. При этом непрозрачность и сложность процедуры расчета пенсий в новой формуле выше. Тем не менее **главными достижениями перехода к новой формуле** следует считать следующие. Во-первых, она сделала возможным проведение ряда параметрических изменений (повышение требований к стажу, введение еще одного условия для получения страховой пенсии — наличия минимального числа баллов), которые в рамках прежней системы политически были труднореализуемы. Во-вторых, учет пенсионных прав в баллах (а не рублях) и непрозрачность методики расчета стоимости пенсионного коэффициента облегчают Правительству задачу сдерживания индексации пенсий в неблагоприятных внешних условиях. Таким образом, риски несбалансированности пенсионных доходов и обязательств в новой формуле действительно ниже.

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.

Поднятие потолка 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 эф-

фективными. Потенциал добровольного откладывания выхода на пенсию очень мал, даже в условиях ограничения доходов работающих пенсионеров. По данным обследования РИДМИЖ 2011 г., отложить обращение за пенсией ради того, чтобы ее размер вырос в 1,5 раза, были готовы 20% опрошенных непенсионеров 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 тыс. человек. Согласно версии проекта этой же госпрограммы, актуальной по состоянию на конец мая 2015 г., численность застрахованных лиц, вышедших на пенсию позже установленного возраста, в 2020 г. составит 11,83 тыс. человек. Введение ограничений на доходы всех работающих пенсионеров — в прежних границах пенсионного возраста — может спровоцировать отток пенсионеров либо вообще 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 труднопредсказуем 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 Федерального закона «О страховых пенсиях» и сразу после этого в него было внесено и продолжает вноситься достаточно большое число поправок, которые расширяют права отдельных групп застрахованных — например, женщин с тремя-четырьмя 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. и сократившаяся до 1,7 и 1,9% ВВП в 2014 и 2015 гг. соответственно благодаря мораторию на формирование пенсионных накоплений, возобновит свой рост после прекращения моратория 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%-ного взноса с заработков работников (Минфин); ужесточение контроля за легальностью выплачиваемой зарплаты (Минтруд). Пока предварительный консенсус в Правительстве был достигнут лишь в отношении предложения Минтруда не выплачивать пенсию работающим пенсионерам, чей годовой фонд заработной платы превышает 1 млн руб.²⁰

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 серьезной 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 сужаются. **Внутренние проблемы** пенсионной системы включают: а) низкий фактический пенсионный возраст; б) постоянное изменение норм пенсионного обеспечения и нестабильность тарифной политики (пониженный уровень тарифов для ряда категорий работодателей), оказывающие негативное влияние на мотивацию участников пенсионной

²⁰ Проект федерального закона «Об особенностях выплаты пенсий работающим пенсионерам» (версия от 21 мая 2015 г.) размещен в СПС «Консультант-Плюс».

системы; в) дополнительные расходы пенсионной системы сверх предусмотренного пенсионного законодательства, в том числе расходы на валоризацию пенсионного капитала, дополнительное увеличение фиксированного базового размера пенсий в 2005, 2008–2010 гг.; г) отсутствие четко прописанного источника финансирования перехода к смешанной пенсионной системе, включающей обязательный накопительный элемент; д) низкую доходность по обязательным пенсионным накоплениям; е) слабое развитие добровольных форм пенсионных накоплений. Все эти факторы, с одной стороны, негативно влияют на финансовую устойчивость пенсионной системы, а с другой — не позволяют значительно повысить уровень жизни пожилого населения.

Как было показано выше, новая модель пенсионной реформы, вступающая в действие с 2015 г., 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 повышения пенсионного возраста недостаточно, и Правительство это понимает. В связи с этим Правительство вполне обоснованно предлагает **повысить требования к минимальной продолжительности страхового стажа**, особенно — для отдельных категорий досрочных пенсионеров. Несмотря на то что рост требований к стажу повышает риски оказаться за рамками системы страховых пенсий для ряда категорий трудоспособного населения (длительно незанятые, неформально занятые), численность таких категорий вряд ли будет значительной, а институт социальных пенсий решает для них проблему преодоления бедности в старости. Для остальных эта мера позволит стимулировать более длительную уплату пенсионных взносов и приведет к повышению фактического пенсионного возраста. Наряду с этим нужно более последовательно проводить **реформу досрочных пенсий** и решаться на повышение нормативных границ возраста назначения пенсий по старости. Исходя из социально-демографических и политических факторов, целесообразно начать **повышение пенсионного воз-**

раста с 2019 г. Прежде всего стоит выровнять пенсионный возраст мужчин и женщин на уровне 60 лет с последующим повышением этой границы до 62–63 лет. В пользу такого решения говорит более высокая продолжительность жизни женщин, в том числе с момента назначения пенсии²¹. Кроме того, 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.

В условиях сокращения бюджетного финансирования пенсионной системы можно, по-видимому, вводить, как это предлагает в настоящее время Минтруд России, **ограничения на выплату (части) пенсий работающим пенсионерам с высокими доходами**. Можно также вводить ограничения на выплату пенсий тем, кто вышел на пенсию досрочно, тем самым стимулируя выход на пенсию в общеустановленном возрасте или позднее. Однако, во-первых, делать это надо лишь одновременно с повышением нормативных границ выхода на пенсию по старости, а не вместо повышения возраста. Во-вторых, следует продумать механизмы администрирования этих ограничений, которые не решены в представленном в мае Минтрудом законопроекте, так, чтобы права пенсионеров не нарушались и отслеживание доходов работающих пенсионеров велось в режиме реального времени. Более жесткие ограничения доходов работающих пенсионеров (например, согласно варианту Минфина) представляются нецелесообразными. Их негативные социально-экономические последствия могут перекрыть экономию средств пенсионной системы. С одной стороны, может произойти отток пенсионеров с формального рынка труда (как это имело место в 1998–2001 гг., а также известно из мировой практики). Согласно существующим исследованиям 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. С другой стороны, отток пенсионеров с формального рынка труда способен приве-

²¹ Период пребывания на пенсии у российских женщин превышает аналогичные показатели у европейских женщин.

сти к росту расходов бюджетов регионов на меры социальной поддержки неработающих пенсионеров (доплаты до региональных прожиточных минимумов).

Вопрос тарифной политики имеет важное значение не только для пенсионной системы, но и для экономики в целом. Для создания благоприятного отношения бизнеса к преобразованиям в пенсионной сфере необходима фиксация тарифа на уровне 22% в длительной перспективе и отказ от попыток повысить этот тариф. Вместе с тем вполне разумны предложения социального блока Правительства по отказу от пониженных тарифов работодателям в связи с ведением бизнеса в особых территориях. Экономическая поддержка этих территорий может осуществляться с помощью других инструментов фискальной политики.

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 окончательное сворачивание этого сектора и усиление его теневизации. И то и другое имеет более серьезные негативные макроэкономические последствия. Для этой категории занятых, видимо, лучше предлагать создание особых добровольно-обязательных пенсионных систем, основанных на накопительных принципах.

Предложение Минфина брать дополнительные взносы с зарплаток 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. В перспективе — когда зарплаты снова начнут расти — можно вести речь о перераспределении действующего тарифа между работодателями и работниками в пользу увеличения отчислений непосредственно из зарплаток самих работников.

Усиление разнообразия демографических и трудовых биографий людей, главным образом — меньшая по сравнению с XX в. 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.

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 нуждаемости.

Помимо обозначенных выше стратегических мер в области пенсионной системы, на снижение организационных, политических и социальных рисков реализации пенсионной реформы также будут работать следующие **тактические меры**.

- **Принятие государственной программы «Развитие пенсионной системы».**
- **Принятие нормативно-правовой базы, необходимой для реализации пенсионной реформы 2015 г.**
- **Кардинальное улучшение информационной базы пенсионного обеспечения**, доступной как для межведомственного взаимодействия, так и для экспертной оценки ситуации в пенсионной системе.
- В последние годы произошло значительное улучшение информационной открытости ПФР для населения. Подробная ин-

формация о пенсионном законодательстве содержится на сайтах ПФР, Минтруда, Единого портала. На сайте ПФР и портале Госуслуги доступно значительное число электронных сервисов. Тем не менее изучение общественного мнения показывает, что люди зачастую недовольны качеством информации и услуг, которые они получают от сотрудников территориальных отделений ПФР, а также не вполне осведомлены о том, что изменилось в пенсионной системе. Поэтому в ближайшее время следует **организовать обучение и подготовку персонала** отделений ПФР, которые взаимодействуют с населением, а также еще больше **усилить информационную составляющую пенсионной реформы**.

- **Завершение запланированных преобразований в сфере обязательных пенсионных накоплений** и повышение прозрачности и надежности данного сектора.
- **Дальнейшее стимулирование добровольного пенсионного обеспечения** — как корпоративного, так и индивидуального.

Вопросы социального развития и социальной защиты населения с 2006 г. заняли прочное место в политической повестке страны. Однако, несмотря на политическое внимание и серьезный объем финансирования социальных статей бюджета, — совокупные государственные расходы на социальную политику в последние годы превысили пятую часть от величины ВВП страны, и более половины из них приходится на систему социальной защиты населения, — **действующие механизмы поддержки наиболее уязвимых групп показывают невысокую эффективность**. На историческом максимуме, как уже отмечалось ранее, доля социальных трансфертов в доходах населения в 2013 г. достигла 18,6%. В первую очередь это объясняется высокой долей затрат в структуре социального бюджета на поддержку массовых категорий населения без учета доходов. В то же время 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 обеспечению адресности социальных программ.

Как уже отмечалось выше, в сложившихся экономических и демографических условиях в системе социальных выплат и льгот

необходим структурный маневр, увеличивающий социальную защиту бедных и нуждающихся и сокращающий меры поддержки, предоставляемые по категориальному принципу.

С 2002 г. в стране реализуется пенсионная реформа; новый вариант реформы стартовал с 1 января 2015 г. 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 высокочувствительной от трансфертов из федерального бюджета.**

В ближайшие десятилетия российской пенсионной системе придется существовать в условиях резкого старения населения, возросшей макроэкономической нестабильности, сужающихся возможностей бюджетного финансирования. Пенсионная реформа 2015 г. не дает должного ответа на эти вызовы. 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.

Поскольку растущий дефицит ПФР представляет собой дополнительную нагрузку на экономику и государственные финансы страны, уже начался **новый виток изменений в пенсионной системе.** Задачу **повышения доходов пенсионной системы за счет легализации неформального сектора экономики**, которое могло бы существенно смягчить многие проблемы пенсионной системы, вряд ли возможно решить методами пенсионного регулирования; основного эффекта здесь стоит ожидать от мероприятий в сфере экономической политики и политики на рынке труда. В части **тарифной политики** у государства практически не осталось незадействованных ресурсов; единственное, что можно предпринять, — **отказаться от существу-**

ющих пониженных тарифов, прежде всего работодателям, ведущим бизнес в особых территориях, используя для поддержки этих территорий другие инструменты фискальной политики. Что касается **снижения пенсионных обязательств**, государство может, во-первых, ввести **ограничения на выплату пенсий работающим пенсионерам**. Это наиболее простой инструмент, эффект от введения которого, однако, может быть двояким: наряду с экономией средств на выплату пенсий вполне реально получить отток пенсионеров с формального рынка труда, а соответственно, падение поступлений в пенсионную систему и рост расходов на социальные доплаты неработающим пенсионерам до прожиточного минимума. Таким образом, механизмы реализации данной меры должны быть тщательно продуманы. Большой эффект могут дать меры, связанные с **повышением требований к минимальной продолжительности страхового стажа**, особенно для отдельных категорий досрочных пенсионеров; дальнейшие шаги по **реформированию досрочных пенсий**; и наконец, **повышение общеустановленного пенсионного возраста**. Утопично полагать, что в новых финансово-экономических условиях государственная пенсионная система сможет самостоятельно справиться с задачей поддержания уровня и качества жизни пожилых. Поэтому наряду с мерами по ее дальнейшему реформированию, во-первых, следует создавать условия для различных форм дополнительного пенсионного обеспечения и формирования добровольных сбережений на старость, в том числе путем обеспечения макроэкономической стабильности. И во-вторых, необходима **комплексная политика в отношении активного долголетия**, направленная на улучшение здоровья, качества образования и повышение производительности труда пожилого населения страны, расширение форм социальной и экономической активности пожилых, а также создание системы стимулов для увеличения продолжительности трудовой жизни. Повышение потенциала для активного долголетия должно стать стратегической задачей российской социальной политики.

Библиография

Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей. Совместный доклад НИСП и ЮНИСЕФ. М., 2011.

- Заработная плата в России: эволюция и дифференциация / под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капельюшникова. М.: Изд. дом ВШЭ, 2007.
- Малева Т.М., Сиянская О.В.* Пенсионная реформа: компромисс или консерватизм? // Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимова и др.; под ред. Т.М. Малевой; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. С. 158–217.
- Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимова др.; под ред. Т.М. Малевой; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007.
- Омельчук Т.Г., Попов В.Ю.* Проблемы реформирования пенсионной системы России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 3 (23). С. 107–129.
- Пишняк А.И., Тындик А.О., Сиянская О.В.* Выигравшие и проигравшие от кризиса // SPERO. 2011. № 15. С. 67–104.
- Сиянская О.В.* История пенсионной реформы в России // История новой России: очерки, интервью; в 3 т. Т. 3 / под ред. П.С. Филиппова. СПб.: Норма, 2011. С. 142–201.
- Сиянская О.В.* Политика повышения пенсий последних лет: результаты и ограничения // SPERO. 2012. № 16. С. 39–58.
- Сиянская О.В.* Российская пенсионная реформа: куда идти дальше? // SPERO. 2010. № 13. С. 187–210.
- Сиянская О.В., Омельчук Т.Г.* Последствия демографического старения для пенсионной системы в среднесрочной перспективе: опыт прогнозирования для России // SPERO. 2014. № 19. С. 7–30.
- Kovrova I.* Shaping a Pension System: Distributive and Incentive Effects of the Russian Pension Reforms. Ph.D. diss. University of Turin, 2007.

9. Тенденции и перспективы политики в сфере культуры

*Б.Л. Рудник, В.А. Куренной,
Т.В. Абанкина, Е.В. Куштанкина*

9.1. Ключевые тенденции

К основным тенденциям в сфере культуры¹, которые можно зафиксировать начиная с 2010 г., следует отнести, во-первых, возвращение государства в сферу культуры, выделение культуры в качестве приоритетного направления государственной политики, стремление преодолеть организационную инерционность и придать новый импульс активности в государственном секторе культуры, в частности, за счет расширения ведомственных полномочий Министерства культуры на область туризма, и 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 годов преобладающая установка центральных органов власти по отношению к сфере культуры может быть определена как нейтрально-технократическая и инерционная. Под первым подразумевается воздержание государства от высказываний о каких-то определенных ценностных, моральных

¹ В сферу культуры с точки зрения ответственности соответствующих органов федеральной, региональной и муниципальной власти в России традиционно включаются: охрана материального и нематериального культурного наследия, библиотечная и музейная деятельность, архивное дело, исполнительские искусства (театральная, концертная и цирковая деятельность) и иное художественное творчество, а также соответствующая образовательная подготовка, культурно-досуговая деятельность (деятельность клубов, парков и зоопарков), производство и прокат кинофильмов, работа подведомственных научных учреждений.

или идеологических ориентирах в сфере культуры, приоритетная ориентация на цели и показатели социально-экономического развития и задачи модернизации. Выступая на IV съезде Союза театральных деятелей России 22 октября 2001 г., М.Е. Швыдкой, в то время министр культуры Российской Федерации, следующим образом охарактеризовал взаимоотношения государства и сферы культуры: «Впервые в истории России государство, финансируя культуру, ничего не просит взамен, кроме того, чтобы культура существовала как таковая»². Такое отношение к декларированию идейных и ценностных ориентиров в государственной политике обозначено, в частности, в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 г., где сдержанно 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». Инерционное отношение к сфере культуры, ограничивающееся обеспечением конституционных прав и свобод (ст. 44 Конституции РФ) в рамках существующей сети учреждений культуры, вытекает из отсутствия значимых структурно-организационных преобразований как самого Министерства культуры, так и подведомственной сети учреждений, а также выражено в структуре основных базовых документов и нормативных актов этого периода, продолжающих до настоящего времени определять деятельность государственных органов в названной сфере и не уделяющих культуре специального внимания. Так, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) не содержит специального раздела, посвященного культуре: раздел «Развитие человеческого потенциала» включает комплексный подраздел «Развитие культуры и средств массовой информации». Культура как отдельное направление не была выделена также в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (Стратегия-2020), подготовленной по заказу российского Правительства в 2011 г.

² <http://www.litsovet.ru/index.php/material.read?material_id=192498&fullscreen=1> (дата обращения: 14.11.2014).

Ситуация в государственном секторе культуры начала быстро меняться начиная с 2012 г. — 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 этой сфере включены в Указ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». В указе постановляется, в частности, довести к 2018 г. размер средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе, а также определяется ряд целевых показателей развития сферы культуры.

В июне 2012 г. были существенно расширены функции Минкультуры России 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 изданный в 2012 г. Указ Президента России № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

Деятельность Министерства культуры под руководством Владимира Мединского регулярно оказывается в поле зрения общественности. В частности, громкий резонанс получили меры по реорганизации системы научных институтов Министерства культуры, завершившиеся слиянием в 2014 г. Российского института культурологии с Российским научно-исследовательским институтом культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачева.

В апреле 2013 г. 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 России на заседании клуба «Валдай» (сентябрь 2013 г.), а затем в Послании Президента Федеральному Собранию в декабре 2013 г. В октябре 2013 г. состоялось заседание Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству, где Владимир Путин заявил о «необходимости осмысленной государственной культурной политики, о том, что нужны четкие принципы и четкие ориентиры, которые обеспечат куль-

туре роль определяющего, а не периферийного фактора развития страны и общества, человеческого капитала».

Возвращение к артикулированной культурной политике в рамках широкого понимания термина «культура» получило и содержательное наполнение, определенное в Послании 2013 г. как «консервативная позиция», направленная на защиту «традиционных ценностей». Обобщая указанные выступления Владимира Путина по данному 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 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 г. был предпринят следующий принципиальный шаг в направлении активизации государства в сфере культуры: в мае 2014 г. 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 г. 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 в сфере не только внутренней, но и внешней политики. В июле 2014 г. 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 11 зарубежных центров науки и культуры (РЦНК), в том числе 9 — на территории СНГ.

24 декабря 2014 г. 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:

- 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 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 г., 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. В полной мере судить о конкретном характере этих изменений можно будет лишь после того, как за принятием Основ государственной культурной политики последуют шаги в области стратегического планирования, бюджетирования и институционального развития отрасли.

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 г. Отличительной особенностью пермской культурной инициативы являлась 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 г. Однако после ухода Чиркунова с поста губернатора активность пермского проекта снизилась.

Москва. Обновление культурной политики Москвы начиная с 2011 г. в значительной степени связано с деятельностью Сергея Капкова. В 2011 г., заняв должность 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 г. по инициативе губернатора Ульяновской области Сергея Морозова. Главным мероприятием фонда является ежегодный «Международный культурный форум» (основная статья расходов фонда в 2013 г.). Декларируемые цели фонда включают поддержку творческих ини-

циатив и проведение мероприятий, направленных «на развитие культуры, искусства, творческих индустрий и продвижение Ульяновской области через культуру», а также создание кластера творческих индустрий. В 2013 г. Ульяновская область выходила с инициативой реализации крупного музейно-туристического проекта «Музей СССР», однако эти планы пока не получили дальнейшего развития. Громкий резонанс имела также премия имени Аркадия Пластова, учрежденная в 2010 г. правительством Ульяновской области и вручаемая художникам реалистической направленности. Однако после объявления в 2013 г. о том, что размер призового фонда премии достиг 20 млн руб. и стал самым большим в мире, присуждение премии было приостановлено. В 2014 г. в Ульяновской области разработан проект Стратегии культурной политики Ульяновской области до 2025 г., в котором делается акцент на развитии культурных индустрий, однако основная часть его ориентиров находится в ведомственном русле министерства культуры.

Муниципальная активность. Локальные инициативы появляются не только на региональном, но и на муниципальном уровне, они весьма многообразны в своих проявлениях. Широкой известностью с точки зрения культурной активности пользуются, в частности, города Мышкин, Суздаль и Переславль-Залесский. Этому способствует включение названных городов 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 «Магнезит» — градообразующее предприятие Сатки. С 2012 г. в городе проводится форум развития культурных инициатив «Мир без границ». В 2013 г. 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 «Магнезит» выставлялись шедевры этого музея. В 2014 г. 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. С одной стороны, этот поиск направлен на переопределение сложившихся форматов функционирования учреждений культуры и качественное наполнение культурной активности. С другой стороны, речь идет о более комплексной — в сравнении с устоявшимся ведомственным пониманием — трактовке сферы культуры, которая включает 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 сферы культуры

В отношении объемов государственной поддержки культуры до сих пор не существует более или менее сопоставимых данных для проведения международных сравнений. Несмотря на установление ЮНЕСКО в 2009 г. единых правил ведения статистического учета в сфере культуры³, 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.

³ Система статистики культуры ЮНЕСКО-2009 (ССК). UNESCO–UIS. Canada, 2010.

На основании интерактивной статистической базы данных Евростата были рассчитаны расходы на культуру и искусство в процентах от ВВП (табл. 9.1).

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 разительным (табл. 9.2).

Таблица 9.1. Расходы¹⁾ на культуру и искусство в России и отдельных странах ЕС, 2002–2011 гг., % от ВВП

Страна ²⁾	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
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
Россия	н.д.	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6

Окончание табл. 9.1

Страна ²⁾	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
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.

¹⁾ 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 вид, сопоставимый с расходами на культуру и кинематографию в России, из расходов по статье «Рекреация, культура и религия» выведены расходы по подразделам 0801, 0803 и 0804.

²⁾ 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.

Таблица 9.2. Расходы на культуру и искусство в России и отдельных странах ЕС в расчете на душу населения, 2002–2011 гг., евро, в текущих ценах

Страна ¹⁾	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Люксембург	609	675	833	1083	852	935	936	878	918	941
Нидерланды	258	270	269	280	284	282	295	313	319	310

Окончание табл. 9.2

Страна ¹⁾	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
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 ²⁾
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
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 ³⁾	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

¹⁾ Страны представлены в порядке убывания расходов на культуру и искусство в расчете на душу населения (в евро) по данным за 2011 г.

²⁾ Данные за 2010 г.

³⁾ 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 3,5 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. 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 г.

Противоречивость современной государственной культурной политики России заключается в несоответствии декларируемых целей и реально осуществляемых действий. Надо признать, что в 2000-е годы сфера культуры, к сожалению, не вошла в число официально обозначенных приоритетных национальных проектов. На протяжении последнего десятилетия расходы консолидированного бюджета РФ на культуру в номинальном выражении устойчиво росли (рис. 9.1). Однако в реальном выражении (в условиях 2005 г.) ситуация выглядела не столь оптимистично.

Демонстрировали тенденцию к снижению значения показателей доли расходов на культуру в общих расходах консолидированного бюджета РФ⁴, а также в расходах на социально-культурную сферу. Если в 2005–2008 гг. значение второго из названных показателей колебалось в пределах 3,3–3,4%, то в 2011 г. оно составило 2,8%, в 2012, 2013, 2014 гг. — 2,6%. Иными словами, значимость расходов на культуру снизилась в посткризисном периоде не только по сравнению со всеми другими направлениями расходования бюджетных средств, но и в рамках расходов на социально-культурную сферу.

Таким образом, реализуемый комплекс государственных мер, при положительной динамике отдельных показателей, отмеченной в последние 10 лет, пока не оказал решающего позитивного влия-

⁴ См.: Государственная поддержка культуры в России / под общ. ред. Б.Л. Рудника. М.: Изд. дом ВШЭ, 2014.

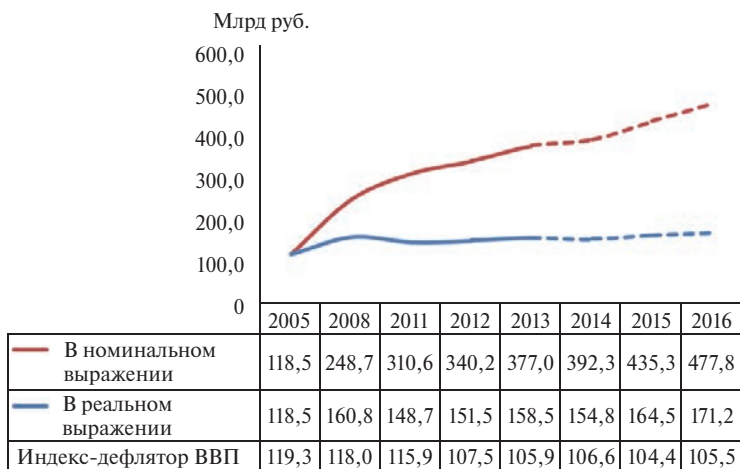


Рис. 9.1. Расходы консолидированного бюджета РФ в сфере культуры в номинальном и реальном выражении

Источник: Государственная поддержка культуры в России / под общ. ред. Б.Л. Рудника. М.: Изд. дом ВШЭ, 2014.

ния на ситуацию с финансированием сферы культуры. Фактически «остаточный» принцип ее финансирования продолжает сохраняться.

9.1.4. Поворот в государственной политике в сфере культуры: государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг.

На современном этапе принимаются документы, дающие основание 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 РФ 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 — 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 гг. (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317) предусматривается, что реализация инновационного варианта развития сферы экономики приведет за 2007–2020 гг. к увеличению расходов бюджетной системы на культуру и кинематографию с 0,7 до 1,5% 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;
- иные;

финансовые, в том числе:

- прямое бюджетное финансирование мероприятий государственной программы (капитальные вложения, НИОКР и прочие расходы);
- предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ;
- 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 РФ, бюджеты муниципальных образований, внебюджетные источники);
- адресная финансовая помощь учреждениям культуры, система поощрения, в том числе награждений премиями, отдельных учреждений культуры и творческих работников;
- 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;
- 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 (освобождаемому от налогообложения) товаров на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией;
- 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;
- иные.

9.1.5. Анализ реализации указов Президента России 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 России от 7 мая 2012 г. № 597 «О мерах по реализации государственной социальной политики» (далее — Указ № 597), а также последующие поручения Президента.

Согласно Указу № 597 Правительству Российской Федерации поручено:

- обеспечить доведение к 2018 г. 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 следующие меры:
 - создать к 2015 г. в малых городах не менее пяти центров культурного развития;
 - включать ежегодно в Национальную электронную библиотеку не менее 10% издаваемых в Российской Федерации 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.

Поручено также совместно с субъектами РФ разработать и обеспечить реализацию комплекса мер по расширению практики обмена выставками между музеями России, по работе музеев в вечернее и ночное время.

Кроме того, поручением Президента России от 17 июля 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 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;
- 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 РФ при реализации мер по поэтапному повышению заработной платы работников культуры обратить внимание на необходимость увеличения с 2013 г. 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 г. 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 2014 г. свидетельствует о положительной динамике этого показателя. Но следует отметить, что плановое значение данного показателя в 2014 г., как и в 2013 г., достигнуто в основном за счет преимущественного роста заработной платы в федеральных учреждениях (151,1% к средней заработной плате по экономике регионов) и учреждениях субъектов РФ (87,9%). При этом особо тревожной представляется ситуация с муниципаль-

ными учреждениями (54,9%), составляющими наиболее массовую сеть учреждений культуры в регионах. Кроме того, остаются регионы, в которых значения этого показателя ухудшаются из года в год.

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 14 регионов, в которых не достигнуты показатели, установленные по заработной плате региональными «дорожными картами», в трех субъектах РФ дефицит областного (республиканского) бюджета по итогам 2014 г. превысил предельные значения, установленные Бюджетным кодексом РФ (15% общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета объема безвозмездных поступлений). Кроме того, в 8 субъектах РФ из 14 (Республика Дагестан, Забайкальский край, Еврейская автономная область, Челябинская, Кемеровская, Волгоградская, Вологодская, Магаданская области) на 2015 г. запланировано сокращение расходов на культуру, что увеличивает риск неисполнения указов в этих регионах и по итогам 2015 г.

Необходимо 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 9 субъектах РФ, где по итогам 2014 г. достигнуты установленные в региональных «дорожных картах» целевые показатели, дефицит бюджета субъекта РФ превысил 15% общего годового объема доходов без учета безвозмездных поступлений. А в 36 субъектах РФ превышено пороговое значение по уровню государственного долга, установленное Бюджетным кодексом РФ⁵, при этом в половине из них доля кредитов коммерческих банков в общем объеме их долговых обязательств превышает 50%.

Следует сказать также о проблемах управления выполнением указа и поручений Президента России в сфере культуры. Государственная программа «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг., призванная стать действенным инструментом развития российской культуры на долгосрочный период, в настоящее время не обеспечивает в должной мере интеграцию финансовых ресур-

⁵ Более 50% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

сов из различных источников. В госпрограмме отсутствуют данные по прогнозируемым объемам расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на реализацию аналогичных региональных программ, т.е. не выполнены требования Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ⁶, 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 выполнения этой задачи в должной мере не решен.

«Дорожные карты», принятые на федеральном и региональном уровнях в качестве инструмента управления поэтапным повышением заработной платы работников учреждений культуры, в настоящее время таким не являются. Плановые показатели соотношения средней заработной платы работников учреждений культуры и средней заработной платы в регионе в «дорожных картах» субъектов РФ унифицированы под ранее установленные показатели федеральной «дорожной карты» (на 2014 г. — 64,9%). Исключение составляют 11 субъектов РФ, в которых показатели установлены выше показателей федеральной «дорожной карты»⁷. Если ранее «дорожные карты» по большей части вообще не содержали финансово-экономических обоснований к плану повышения заработной платы работников учреждений культуры, то в 2014–2015 гг. они были скорректированы, и в большинство региональных «дорожных карт» теперь включены таблицы «Основные показатели нормативов реализации плана мероприятий (“дорожной карты”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры”». Однако приведенные в таблицах показатели (в том числе прирост фонда оплаты труда за счет средств бюджета субъекта РФ, включая дотацию из федерального бюджета) не отражают реальные источни-

⁶ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

⁷ План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры» (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2606-р).

ки финансирования повышения заработной платы работников, не указывают собственные средства регионов, направляемые на названные цели. Те же несколько регионов, которые указали планируемый объем собственных бюджетных средств на повышение заработной платы работников учреждений культуры, однозначно 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 России следует отметить проблемы с ежегодным включением в Национальную электронную библиотеку не менее 10% издаваемых в Российской Федерации наименований книг. Утвержденная Минкультуры России в 2013 г. методика отбора документов для включения в эту библиотеку вызывала массу вопросов и в июне 2014 г. была отменена. Однако до настоящего времени (конец мая 2015 г.) нормативного документа Минкультуры России об утверждении какой-нибудь новой Методики в открытом доступе не обнаружено. Неясным также остается вопрос, обеспечивается ли оцифровка именно 10% издаваемых в Российской Федерации наименований книг. Имеющиеся формы отчетности не позволяют отслеживать данный показатель.

Поручения Президента России предусматривают развитие грантовых механизмов финансирования и стипендиальных программ в сфере культуры, являющихся, по сути, наиболее адекватными способами поддержки творческой деятельности. Вместе с тем решения, принятые во исполнение этих поручений, имеют достаточно ограниченный характер.

Указом № 597 предусмотрено увеличение ассигнований федерального бюджета на предоставление грантов для поддержки творческих проектов общенационального значения в области культуры и искусства. Такие гранты в количестве 100 учреждены решением Президента России 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 г. Средний размер гранта: в 2013 г. — 600 тыс. руб., 2014 г. — 800 тыс. руб., 2015 г. — 1 млн руб. 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, безусловно, очевидно недостаточно.

Возможны два варианта обеспечения соответствия нацеленности грантов (характера проектов) их числу и величине. 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, желательно увеличить количество грантов до 500 (в среднем пять грантов на субъект РФ) и исключить из названия гранта слова «общенационального значения». Другой вариант — увеличить объем ассигнований на предоставление грантов, исходя из среднего размера гранта 1,5–2 млн руб., скорректировав критерии предоставления грантов.

Определенно положительным моментом явилось принятие Постановления 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 касается только художественных коллективов театров, и опять-таки 10 грантов мало, учитывая число российских театров (примерно 650).

Аналогично Постановлением Правительства РФ от 18 августа 2014 г. № 823 учреждены гранты музыкальным организациям, созданным субъектами РФ и муниципальными образованиями, а также независимым музыкальным коллективам для реализации творческих проектов. Предусмотрено 10 грантов в год. Общий объем государственной поддержки (грантов) на реализацию указанных творческих проектов составляет 100 млн руб. в год.

Кроме того, принято решение об увеличении числа и размера государственных стипендий, учрежденных в 1993 г. в количестве 1 тыс.: 500 — для выдающихся деятелей культуры и 500 — для молодых талантливых авторов (с 2001 г. их ежемесячный размер составлял 800 руб.). Указом Президента России от 7 июня 2013 г. № 548 количество таких стипендий увеличено в 2014 г. до 2 тыс., в 2015 г. — до 4 тыс. Помимо этого с 2013 г. размер стипендии повышен до 6 тыс. руб. Рост стипендий вроде бы существенный, но

скорее для молодых деятелей культуры. Для выдающихся деятелей культуры и искусства размер стипендии 6 тыс. руб. в месяц нельзя считать значительным (речь не идет о малообеспеченных нуждающихся лицах, когда требуется иной механизм поддержки).

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, хотя по данному поручению Президентом России был установлен срок 1 октября 2012 г., выполнено оно лишь в конце 2014 г. Постановлением Правительства РФ от 29 октября 2014 г. № 1111 учреждены начиная с 2014 г. 100 стипендий Правительства Российской Федерации для молодых деятелей культуры и искусства в размере 20 000 руб. каждая с выплатой ежемесячно. Общий объем средств на эти цели составляет 27 млн руб. в год, в том числе 24 млн руб. на выплату стипендий, 3 млн руб. — на организационно-техническое и информационное обеспечение проведения конкурсного отбора получателей стипендий.

Полагаем, что есть проблемы 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: 1) приглашение молодых деятелей культуры и искусства из различных стран; 2) формирование международных культурных центров. Вместе с тем, как следует из письма Минкультуры России⁸ и последующих докладов министерства, «для привлечения в Российскую Федерацию молодых деятелей культуры и искусства из зарубежных стран» в 2013 г. на базе четырех федеральных учреждений культуры (Большого театра, МХАТа, Московской филармонии, ГЦСИ) созданы международные культурные центры. Имеются в виду 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

⁸ <<http://pravo.roskultura.ru/documents/273541/>>.

осваивают учебные дисциплины и посещают мастер-классы известных певцов и педагогов;

- МХАТ им. А.П. Чехова реализует постановку четырех 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 вышеуказанные задачи. Речь, по сути, идет о приглашении молодых зарубежных деятелей. При этом названные проекты осуществлялись данными учреждениями и ранее, т.е. фактически это 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 России 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) предложе-

ния 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 России 24 декабря 2014 г. Основ государственной культурной политики на совместном заседании Государственного совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству;
- 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 г. (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»;
- серьезное обновление в 2013 г. комплекса 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, посвященное развитию театрального дела (февраль 2014 г.);
- 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 ужесточающего ответственность за уничтожение или повреждение объектов

- культурного наследия и незаконный поиск и изъятие археологических предметов;
- принятие Постановления Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 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 г.), посвященное 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 гг.);
 - подписание Президентом России 7 мая 2012 г. серии указов включая Указ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», содержащий основные целевые показатели развития отрасли культуры на период до 2018 г.

Действенным инструментом сегодняшней культурной политики в Российской Федерации стало проведение мегасобытий, прежде всего спортивных. Мегасобытия выступают, с одной стороны, комплексным фактором стимулирования туризма и развития территории, включая обновление городской инфраструктуры и публичных пространств, а с другой стороны, фактором формирования национально-культурной идентичности. Крупнейшим событием 2014 г. такого рода стала зимняя Олимпиада в Сочи. Участие в международной конкуренции за проведение мегасобытий для развития в том числе туристической инфраструктуры и обновления городской среды используют и другие города. В частности, здесь можно назвать Казань, где в 2013 г. была проведена XXVII Всемирная летняя универсиада. Казань является также одним из мест проведения в России Чемпионата мира по футболу 2018 г., 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 Фе-

дерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг. и включает 12 пунктов.

1. Отсутствие в обществе представления о стратегической роли культуры и приоритетах государственной культурной политики.
2. Заметное снижение культурно-образовательного уровня населения.
3. Значительное количество памятников истории и культуры с высокой степенью разрушения, повреждения и уничтожения.
4. Региональные и муниципальные диспропорции в обеспеченности населения услугами учреждений культуры и туризма.
5. Снижение доступности культурных форм досуга для жителей сельской местности и небольших городских поселений.
6. Крайне неудовлетворительное состояние большинства организаций культуры, находящихся в ведении муниципальных образований.
7. Значительное сокращение сети культурно-досуговых учреждений и ухудшение ассортимента и качества предоставляемых услуг.
8. Недостаточный уровень отечественной кинопродукции, ее идейного содержания, конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках.
9. Дефицит квалифицированных кадров, в первую очередь для проведения реставрационных работ на объектах культурного наследия, в фондах музеев и библиотек.
10. Недопустимо низкий уровень оплаты труда в сфере культуры и недостаточный объем финансирования поддержки творческих коллективов.
11. Несоответствие уровня правового регулирования сферы культуры их значению для устойчивого развития государства и общества.
12. Отсутствие системной организации государственно-частного партнерства и меценатства в области культуры и туризма.

Как отмечалось выше, в последнее 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, в каком она существует в современной России.

- Активизация культурной политики на государственном и региональном уровнях 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 — 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.
- Требуется 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 нуждаются в обновлении 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.
- Нужна согласованная политика по развитию творческого потенциала страны: творчество — ограниченный стратегический

ресурс, требующий выявления, развития, аккумуляирования 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 неоднородными и разнообразными культурными условиями.
- Необходимо преодоление ведомственной фрагментации культурной политики, существенно снижающей совокупный эффект отдельных программ, переход к реализации целостной социокультурной политики.
- Требуется 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 реальных действий по их достижению. В 2000-е годы культура в России, к сожалению, не вошла в число официально обозначенных приоритетов социальной политики. Для развития сферы культуры не был принят приоритетный национальный проект. В результате отечественная сфера культуры существенно и хронически недофинансирована: государственная поддержка культуры в России в расчете на душу населения в среднем в 3,5 раза ниже, чем в развитых странах мира. Как следствие, реализуемая государством политика в сфере культуры оказалась пока не в состоянии существенно улучшить сложившуюся ситуацию в этой сфере.

В настоящее время можно констатировать активизацию государственной политики в сфере культуры, включающую изменение ее приоритетности, содержания ее миссии, целей и принципов. В полной мере судить о конкретном содержании этих изменений можно будет лишь после того, как за принятием Основ государственной культурной политики последуют шаги в области стратегического планирования, бюджетирования, институционального и правового регулирования этой сферы.

Поиск новых форматов культурной политики наблюдается также на региональном и местном уровнях, где организация культурной деятельности используется как новый инструмент территориального развития. В то же время можно констатировать, что соответствующие инициативы имеют, как правило, точечный характер, связаны с активной позицией руководителей регионов или местных сообществ и не обеспечены системными институциональными механизмами поддержки. Активизация культурной политики на федеральном и региональном уровнях имеет различные акценты: в первом случае речь идет о возвращении в культурную политику морального и идейного содержания, тогда как во втором — об использовании культуры как ресурса развития — территориального, социального, экономического.

К ключевым проблемам сферы культуры следует, в частности, отнести недооценку 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 ее научно-исследовательской и экспертной обеспеченности остается низким. Существующая в стране инфраструктура сферы культуры (сеть учреждений, система организаций, форматы мероприятий) материально и морально устарела и требует обновления.

Вместо заключения: рекомендации для политики

Сегодня трудно найти эксперта-экономиста, который, рассуждая о стратегии развития России, не говорит о том, что сырьевая модель экономического роста себя исчерпала. Не менее распространенный тезис — что время простых управленческих решений в преодолении глобальных вызовов и специфических национальных проблем прошло. И наконец, третья солидарная позиция — о плохих институтах. Гораздо меньше консенсуса по вопросу: «А что взамен?». Обсуждаются самые разные альтернативные сценарии: от мобилизации всех ресурсов на инвестиции в новые направления промышленного экспорта и сокращения бюджетных расходов на социальную сферу до развития, опирающегося на внутренний потребительский спрос и социальные инвестиции. Главный вывод, который позволяет сформулировать данный доклад, состоит в следующем: альтернативой сырьевой модели роста может быть только развитие, опирающееся на качество человеческого капитала. Решающее влияние на него оказывает социальная политика; это значит, что она становится драйвером экономического развития, а расходы на нее — перспективной частью государственных инвестиций.

В заключение приведем аргументы, вытекающие из основных положений данного доклада и обосновывающие экспертную позицию относительно того, что именно сейчас больше шансов для развития, опирающегося на человеческий потенциал, чем в период высоких цен на углеводороды и доступных дешевых иностранных инвестиций. Определяя точки роста, попытаемся сформулировать наиболее важные изменения, способные опереться на предпосылки для достижения успеха и преодолеть сформировавшиеся вызовы и ограничения.

Прежде всего сформулированный главный вывод вытекает из анализа долгосрочных демографических тенденций. Период экономического роста 1990–2013 гг. — это период получения «демографических дивидендов». На этом этапе был достигнут исторический максимум числа лиц в трудоспособном возрасте. Особенно большой прирост — 5,1 млн человек — пришелся на 2005–2011 гг., из них 4,2 млн — на 2007–2010 гг., когда в 20-летний возраст всту-

пали многочисленные поколения 1987–1990 г. р., а выходили из состава рабочих возрастов малочисленные поколения 1942–1945 г. р. Таким образом, в настоящее время российская экономика вплотную подошла к порогу резкого сокращения предложения труда, связанного со вступлением страны в длительную демографическую рецессию. Это сокращение носит характер долгосрочного тренда, миграционная политика не сможет компенсировать ожидаемых потерь. Второй исчерпанный демографический бонус для развития проявился в том, что 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 демографическая нагрузка детьми и пожилыми на 1000 лиц в возрасте 20–64 лет достигла небывалого низкого уровня (507 человек), после чего начался ее рост. Эпоха снижения демографической нагрузки закончилась. В последующие десятилетия динамика численности и возрастного состава населения едва ли будет благоприятной, и это важный вызов экономической и социальной политике ближайших лет и десятилетий. Только рост производительности труда и ставка на квалифицированных трудовых мигрантов, невозможные без концентрации социальной политики на повышении качества человеческого капитала, открывают окно возможностей для развития.

В связи с этим важную роль в демографическом воспроизводстве и социально-экономическом развитии России играют миграционные процессы. За последние два десятилетия благодаря миграции в стране появилось дополнительно 8,5 млн постоянных жителей. Свыше 12 млн иностранных рабочих за последние десять лет получили разрешение на работу, и сегодня мигранты занимают 10% российского рынка труда. На смену репатриации 1990-х годов с сильной семейной компонентой приходит экономическая миграция молодых работников. Удельный вес лиц в рабочих возрастах среди мигрантов (84,3%) почти на четверть выше, чем в населении России (60,1%). Мигранты устойчиво заняли нишу дешевого малоквалифицированного труда с низким социальным статусом. Увеличение среди мигрантов из стран СНГ доли лиц с невысоким образовательным статусом и низким уровнем профессиональной подготовки, плохо владеющих русским языком, привело к постепенному снижению экономического и социального эффектов от

миграции в России. В русле концепции развития за счет конкурентных преимуществ человеческого потенциала необходимо создавать преференции для квалифицированных трудовых мигрантов, что повышает значимость социальных гарантий для данной категории населения и мер по их социальной адаптации.

В настоящее время в стадии обсуждения находится проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части модернизации институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации, в том числе предусматривающей 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. Проблема, однако, 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, о структуре миграционных статусов и системах отбора мигрантов. Вид на жительство пока еще не стал иммиграционным документом с четкими правилами его получения.

С 2013 г. ведется работа над проектом федерального закона № 161211-6 «О социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации». Индикатором его противоречивости является нечеткое определение 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. Без решения в скором времени обозначенных вопросов не удастся создать миграционную систему, которая позволит успешно конкурировать с другими странами за человеческие ресурсы на международном рынке труда.

В связи с этим одну проблему можно назвать ключевой и долгосрочной — от ее решения во многом зависит решение остальных. Это создание новых и ликвидация старых рабочих мест — «созидательное разрушение», говоря словами Й. Шумпетера. Экономический рост напрямую зависит от того, в каком количестве и какие

рабочие места создаются. Он сам может быть следствием создания рабочих мест, а не только его причиной. Отметим здесь первостепенную роль частного сектора, который везде является основным «создателем». Фундаментальные основы, такие как макроэкономическая стабильность и бизнес-климат, имеют ключевое значение. Дружественный высокопроизводительной занятости бизнес-климат предполагает эффективное государственное управление, подавление коррупции, работоспособную судебную систему и надежную защиту прав собственности. Наконец, политика на рынке труда важна, но не она главная. Конечно, она может помочь, но может и сильно навредить, если действовать неумело и неуклюже.

Экономическая активность и занятость населения в 2012–2013 гг. находились вблизи своих исторических максимумов, а безработица — на историческом минимуме. Бьет рекорды и уровень вакансий на предприятиях. Хотя данные о найме и выбытии указывают на сокращение валового оборота рабочей силы, заметного роста увольнений не наблюдалось. Уменьшение численности трудоспособного населения дает шанс для структурного маневра на рынке труда, снижающего напряженность со стороны предложения рабочей силы и создающего большие возможности для ухода от российской модели реакции на кризисы преимущественно за счет сокращения заработной платы. Отягчающим обстоятельством является старение рабочей силы, что может осложнять внедрение инноваций и новых технологий и затруднять рост производительности труда. В совокупности с демографическим вызовом, проявляющимся в росте доли лиц старше трудоспособного возраста, эти особенности текущего момента ставят на повестку дня социальной политики стратегическую задачу создания условий для активного долголетия. И речь идет не только и не столько о повышении пенсионного возраста, сколько об образовании для пожилых, эффективности здравоохранения, развитии реабилитации и физической культуры с целью преодоления ограничений в здоровье, содействии занятости пожилых, их добровольной общественной деятельности.

Другим важным долгосрочным трендом на рынке труда является деформализация занятости и сокращение численности занятых на крупных и средних предприятиях (которая в феврале 2015 г. составляла 33,5 млн человек — лишь 46,9% от общего числа занятых и на 4,5 млн меньше, чем десять лет назад.) Сегодня именно

данный сегмент в основном определяет круг потенциальных высокопроизводительных рабочих мест. При этом в 2013 г. неформальная занятость, отличающаяся более низким уровнем оплаты труда, по официальным оценкам Росстата, составляла примерно 20% от числа всех занятых.

Неформальную занятость нельзя признать однозначно негативным явлением, так как она часто выступает альтернативой безработице, особенно в условиях слабой государственной поддержки безработных. Однако ее разрастание предполагает создание рабочих мест, на которые не распространяются социальные гарантии, относительное снижение производительности труда и сокращение налоговых поступлений в бюджет. Обострившийся вызов со стороны пенсионной системы и ставка на рост производительности труда заставляют принимать меры, направленные на легализацию неформальной занятости. Вывод о том, что оптимизация занятости на крупных и средних предприятиях с целью роста производительности труда заканчивается увеличением занятости в неформальном секторе, указывает на эффект холостого хода. Рост производительности труда в одном сегменте экономики нивелируется ее падением в другом. Оздоровительный эффект проявится только при создании новых высокопроизводительных рабочих мест.

Сложившаяся российская модель рынка труда есть, с одной стороны, во многом продукт недостаточности экономической конкуренции, благодаря которой на рынке труда сохраняется значительное число неэффективных рабочих мест. С другой стороны, это ответ на избыточно жесткое трудовое законодательство. В этих условиях действия государства должны быть прежде всего сконцентрированы в сфере экономического регулирования: чем выше уровень экономической свободы и конкуренции, чем лучше деловой климат, тем более качественными будут создаваемые на рынке труда рабочие места. Необходимо стимулирование всех альтернативных форм занятости, включая развитие некоммерческих организаций в социальной сфере и волонтерство.

Регулирующая роль социальной политики в части ожидаемой реструктуризации на рынке труда потребует управленческих решений по трем ключевым направлениям. Во-первых, необходимо совершенствование законодательного регулирования рынка труда в направлении снижения издержек по созданию «хороших» рабо-

чих мест и учета растущей гибкости и неоднородности рынка труда. Во-вторых, требуется институциональное повышение регулирующего воздействия 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. Среди активных мер на рынке труда, реализуемых службой занятости, приоритет должен отдаваться посредничеству в трудоустройстве, межотраслевой и межсекторальной мобильности. В-третьих, необходимы инструменты адаптации профессиональных умений работников к меняющимся потребностям экономики. Фактически речь идет о начавшейся реформе в области профессий и квалификаций работников.

У этой последней реформы есть шансы на реализацию даже в условиях значительного ограничения бюджетных ресурсов и сжатия рынков. Сегодня российский рынок труда, по существу, не имеет сильных сигналов качества — их роль выполняют принадлежность к определенной фирме и задаваемый ею уровень заработной платы. В результате зарплаты носителей совершенно одинаковых профессиональных квалификаций могут различаться в разы, но в отсутствие рыночных сигналов качества такое неравновесие остается неизменным. Крупные работодатели подчас видят только зарплату, но не качество работника (и переманивают работников друг у друга, возгоняя расходы на труд выше эффективного уровня). Работники, в свою очередь, знают, что устроиться в известную фирму важнее, чем повысить профессиональную квалификацию.

Как работники, так и работодатели заинтересованы в появлении недорогих в использовании сигналов качества профессиональных квалификаций. Со стороны государства и объединений работодателей надо только запустить процесс формирования требований к прикладным квалификациям и механизмов их признания. Можно ожидать, что до 2020 г. в России возникнут основы системы профквалификаций. Однако позитивное воздействие этой системы на экономику — преимущественно за пределами 2020 г.

Комплексный анализ изменений в доходах, расходах и потреблении населения в первую очередь указывает на то, что массовый стандарт уровня жизни российских семей вырвался за пределы модели выживания, в рамках которой доходов достаточно на удовлетворение только базовых физиологических потребностей. По

итогах прошлого года в среднем российская семья лишь половину потребительских расходов тратила на покупку предметов и услуг первой необходимости, а вторая их часть направлялась на организацию досуга, повышение транспортной мобильности, покупку товаров и услуг, существенно расширяющих возможности для развития.

При такой структуре расходов потребительское поведение становится мощным двигателем развития и базируется на модели ответственного выбора. 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 потребуются 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 станут софинансировать платные услуги, а обеспеченные — оплачивать их в полном объеме, за исключением ограниченного перечня дорогостоящих услуг, доступность которых не должна быть связана с материальными возможностями. Например, дошкольное и школьное образование, скорая медицинская помощь, страховые случаи и, к примеру, высшее образование, где подтвержденный уровень знаний — более важный критерий доступа к бесплатным ресурсам. Сложнее всего запустить третий механизм, гарантом работы которого является доверие экономическим и особенно финансовым институтам, находящееся в настоящий момент на низком уровне.

Россия относится к странам с высокой дифференциацией богатства и текущих денежных доходов, и на протяжении последних семи лет предпринимались попытки реализации политики, направленной на ее снижение. Помимо экономического роста, удалось сдерживать неравенство за счет социальных выплат и роста заработной платы в бюджетном секторе. Здесь мы наблюдаем увеличивающуюся роль социальных трансфертов, доля которых в доходах населения уже превысила уровень советского периода. Однако не следует забывать, что рост в доходах доли трансфер-

тов ведет к дестимулированию экономической активности населения — и предпринимательской, и трудовой. К другим результативным инструментам снижения неравенства следует отнести: 1) повышение минимальной оплаты труда; 2) сокращение разрыва между заработной платой и пенсией; 3) развитие адресных программ поддержки бедного населения; 4) ограничение доходов обеспеченных граждан и высокооплачиваемых работников за счет налоговых мер. Проведенный анализ показывает, что возможности существенного повышения пенсий практически исчерпаны, незначительный эффект можно получить от роста минимальной заработной платы и развития мер социальной поддержки бедных семей. Пока не удастся запустить в нужном режиме такой важный инструмент снижения дифференциации, как развитие предпринимательской активности, что подтверждается данными о динамике структуры доходов. В запасе неиспользованных инструментов у политиков остаются только механизмы налогового регулирования неравенства, неумелое применение которых, однако, чревато серьезными рисками для развития.

Жилищно-коммунальный сектор, несмотря на все усилия по реформированию, пока не стал инвестиционно привлекательным сектором экономики для частного бизнеса, хотя обладает огромным потенциалом, обусловленным гарантированным спросом населения на услуги по содержанию жилищного фонда и коммунальные услуги. Особые сложности реформирования жилищно-коммунального сектора связаны с высокой социальной чувствительностью и политизированностью данного вопроса.

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. Предусмотренный Указом № 600 показатель снижения ставок по ипотечным кредитам в целом по рынку, по-видимому, может быть достигнут только в долгосрочной перспективе. 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.

В части ликвидации аварийного жилищного фонда можно выделить два основных риска. Во-первых, отсутствие в бюджетах субъектов РФ необходимого объема средств для софинансирования программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда, реализуемой Фондом ЖКХ. Во-вторых, увеличение объема аварийного жилищного фонда ввиду отсутствия механизма привлечения заемных средств для финансирования инвестиций в капитальный ремонт многоквартирных домов (даже в рамках введения обязательных взносов граждан на капитальный ремонт, которые аккумулируются либо на специальном обособленном счете многоквартирного дома, либо на счете регионального оператора).

До настоящего времени слабо задействован потенциал такого механизма решения жилищных проблем, как аренда жилья. Этот сегмент рынка формируется в основном стихийно. Вместе с тем только за счет ипотечных программ не решается весь комплекс вопросов жилищной обеспеченности. Арендное жилье является приоритетной формой решения жилищного вопроса на определенных этапах жизненного цикла человека, а развитый рынок такого жилья существенно повышает мобильность трудовых ресурсов. Предложение арендного жилья может играть наиболее позитивную роль на этапе экономических кризисов. В эти периоды, во-первых, сокращается доля семей, способных оплачивать ипотеку, во-вторых, возрастает неопределенность, что ограничивает горизонт уверенного принятия решений, ориентированных на длительную перспективу (таковы решения о приобретении ипотеки), и, в-третьих, особенно актуальной становится задача по содействию мобильности населения.

Проведенный анализ показал, что влияние роста финансирования и технической модернизации здравоохранения на повышение доступности и качества медицинской помощи оказалось недостаточным. Важнейшим условием улучшения оказываемой медицинской помощи теперь выступают повышение квалификации, социального статуса медицинских работников и усиление их мотивации к профессиональному росту и улучшению качества работы.

В поисках путей решения этих задач государство приняло на себя обязательства масштабного повышения оплаты труда медицинского персонала к 2018 г. Необходимость выполнения этих обязательств в условиях новых экономических реалий и все более

жесткой бюджетной политики предъявила системе здравоохранения серьезнейший политико-экономический вызов: часть средств для повышения оплаты труда должна быть обеспечена за счет мероприятий по повышению эффективности использования ресурсов. Главным резервом здесь являются структурные преобразования, поскольку сложившейся в нашей стране системе оказания медицинской помощи все еще присущи серьезные структурные диспропорции: доминирование стационарной помощи и слабое развитие первичной, реабилитационной и медико-социальной, недостаточная координация деятельности медицинских учреждений и врачей на разных этапах оказания медицинской помощи. Очевидно, что для повышения эффективности системы ее оказания необходим структурный маневр в пользу первичной медико-санитарной помощи, которая требует институционального развития и усиления кадрового потенциала. Но этот приоритет пока остается декларативным, а процесс структурных преобразований начался с сокращения стационарной помощи без адекватного развития первичного звена. Возникает очень серьезный риск непродуманного сокращения коечного фонда и медицинского персонала, уменьшения затрат на медикаменты и расходные материалы, что может повлечь существенное ухудшение качества и доступности медицинской помощи.

Повышение оплаты труда и переход к эффективному контракту с медицинскими работниками должны поднять социальный статус профессии, ее привлекательность и усилить стимулы к повышению результативности их труда. Но в реальных практиках уже в 2013 г. проявилась тенденция к уравнительности темпов увеличения оплаты труда медиков. 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 до 2018 г. Продолжение такой политики региональными органами власти может привести к обесценению мотивационного эффекта от выделения значительных средств на повышение оплаты труда.

Необходимы качественные изменения в системе медицинского и дополнительного профессионального образования и порядке определения и подтверждения квалификационного уровня, что потребует реализации масштабных государственных программ

повышения квалификации, в первую очередь участковых врачей. Активное содействие развитию конкуренции в оказании медицинской помощи и пересмотр государственных гарантий в сфере здравоохранения, в том числе введение новых механизмов легального софинансирования оказания медицинской помощи государством и населением, способны сделать здравоохранение приоритетным сегментом новой модели развития.

Важной тенденцией в развитии образования следует признать рост финансовой обеспеченности. Особый импульс увеличению расходов на образование был придан масштабными инвестициями в развитие инфраструктуры дошкольного образования и ростом заработной платы работников образования. В то же время доля расходов на образование в ВВП не только не догнала соответствующие показатели в странах-конкурентах — напротив, отставание увеличилось. Рост общественных расходов на образование не сопровождался соответствующим ростом инвестиций физических и юридических лиц в эту сферу, а институциональные условия недостаточно способствовали снятию барьеров и легитимизации негосударственного сектора и соплатежей граждан, в частности, в сфере раннего развития. В условиях бюджетных ограничений возникает несколько вызовов, связанных как минимум с удержанием достигнутого уровня заработной платы (выполнением требований эффективного контракта с педагогами) и инфраструктурного обеспечения. Ответом на эти вызовы может быть как выделение дополнительного финансирования, так и повышение эффективности расходов за счет более активной реструктуризации в сегменте профессионального образования, возвращение к принципам софинансирования (частичной платности), особенно в сегменте дополнительного образования.

Начиная с национального проекта «Образование» (2006) государственная политика в общем образовании была направлена на поддержку «точек роста», лидеров, с расчетом, что сегмент сектора образования высокого качества расширится и станет драйвером для системы в целом. Адресная поддержка школ с высоким качеством образования сочеталась с введением механизмов нормативного подушевого финансирования, поддержкой участия общественности в управлении школой. Несмотря на системные изменения, в ряде регионов неудовлетворенный спрос на школы высокого качества сохранился.

Другим важнейшим социальным трендом последних двух десятилетий был рост неравенства в доступе к качественным образовательным услугам в школе. Исследования НИУ ВШЭ показали сохранение «островов низкого качества» (в субъектах РФ насчитывается от 10 до 25% школ с низкими образовательными результатами, в которых концентрируются дети из малообеспеченных и социально неблагополучных семей) и существенные барьеры для доступа к современным образовательным сервисам. В этих условиях выходом из противоречия между качеством и доступностью становится как привлечение негосударственных ресурсов, так и меритократическое (по способностям) справедливое распределение «дефицитных» образовательных ресурсов высокого качества. Важнейшими условиями реализации такого подхода должны стать: равное и общедоступное предоставление услуг по раннему развитию, адресная помощь семьям, находящимся в трудной ситуации, и школам, работающим в сложных социальных условиях. В настоящее время период раннего развития детей (до трех лет), в котором закладываются основные риски неравенства, не входит в фокус федеральной и региональной образовательной политики.

Результат образования зависит в значительной степени не только от общественных ресурсов, направляемых в систему, но и от частных вкладов — участия семьи, мотивации и усилий обучающихся. В последние годы достигнуты существенные успехи в обеспечении открытости дошкольного и школьного образования для активного вовлечения всех заинтересованных лиц. Вместе с тем высок риск, что принятые нормы будут реализованы формально, а значит, выполняют свою функцию лишь частично. Федеральному центру необходимо найти внеадминистративные механизмы роста открытости и вовлеченности, учитывающие различия в ресурсах, уровне активности и культурном капитале семей.

Длительное время на периферии федеральной образовательной политики находился сектор дополнительного образования и развития детей. Исследования показывают рост спроса на дополнительные услуги со стороны среднего класса, при этом ресурсные и культурные ограничения в доступе к данным услугам у малообеспеченных семей усиливают риски образовательного неравенства.

Профессиональное образование, за исключением высшего, в последние 10–15 лет было «золушкой» образовательной политики. Система НПО — СПО пережила несколько трудных трансформа-

ций, включая передачу большинства организаций этой системы от отраслевых органов органам образования и последовавшую затем их передачу на региональный уровень. Потери в ходе таких передач в ряде регионов превысили полезный эффект: значительной части сети просто не стало. Наряду с этим происходила стихийная адаптация системы к новой структуре экономики и новым экономическим реалиям. Для использования потенциала системы профобразования в условиях бюджетных ограничений и импортозамещения потребуются структурные решения. Во-первых, целесообразно формирование двух типов организаций СПО: специализированных колледжей, связанных с крупными работодателями и обеспечивающих их долгосрочные кадровые стратегии, и многопрофильных колледжей с гибкими программами, учитывающими все многообразие спроса на квалификации рабочих и техников со стороны предприятий и домохозяйств. Во-вторых, необходимо развитие на базе организаций СПО программ прикладного бакалавриата для подготовки по перспективным высокотехнологичным профессиям (что, в свою очередь, предполагает интеграцию колледжей в профильные вузы). Важным элементом структурных изменений должно стать стимулирование взаимодействия компаний и профессиональных образовательных организаций для совместной реализации образовательных программ и внешней оценки образовательных результатов.

Система высшего образования длительное время развивалась в условиях свободного самоопределения университетов в рамках новых институтов, включая ЕГЭ, возможность платного обучения, Болонскую систему. Это позволило российским государственным и частным университетам в рекордные сроки резко расширить доступность высшего образования фактически до универсальной. В результате участие в высшем образовании в России стало одним из самых высоких в мире — 393 человека на 10 тыс. населения.

При всех оговорках этот рост доступности высшего образования является значимым достижением, позитивно влияющим на социальное самочувствие российского общества, что выражается в сохранении высокой финансовой и социальной «премии» на высшее образование. В значительной степени этот рост доступности произошел за счет быстрого развития платного (в основном заочного) образования. В 2013 г. около 60% студентов платили за свое обучение в государственных и негосударственных вузах. Бо-

лее половины студентов государственных вузов обучались на платной основе, около 23% всех средств государственных вузов финансировалось населением.

Вместе с тем в системе накопились дисбалансы, связанные с сохранением большого числа отраслевых университетов и фантомных связей с рынком труда, с оппортунистическим поиском доходов от платного образования низкого качества. В 2015 г. запускается ряд мер по оптимизации слабой части вузов, а также программ и региональных систем высшего образования. Предлагаемые (и действительно рациональные) меры по формированию современной структуры системы высшего образования должны быть политически, финансово и нормативно поддержаны. Необходимы решения, обеспечивающие возможности включения в процессы оптимизации сети отраслевых вузов, а также позволяющие формировать структуры холдингового типа. Если это окажется невозможным, то риск профанации структурной модернизации становится весьма реальным.

Реальным становится и риск снижения доступности высшего образования за счет резкого сокращения сети филиалов и негосударственных вузов. По-видимому, вместо установления «заданий» на закрытие вузов и филиалов следует разработать более тонкие механизмы повышения качества и использования филиальной сети. К другим фокусам политики в сфере высшего образования следует отнести существенную модернизацию заочного образования (Россия является одним из мировых лидеров по доле неочных форм), а также магистратуры и аспирантуры.

Сложившаяся система социальной защиты населения, роль которой повышается в условиях обострения демографических вызовов и экономической рецессии, до сих пор находится в стадии незавершенного перехода к приоритетному предоставлению социальной помощи на основе оценки нуждаемости и взаимных обязательств для тех, кто не исчерпал потенциал собственной экономической активности. Отсутствие таких механизмов как базового принципа предоставления мер социальной поддержки будет создавать сложности для доступа к социальным выплатам и услугам для беднейших слоев населения. Благодаря росту охвата и уровня социальной поддержки пенсионеров среди них практически нет тех, кто имеет душевые денежные доходы ниже прожиточного минимума. Однако сохраняются высокие риски бедности для семей с детьми.

Для сохранения успехов в сфере рождаемости следует перенести акцент с непосредственного стимулирования рождений на семейную составляющую демографической политики. Это включает поддержку семей с детьми в течение всего периода их взросления, обеспечение родителям, имеющим нескольких детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности вне дома с выполнением семейных обязанностей. На реализацию такой модели социальной политики в отношении семей с детьми направлена принятая 25 сентября 2014 г. Правительством Российской Федерации Концепция государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Риски ее реализации связаны с попыткой достижения поставленных целей без увеличения расходов консолидированного бюджета. Это еще один аргумент в пользу необходимости структурного маневра в системе социальных льгот и выплат: нужна система детских социальных трансфертов с двумя фокусами равновесия — привязкой к этапу жизненного цикла семьи и к нуждаемости в социальной поддержке.

С 2002 г. в стране реализуется пенсионная реформа, новый вариант которой стартовал с 1 января 2015 г. За этот период заметно вырос реальный размер пенсий, 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 высокозависимой от трансфертов из федерального бюджета.

В ближайшие десятилетия российской пенсионной системе придется существовать в условиях резкого старения населения, возросшей макроэкономической нестабильности, сужающихся возможностей бюджетного финансирования. Попытки стимулировать добровольный более поздний выход на пенсию в рамках новой пенсионной формулы не дадут большого отклика. Потенциал добровольного откладывания выхода на пенсию очень мал даже в условиях ограничения доходов работающих пенсионеров. Избыточные обязательства по досрочным пенсиям, необходимость компенсации выпадающих доходов Пенсионного фонда России в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование сохраняют риски финансовой неустойчивости системы.

Поскольку проблемы пенсионного обеспечения — один из главных вызовов социальной политики, еще больше обострившийся в условиях смены модели экономического роста, уже начался новый виток изменений в пенсионной системе. У государства в арсенале остались три незадействованных ресурса. Первый и самый простой из них — ограничения на выплату пенсии работающим пенсионерам, которые, скорее всего, будут введены в действие с января 2016 г. Второй, понятный, но связанный с политическими рисками, — повышение пенсионного возраста. Третий, самый трудный, — повышение доходов пенсионной системы за счет легализации неформального сектора экономики.

Утопично полагать, что государственная пенсионная система сможет самостоятельно справиться с задачей поддержания уровня и качества жизни пожилых. Поэтому наряду с мерами по ее дальнейшему реформированию необходима комплексная стратегия в отношении активного долголетия, направленная на улучшение здоровья, качества образования и повышение производительности труда пожилого населения страны, расширение форм социальной и экономической активности пожилых, а также создание системы стимулов для увеличения продолжительности трудовой жизни и формирования добровольных сбережений на старость.

Российская государственная культурная политика отличается противоречивостью, что выражается в несоответствии декларируемых целей и реально предпринимаемых действий. К ключевым проблемам сферы культуры следует отнести недооценку ее социальной значимости и соответственно отсутствие связи между задачами культурной и социальной политики. Ведомственная фрагментация культурной политики не позволяет целостным образом решать ее комплексные задачи. Существующая в стране инфраструктура культурной политики (сеть учреждений, форматы мероприятий) физически и морально устарела и требует обновления. Важно трансформировать узкофункциональные учреждения в культурные центры, развивать дистанционные и передвижные формы работы с населением.

В настоящее время можно констатировать активизацию государственной политики в сфере культуры, включающую изменение ее приоритетности, содержания ее миссии, целей и принципов. В полной мере судить о конкретном характере этих изменений можно будет лишь после того, как за принятием «Основ государ-

ственной культурной политики» последуют шаги в области стратегического планирования, бюджетирования и институционального развития отрасли.

Поиск новых форматов культурной политики наблюдается также на региональном и местном уровнях, где организация культурной деятельности используется как новый инструмент территориального развития. В то же время можно констатировать, что соответствующие инициативы имеют, как правило, точечный характер, связаны с активной позицией руководителей регионов или местных сообществ и не обеспечены системными институциональными механизмами поддержки. Подчеркнем, что активизация культурной политики на федеральном и региональном уровнях имеет различные акценты: в первом случае речь идет о возвращении в культурную политику содержательных аспектов, тогда как во втором — об использовании культуры в качестве ресурса развития — территориального, социального, экономического.

Необходимо обновление целеполагания культурной политики, рассмотрение ее как важнейшего элемента социальной политики, что должно получить отражение не только в изменении объектов и инструментов культурной политики, но и в системе оценки ее эффективности. Потребуется стратегия обновления материальной и организационной инфраструктуры сферы культуры, приведения ее в соответствие с современными формами и запросами, что должно быть подкреплено государственными программами в этой сфере. Обогащению содержания творческой деятельности должно способствовать в том числе развитие грантовых механизмов — как в плане объемов проходящих через них средств, так и в плане формирования эффективной правовой базы предоставления грантов. Наблюдавшееся в последние годы неуклонное наращивание объемов бюджетного финансирования грантов сменяется их существенным сокращением. Сохранение исторического и культурного наследия должно быть обеспечено правовыми мерами по стимулированию государственно-частного партнерства, благотворительности и гражданской активности.

Подводя итог, отметим, что в сложившихся условиях на российскую социальную политику возложена миссия повышения качества человеческого капитала. Существенным вызовом для реализации данной миссии являются стартовавшие, но не завершен-

ные институциональные реформы практически во всех секторах социальной сферы, важным ресурсом которых был экономический рост. Вместе с тем важно подчеркнуть, что смена модели экономического роста происходит на фоне существенно выросших, но сильно дифференцированных доходов населения и значимых социальных общественных инвестиций. На повестке дня остаются вопросы повышения пенсионного возраста; эффективного контракта как формы трудового договора; структурных изменений в социальных секторах, нацеленных на повышение уровня и качества жизни; расширения спектра услуг в дошкольном и дополнительном образовании, социальном обслуживании населения; реального структурного сдвига социальных льгот и выплат в сторону бедных слоев населения; внедрения механизмов соплатежей за социальные услуги для высокодоходных групп населения.

До 2019 г. речь может идти о частичных улучшениях социальной политики — в первую очередь о структурных изменениях в здравоохранении и образовании в сочетании с повышением требований к профессиональному уровню специалистов. Может быть также расширен сегмент социальной помощи с учетом оценки нужд.

Экономически значимые меры, такие как повышение пенсионного возраста, введение возможности соплатежей за получение медицинских и образовательных услуг более высокого качества, будут вынужденно отложены до 2019 г.

Электронное научное издание

**Социальная политика в России:
долгосрочные тенденции и изменения последних лет**

Доклад

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Редактор *Г.Е. Шерихова*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка *О.А. Быстрова*
Корректор *Е.Е. Андреева*

Гарнитура Newton. 3,5 Мб. Уч.-изд. л. 18,3. Изд. № 2012

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: +7 (499) 611-15-52