

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Уровень жизни населения¹

5.1.1. Формирование денежных доходов

В 2014 г. реальные денежные доходы населения сократились на 0,5% по сравнению с предыдущим годом, при этом основной спад пришелся на IV квартал. В 2015 г. реальные денежные доходы составили 95,4% от показателя годом ранее.

Среднедушевые денежные доходы населения в номинальном исчислении за 2015 г. выросли на 10,1% и составили в среднем за год 30 311 руб. на душу населения. Несмотря на то что в 2015 г. отмечалось ускорение роста номинальных денежных доходов по сравнению с 2014 г., повышение потребительских цен на 12,9% привело к резкому снижению показателей уровня жизни в реальном выражении. Реальные располагаемые денежные доходы населения за 2015 г. составили 96,0%, реальная заработная плата – 90,5%, реальный размер назначенных пенсий – 96,2% от показателей годом ранее (табл. 1).

Таблица 1

Основные социально-экономические показатели уровня жизни населения

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Номинальные доходы, руб.						
Среднедушевые денежные доходы населения	18 958	20 780	23 221	25 928	27 766	30 311
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций	20 952	23 369	26 629	29 792	32 495	33 925
Средний размер назначенных пенсий	7 476	8 203	9 041	9 918	10 786	11 983
Реальные доходы, % к предыдущему году						
Реальные располагаемые денежные доходы населения	105,9	100,5	104,6	104,0	99,3	96,0
Реальная начисленная заработная плата	105,2	102,8	108,4	104,8	101,2	90,5
Реальный размер назначенных пенсий	134,8	101,2	104,9	102,8	100,9	96,2

Источник: Росстат.

При анализе изменения основных параметров уровня жизни следует учитывать, что активная государственная социальная политика привела к увеличению номинального размера назначенных пенсий в 2013 г. в 2,2 раза по сравнению с 2009 г. В период 2009–2013 гг. обозначилась тенденция к повышению коэффициента среднего размера назначенной пенсии к среднему размеру начисленной заработной платы и, соответственно, к

¹ Автор раздела: О. Изряднова – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

повышению доли социальных выплат в доходах населения. В 2015 г. положение пенсионеров существенно ухудшилось: соотношение среднего размера назначенных пенсий к прожиточному минимуму составило 148,9% и было на самом низком уровне с 2010 г.

Падение реальной заработной платы в кризис 2009 г. было компенсировано в 2010 г. Реализация мер по повышению среднемесячной начисленной заработной платы сопровождалась опережающим ростом заработной платы в бюджетной сфере по сравнению с показателями в целом по экономике. В 2013 г. средний номинальный уровень заработной платы в учреждениях и организациях бюджетной сферы повысился в 2,0 раза, а в целом по экономике – в 1,6 раза по сравнению с 2009 г.

Со второй половины 2013 г. в экономике фиксировалось замедление темпов роста доходов населения при более жестком их ограничении в бюджетном секторе, которое сменилось спадом реальной заработной платы в целом по экономике в 2015 г. на 9,5%. На динамику параметров уровня жизни в 2015 г. негативное влияние оказало и падение реального размера назначенных пенсий на 3,8% по сравнению с предыдущим годом. Резкое падение реальных доходов населения привело к сокращению фактического конечного потребления домашних хозяйств в 2015 г. на 7,9% по сравнению с предыдущим годом (табл. 2).

Таблица 2

Индексы физического объема фактического конечного потребления домашних хозяйств в сопоставимых ценах, % к предыдущему году

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Фактическое конечное потребление домашних хозяйств	104,3	105,8	106,1	103,1	101,4	92,1
Из него за счет:						
расходов домашних хозяйств	105,5	106,8	107,4	103,7	101,7	89,9
государственного управления	98,5	101,4	102,5	101,4	100,4	98,2

Источник: Росстат.

Снижение уровня реальных доходов сопровождалось наметившимися с IV квартала 2014 г. структурными изменениями (табл. 3). Оплата труда в 2015 г. в денежных доходах населения составила 66,0%, социальные выплаты – 18,1% при дальнейшем сокращении вклада доходов от собственности и предпринимательской деятельности. С учетом того что оплата труда оказывает определяющее влияние на уровень доходов населения, обозначившаяся к концу 2015 г. тенденция к снижению реальной заработной платы останется основным фактором, обуславливающим социальные параметры уровня жизни населения в 2016 г.

Таблица 3

Структура денежных доходов населения в 2010–2015 гг., % к итогу

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100	100
Оплата труда, включая скрытую зарплату	65,2	65,6	66,0	65,3	65,8	66,0
Доходы от предпринимательской деятельности	8,9	8,9	8,6	8,6	8,4	7,3
Социальные выплаты	17,7	18,3	18,3	18,6	18,0	18,1
Доходы от собственности	6,2	5,2	5,1	5,5	5,8	6,6
Другие доходы	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Источник: Росстат.

В 2015 г., по предварительным данным, уровень неравенства в доходах населения несколько уменьшился:

- коэффициент Джини снизился до уровня 0,412 при 0,419 годом ранее;
- коэффициент фондов уменьшился до 15,5 раза против 16 раз в 2014 г.

С одной стороны, в результате резкого падения обменного курса рубля относительный выигрыш получили владельцы долларовых активов, лица, имеющие доходы, номинированные в иностранной валюте. С другой стороны, произошел рост доли заработной платы в доходах населения и наблюдается уменьшение дифференциации заработной платы по группам работников. Поскольку дифференциация заработной платы ниже, чем дифференциация доходов от собственности и предпринимательских доходов, последний фактор привел к некоторому снижению итоговых показателей дифференциации доходов населения в целом. Вероятно, отчасти по этой причине результирующие показатели дифференциации доходов практически не изменяются в последние пять лет (табл. 4).

Таблица 4

Распределение общего объема денежных доходов населения, %

	2011	2012	2013	2014	2015
Денежные доходы	100	100	100	100	100
В том числе по 20%-ным группам населения:					
первая (с наименьшими доходами)	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
вторая	9,9	9,8	9,8	9,9	10,0
третья	14,9	14,9	14,9	14,9	15,1
четвертая	22,6	22,5	22,5	22,6	22,6
пятая (с наивысшими доходами)	47,4	47,6	47,6	47,4	47,0
Коэффициент фондов (дифференциация доходов)	16,2	16,4	16,3	16,0	15,5
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	0,417	0,420	0,419	0,416	0,412

Источник: Росстат.

Величина прожиточного минимума в среднем на душу населения за 2015 г., по предварительной оценке, составила 9701 руб. и на 20,5% превысила показатель 2014 г. Основной рост величины прожиточного минимума пришелся на 1-е полугодие 2015 г. при некотором ослаблении динамики во второй половине года. Существенный рост величины прожиточного минимума в начале года повлек за собой рост уровня бедности. За январь–сентябрь 2015 г. доля населения с доходами ниже прожиточного минимума составила 14,1% общей численности населения и была на 1,5 п.п. выше аналогичного показателя предыдущего года (табл. 5). В целом за 2015 г. уровень бедности оценивается в размере 13,0% от общей численности населения и соответствует показателю 2009 г.

Таблица 5

Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, 2013–2015 гг.

	Мли человек	В % от общей численности населения
2013	15,4	10,8
I квартал	19,7	13,8
II квартал	17,3	12,1
III квартал	17,3	12,1
IV квартал	12,2	8,5
2014	16,1	11,2
I квартал	19,8	13,8
II квартал	17,4	12,1
III квартал	16,6	11,5
IV квартал	13,1	9,1
2015		
I квартал	22,9	15,9
II квартал	20,1	14,0
III квартал	17,9	12,4
Январь–сентябрь	20,3	14,1

Источник: Росстат.

План действий правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 г., предполагает снижение напряженности на рынке труда, поддержку пенсионеров (проведение индексации пенсий во 2-м полугодии 2016 г.), повышение уровня материальной поддержки семей с детьми и предоставление выплат за счет средств материнского (семейного) капитала, повышение социальной защищенности семей с детьми и оздоровление детей, находящихся в трудной ситуации. Предусмотрены меры в области здравоохранения и обеспечения лекарствами.

5.1.2. Денежные расходы населения

В 2015 г. объем денежных доходов населения достиг 53 202,9 млрд руб., увеличившись на 10,2% по сравнению с 2014 г. Население израсходовало 37 903,7 млрд руб. на покупку товаров и оплату услуг, что на 5% превысило показатель предыдущего года. Сбережения населения за 2015 г. оцениваются в размере 9384,3 млрд руб., что в 1,5 раза больше показателя 2014 г.

В 2015 г. инфляция оказала значительное влияние на динамику и структуру расходов домашних хозяйств. Потребительская инфляция в 2015 г. составила 112,9%. В результате воздействия различных факторов на динамику цен по отдельным секторам потребительского рынка структура инфляции претерпела существенные изменения за счет опережающего роста цен на продовольственные товары относительно сводного индекса потребительских цен на товары и услуги. В 2015 г. индекс цен на продовольственные товары составил 114,0%. Динамика цен на непродовольственные товары формировалась под воздействием падения обменного курса рубля и сокращения импорта. Индекс цен на непродовольственные товары составил 113,7% против 108,1% в 2014 г. Трансформация ценовых пропорций обусловила изменение потребительского поведения (табл. б). Доля средств на покупку товаров и оплату услуг оставалась на достаточно низком уровне и составила в 2015 г. 71,3% против 75,3% годом ранее, в том числе расходы на покупку товаров – 54,5% против 57,4% в 2014 г.

Таблица 6

Структура использования денежных доходов населения, %

	Денежные доходы	Из них использовано на							Прирост (+), уменьшение (-) суммы денег на руках у населения
		покупку товаров и оплату услуг	в том числе на			сбережения	из них во вкладах и ценных бумагах	по- купку ва- люты	
			покупку товаров	оплату услуг	оплату обязатель- ных пла- тежей и взносов				
2014									
I квартал	100	82,2	61,5	17,9	12,2	0,3	-6,9	7,0	-1,7
II квартал	100	73,2	55,5	15,5	11,7	9,9	5,0	4,6	0,6
III квартал	100	75,7	57,6	15,6	11,7	7,3	2,7	4,5	0,8
IV квартал	100	72,0	56,0	14,0	11,9	8,5	1,0	7,1	0,5
Год	100	75,3	57,4	15,6	11,8	6,9	0,8	5,8	0,2
2015									
I квартал	100	78,3	59,3	16,7	11,1	12,9	2,2	4,0	-6,3
II квартал	100	69,8	53,5	14,6	10,8	15,0	7,1	4,1	0,3
III квартал	100	72,4	55,3	15,1	11,2	12,0	5,6	4,8	-0,4
IV квартал	100	66,6	51,3	13,3	11,7	16,0	10,0	3,9	1,9
Год	100	71,3	54,5	14,8	11,2	14,1	6,5	4,2	-0,8

Источник: Росстат.

При относительно небольшом росте номинальных доходов населения основная доля расходов приходилась на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости. В результате удельный вес пищевых продуктов, включая напитки и табачные изделия, в структуре оборота розничной торговли в 2015 г. увеличился до 48,6% и на 1,86 п.п. превысил показатель аналогичного периода 2008 г. при соответствующем сокращении доли непродовольственных товаров. В целом за 2015 г. оборот рынка продовольственных товаров сократился на 9,2%, а непродовольственных товаров – на 10,7%. В качестве негативной тенденции следует отметить нарастающее к концу года падение оборота розничной торговли по сегментам рынка по сравнению с показателем предыдущего года.

Отличительной особенностью 2015 г. стало повышение склонности населения к сбережению как мера предосторожности в условиях кризиса.

Население использовало разные инструменты для сбережения своих доходов. Если в 2014 г. 5,8% денежных доходов населения было использовано на приобретение валюты, то в 2015 г. этот показатель снизился до 4,2% при повышении сбережений во вкладах и ценных бумагах до 6,5% денежных доходов населения. В IV квартале 2015 г. доля сбережений достигла 16,0% денежных доходов, в том числе во вкладах и ценных бумагах – 10%. На динамику сбережений населения существенное влияние оказывал уровень процентных ставок по депозитам в конце 2014 г. – первой половине 2015 г. Общий объем банковских вкладов населения России в конце 2015 г. составил 23 219,1 млрд руб. и увеличился почти на четверть по сравнению с показателем годом ранее. Однако по мере снижения процентных ставок по депозитам ниже темпов инфляции наиболее вероятно, что пенсионеры останутся наиболее многочисленной группой вкладчиков, привыкших к отрицательным реальным процентным ставкам в банковских учреждениях.

К числу основных последствий кризиса следует отнести ограничение товарного ассортимента, сокращение поставок на рынок многих дорогостоящих товаров, уход с рынка целого ряда поставщиков и производителей. Сокращение спроса затронуло не только относительно высокотехнологичные сегменты потребительского рынка (компьютеры, электроника, телекоммуникации), но и рассчитанные на высокодоходные слои сегменты рынка продовольственных товаров.

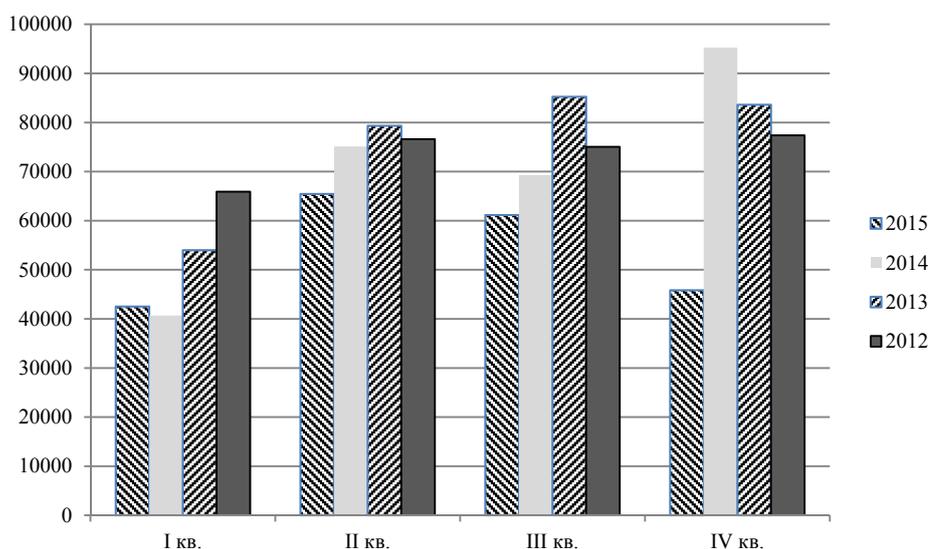
Объем платных услуг населению снизился на 2,1% по сравнению с 2014 г. Наиболее существенным стало сокращение спроса на услуги туризма, отдыха и развлечений, в меньшей мере – на медицинские, санаторно-оздоровительные и образовательные услуги. Тенденции к снижению оборота розничной торговли и платных услуг населению будут доминировать в 1-м полугодии 2016 г. и определять сужение внутреннего спроса.

Результаты опросов населения, проведенных Росстатом в IV квартале 2015 г., свидетельствуют об ухудшении потребительских ожиданий населения. Индекс потребительской уверенности снизился по сравнению с III кварталом 2015 г. на 2 п.п., а его уровень отражает совокупное мнение потребителей о состоянии экономики России и личного материального положения. Социально-политическая стабильность будет зависеть от эффективности мер по поддержке социально уязвимых групп населения.

5.2. Миграционные процессы¹

5.2.1. Долговременная миграция

Миграционный прирост России, по данным за январь–ноябрь 2015 г., уменьшился по отношению к соответствующему периоду предшествующего года почти на 20% и составил 214,9 тыс. человек. Снижение – результат не столько сокращения числа прибытий, как это можно было бы предположить исходя из текущей экономической ситуации в России, сколько 15%-го роста выбытий. Помесячный/поквартальный учет отмечал увеличение числа прибытий только в I квартале, впоследствии наметился паритет, в IV квартале – очевидное снижение. По-видимому, к концу года инерция ранее подготовленных и все-таки совершенных переселений в Россию, а также статистического лага регистрации прибытий была «съедена» девальвацией рубля и общим экономическим кризисом. Выбытия из России на протяжении всего года устойчиво демонстрировали рост по отношению к соответствующим показателям 2014 г. В результате миграционный прирост России начиная со II квартала 2015 г. был все время ниже, чем за аналогичный период 2014 г. В ноябре падение достигло почти 30 п.п. (рис. 1).



*За IV квартал 2015 г. – данные за октябрь и ноябрь.

Рис. 1. Миграционный прирост России, I–IV кварталы 2012–2015 гг., чел.

Источник: Росстат.

Поскольку картину международной миграции в России по-прежнему определяют страны СНГ, именно миграционный обмен с ними сформировал описанную выше динамическую ситуацию. Произошло существенное «расслоение» в миграционных отношениях России с отдельными странами (табл. 7). Ощутимое увеличение миграционного прироста затронуло только украинское направление и было связано с острым кризисом в соседней стране в 2014–2015 гг.

¹ Автор раздела: Л. Карачурина – НИУ ВШЭ.

Почти нет изменений в обмене с Молдавией. Со всеми остальными странами СНГ диагностируется снижение нетто-миграции. Особенно мощно оно проявляется с республиками Средней Азии. Обмен с Узбекистаном и вовсе стал отрицательным для России вследствие более чем 40%-го падения числа прибывших при сохранении почти тех же, что и раньше, масштабов выбытий из России. В течение всего постсоветского периода такой ситуации не наблюдалось. Поскольку никаких кардинальных изменений в социально-экономической и политической ситуации в Узбекистане не происходило, есть основания полагать, что убыль – временное явление, детерминируемое отложенным эффектом резкого роста прибытий из Узбекистана в 2012–2013 гг., а также проблемами с оформлением биометрических паспортов в Узбекистане, которые надлежало оформить всем выезжающим из страны до 31 декабря 2015 г.¹

Таблица 7

Миграционный прирост населения России с зарубежными странами, 2012–2015 гг., тыс. чел.

Страна	2012*	2013*	2014*	2015**
Международная миграция, всего	294,9	295,9	270,0	214,9***
В том числе:				
Азербайджан	18,1	17,3	12,3	9,6
Армения	32,0	32,2	24,0	19,1
Белоруссия	10,2	3,7	6,7	4,5
Казахстан	36,7	40,2	40,8	31,5
Киргизия	24,1	19,8	15,3	8,3
Молдавия	18,6	20,6	17,5	15,8
Таджикистан	31,4	33,6	19,3	9,0
Туркмения	3,9	3,8	2,6	2,0
Узбекистан	56,4	67,3	36,7	-21,6
Украина	37,0	36,4	84,9	130,8
Со странами дальнего зарубежья	26,5	21,0	9,9	5,9

* Без учета Крымского федерального округа.

** За январь–ноябрь.

*** Миграционный прирост Крымского ФО за январь–ноябрь 2015 г. составил 32,0 тыс. человек.

Источник: Росстат.

В целом степень доминирования в миграционном приросте одной страны (Украины) для современной России явление новое. Если исключить Украину из объема всей нетто-миграции России, то окажется, что в январе–ноябре 2015 г. население России приросло всего на 84,0 тыс. человек, тогда как такое же измерение за аналогичный период 2014 г. составило 167,7 тыс. человек.

Ситуация с вынужденной миграцией с Украины, возникшая в результате кризиса 2014 г., несколько стабилизировалась. За январь–сентябрь 2015 г. общее число обратившихся за статусом беженца составило 1079 человек, в том числе 245 человек с Украины и 249 человек из Сирии; за предоставлением временного убежища – 131,2 тыс. человек, в том числе 129,6 тыс. человек с Украины. Численность лиц, получивших временное убежище, выросла с 237,8 тыс. человек на 1 января 2015 г. до 329,9 тыс. на 1 октября 2015 г. Весь этот прирост обеспечили выходцы с Украины. Если ситуация в восточных частях Украины будет стабилизироваться, то миграционный прирост России в обмене с этой

¹ МИД Узбекистана: старые паспорта действуют до 2016 г., стикер нужен только для выезда из десяти стран // Хроники Узбекистана. <https://rpg15.wordpress.com/2014/12/05/мид-узбекистана-старые-паспорта-дейс/>

страной будет зависеть от того, случится или нет массовое возвращение населения, покинувшего территорию Украины в поисках убежища в России. Однако в настоящее время сохраняется выжидательная позиция: численность зарегистрированных в России по месту пребывания в 2014–2015 гг. не росла аналогично масштабам притока населения с Украины¹.

До 1 августа 2015 г. миграция с Украины шла на фоне особого льготного режима пребывания ее граждан на территории РФ. Он позволял находиться в России фактически неограниченное время² без выезда из страны (вместо 180 дней для мигрантов из других стран СНГ), получения новой миграционной карты и повторного обращения в органы ФМС России, как это требуется для жителей других стран СНГ. С 1 августа 2015 г. права жителей Украины по пребыванию в России уравнились с правами для населения других стран СНГ. До 30 ноября украинские мигранты должны были обратиться в органы ФМС для оформления документов для работы в России. Преференции сохраняются только для граждан, прибывших в экстренном порядке из юго-восточных районов Украины.

Миграционный прирост в обмене со странами дальнего зарубежья, хотя и снизился, сохраняет положительный знак благодаря обмену со странами Балтии и главным образом с Грузией, обеспечивающей половину его. Однако в целом, как и раньше, реальная картина миграционного обмена со странами дальнего зарубежья остается скрытой. Эмиграционные намерения россиян и их фактическая реализация, потенциально усилившиеся во время экономического кризиса, по-прежнему не видны статистике, так как отъезд совершается без снятия с регистрационного учета.

Последние данные об эмиграционных намерениях россиян, замеряемые социологическими центрами, относятся к лету–осени 2015 г. Они небывало единообразны в своих оценках. Так, регулярное обследование эмиграционных намерений россиян, проведенное Левада-Центром в середине сентября 2015 г., продемонстрировало один из самых низких уровней готовности к эмиграции (11%³) за всю историю наблюдений (с октября 1990 г.). Примерно столько же (13%) «скорее» хотели бы переехать на постоянное жительство в другую страну и по результатам июльского опроса ВЦИОМа. Причем аналогичные «низкие» настроения в Левада-Центре наблюдали в апреле 2009 г. (13%), т.е. в разгар предыдущего кризиса⁴. Социолог и директор Левада-Центра Л. Гудков связывает это с «политикой и всплеском патриотизма», а также с первой реакцией на вхождение в кризис: «Люди предпочитают осмотреться в новых условиях и только потом решать, эмигрировать им или нет. Сразу после кризиса 2009 г. последовала эмиграционная волна 2011–2014 гг. (готовых остаться было 69–77%, а уехать – около 22%). Такую же картину мы сможем наблюдать и в 2016–2017 гг.»⁵. Руководитель ВЦИОМа В. Федоров объяс-

¹ Отток граждан Украины из России через пограничные переходы в Ростовской области отмечал в октябре 2015 г. и директор ФМС России К. Ромодановский. См.: Украинские беженцы покидают Россию // Газета.ru. 8 октября 2015 г. http://www.gazeta.ru/social/news/2015/10/08/n_7748267.shtml

² Точнее, граждане Украины независимо от своего статуса могли находиться в России до 90 дней, затем этот срок мог продлеваться каждые три месяца автоматически.

³ «Запад»: восприятие и стремление эмигрировать // Левада-Центр. 13 октября 2015 г. <http://www.levada.ru/2015/10/13/zapad-vospriyatie-i-stremlenie-emigrirovat/>

⁴ Кризис вынудил россиян забыть об эмиграции // Левада-Центр. 20 марта 2015 г. <http://www.levada.ru/2015/03/20/krizis-vynudil-rossiyan-zabyt-ob-emigratsii/>

⁵ Кризис вынудил россиян забыть об эмиграции // Левада-Центр. 20 марта 2015 г. <http://www.levada.ru/2015/03/20/krizis-vynudil-rossiyan-zabyt-ob-emigratsii/>

няет полученные результаты тем, что «многие россияне «пострадали от санкций, свертывания связей с Западом», но это лишь «одна сторона медали», большая часть граждан понимает, что ехать «некуда», а «у Запада масса своих проблем», в том числе с миграцией»¹.

5.2.2. Новации в миграционном законодательстве

Целый ряд поправок в миграционное законодательство (в первую очередь в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), принятых в 2014 г., начал действовать с 2015 г. В их числе:

- въезд (и выезд) в Россию для мигрантов не из стран – членов Евразийского экономического союза (Белоруссия, Казахстан, Армения – с января 2015 г., Киргизия – с августа 2015 г.) осуществляется с 1 января 2015 г. только по заграничным паспортам²;
- мигранты из безвизовых стран, которые при въезде в Россию в миграционной карте не указали в графе «цель приезда» «работа», не смогут получить разрешительные документы для трудоустройства на территории страны³;
- упрощенный порядок приобретения российского гражданства для иностранных граждан, постоянно проживающих на территории России и признанных носителями русского языка⁴;
- иностранные студенты, окончившие российские колледжи и вузы и проработавшие в России не менее трех лет, смогут ходатайствовать о приобретении российского гражданства в упрощенном порядке. При этом раньше для граждан стран бывшего СССР, получивших среднее профессиональное или высшее образование после 1 июля 2002 г., также действовал упрощенный порядок получения гражданства. В частности, срок получения гражданства для них составлял 9–12 месяцев, а опыт работы, как это сейчас прописано в новой поправке к закону, не требовался. Для этих граждан условия приобретения российского гражданства даже несколько усложнились, но теперь они стали едиными для всех иностранцев, включая представителей дальнего зарубежья;
- упрощенный порядок приобретения гражданства полагается также для индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность не менее трех лет и имеющих ежегодную выручку от реализации товаров или услуг на сумму не менее 10 млн руб., и для инвесторов, чья доля вклада в уставном капитале российского юридического лица, осуществляющего свою деятельность на территории России, составляет не менее 10%⁵. При этом список видов деятельности, на основании которых можно ходатайствовать о льготном получении российского гражданства, оказался чрезвычайно узким. В частности, из него исключены оптовая и розничная торговля,

¹ Корченкова Н. Россияне не готовы уезжать // Коммерсантъ. 13 июля 2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2767127>

² Комментарий МИД России относительно пересечения государственной границы Российской Федерации гражданами ряда иностранных государств.

³ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».

ремонт автотранспортных средств, гостиничный и ресторанный бизнес, рекламная деятельность, операции с недвижимым имуществом и пр.¹

Главные законодательные новации 2015 г., однако, были связаны не с порядком въезда или приобретения гражданства РФ, а с возможностью осуществления трудовой деятельности. С 2015 г. для «безвизовых» мигрантов были отменены разрешения на работу у юридических лиц. Теперь независимо от того, трудятся ли мигранты на предприятиях и в организациях (у юридических лиц) или задействованы у физических лиц, они должны приобретать патенты². Патенты действительны строго на территории тех субъектов РФ, в которых они были получены, а размер платы за патенты (НДФЛ³) регионы вправе устанавливать сами.

Переход к привлечению иностранных работников на основе патентной системы рассматривался аналитиками как инструмент, который поможет упростить легализационные практики и станет антикоррупционной мерой. Однако, как это бывает, его введение сопровождалось процедурной непродуманностью, которая решалась уже в ходе реализации принятых законодательных документов, и подключением ряда дополнительных механизмов и условий. При этом требования по постановке на миграционный учет сохранились и даже были еще более усложнены.

К новым обязательным требованиям теперь относится наличие не только полиса добровольного медицинского страхования (ДМС) и справки об отсутствии социально опасных заболеваний, но и сертификата, подтверждающего знание русского языка, истории России и основ законодательства⁴. Если с необходимостью покупки медполиса сталкиваются мигранты почти во всех европейских странах, и эта мера является попыткой защитить бюджеты регионов от дополнительной нагрузки, связанной с оказанием бесплатной медпомощи мигрантам, и одновременно дать им некие социальные гарантии, то экзамен на знание русского языка для мигрантов⁵, не претендующих на длительное проживание и натурализацию (разрешение на временное проживание, вид на жительство или гражданство), представляется избыточным требованием, тем более что условия для реального массового обучения иностранцев языку в стране не созданы. От сдачи экзаменов на знание русского языка, истории России и основ законодательства РФ освобождены высококвалифицированные специалисты (ВКС) и члены их семей (при оформлении вида на жительство и разрешения на работу); получившие документы об образовании «аттестат» или «диплом» в СССР до 1 сентября 1991 г.; мужчины и женщины, достигшие пен-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 994 «Об установлении видов экономической деятельности, при осуществлении деятельности в которых иностранному гражданину и лицу без гражданства, являющимся индивидуальными предпринимателями, а также иностранному гражданину и лицу без гражданства – инвесторам предоставляется право на обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке».

² Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

³ По новому миграционному законодательству ежемесячный сбор за разрешение на работу рассматривается как подоходный налог и взимается в виде авансового платежа.

⁴ А также наличие миграционной карты, где целью въезда указана «работа», загранпаспорта, заявления, регистрации по месту пребывания. Итого общий перечень насчитывает 8 позиций.

⁵ Срок действия федерального сертификата составляет 5 лет, регионального – 1 год.

сионного возраста (65 и 60 лет), и люди младше 18 лет; участники Госпрограммы добровольного переселения соотечественников и их семей; студенты, приезжающие в Россию учиться по очной форме и желающие параллельно подрабатывать¹.

Документы на выдачу патента не могут теперь подаваться без оформления иностранным работником полиса ДМС на срок осуществления трудовой деятельности, либо его работодатель должен предоставить документ о том, что гарантирует медицинское обслуживание сотрудника за свой счет.

С 1 января 2015 г. работодатели обязаны также делать отчисления в размере 1,8% заработной платы иностранного сотрудника в Фонд социального страхования РФ, что, в свою очередь, гарантирует право иностранного гражданина на получение пособия по временной нетрудоспособности. При этом для получения пособия нужно, чтобы страховые взносы уплачивались в течение шести месяцев, предшествующих месяцу, в котором наступил страховой случай, т.е. иностранец должен проработать в компании не менее полугода.

5.2.3. Внешняя трудовая миграция

По данным Центральной базы данных учета иностранных граждан (ЦБДУИГ), параметры присутствия иностранцев в России на декабрь 2015 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года сократились примерно на 10%. Это относится и к числу поставленных на миграционный учет за год, и к числу находящихся в России иностранных граждан. В абсолютных цифрах это означает снижение более чем на 1,1 млн числа въехавших иностранцев и на 800 тыс. поставленных на миграционный учет.

При этом в результате событий на Украине резко возросло число прибывших и прошедших регистрацию в территориальных органах ФМС России участников и членов семей государственной программы переселения соотечественников (183 тыс. человек против 106 тыс. в 2014 г.), получивших гражданство РФ и разрешение на временное проживание.

Показатели получения разрешительных документов для осуществления легальной трудовой деятельности снизились более существенно (табл. 8):

Таблица 8

Оформление разрешительных документов для работы иностранных граждан в России

Показатель	2015	2014	2015/2014, %
Разрешения на работу для иностранных граждан (ИГ)*, тыс. шт.	217,0	1328,1	16,3
Разрешения на работу для высококвалифицированных (ВКС) и квалифицированных специалистов (КС), тыс. шт.	65,7	194,9	33,7
Патенты**, тыс. шт.	1788,2	2386,6	74,9
Итого	2070,8	3909,7	52,7

* С 1 января 2015 г. выдаются только ИГ из визовых стран.

** С 1 января 2015 г. выдаются ИГ из безвизовых стран для работы как у физических, так и у юридических лиц.

Источник: ФМС России, форма 1-РД (часть 2).

¹ Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Многokратное сокращение количества выданных *разрешений на работу* связано с тем, что мигрантам из безвизовых стран получать эти документы больше не нужно. Из объективных факторов на снижение числа приобретенных *патентов* подействовало и то, что со вступлением Армении и Киргизии в Евразийский экономический союз мигрантам из этих стран, как и ранее для граждан Белоруссии и Казахстана, получать патенты (и с ними все остальные сопутствующие документы, включая сертификат о знании русского языка, истории России и основ законодательства) не нужно. Данные ФМС России свидетельствуют о том, что число трудовых и гражданско-правовых договоров с гражданами из Киргизии и Армении, осуществляющими трудовую деятельность в России без разрешений на работу и патентов, в 2015 г. составило 62,2 и 103,1 тыс. шт. соответственно. Если добавить эти параметры к числу выданных патентов и разрешений на работу, то снижение числа выданных разрешений на работу и патентов в 2015 г. к параметрам 2014 г. составит чуть больше 40%. Однако данные ФМС России опираются на статистику числа выданных патентов (и разрешений на работу) в штуках. При этом один мигрант теоретически может оформлять патент 12 раз за один календарный год. Поэтому сколько-нибудь точно заключить по выданным штукам разрешительных документов о количестве реально работавших по ним людей нельзя. Из формы 1-РД ФМС России следует, что количество оформленных иностранными гражданами патентов на работу в 2015 г. равно 1780 тыс. шт., в 2014 г. – 2379 тыс. шт., таким образом, сокращение составило не 40% (как в расчете на штуки выданных документов), а 25%.

В любом случае эти изменения списать только на законодательные новации нельзя. Они могут быть связаны либо с реальным снижением численности трудовых мигрантов в России, либо с их уходом «в тень», либо – что вероятнее всего – в неизвестной пропорции с обоими этими факторами.

Если проанализировать помесечную динамику получения разрешительных документов (рис. 2), то становится понятно, что проблемы усиливались постепенно. Наблюдаемый коллапс с получением патентов в январе и феврале 2015 г. отчасти компенсировался в апреле, но далее – вопреки обычным (некризисным) трендам – отсутствовал летний миграционный пик, всегда связанный с сезонными работами.

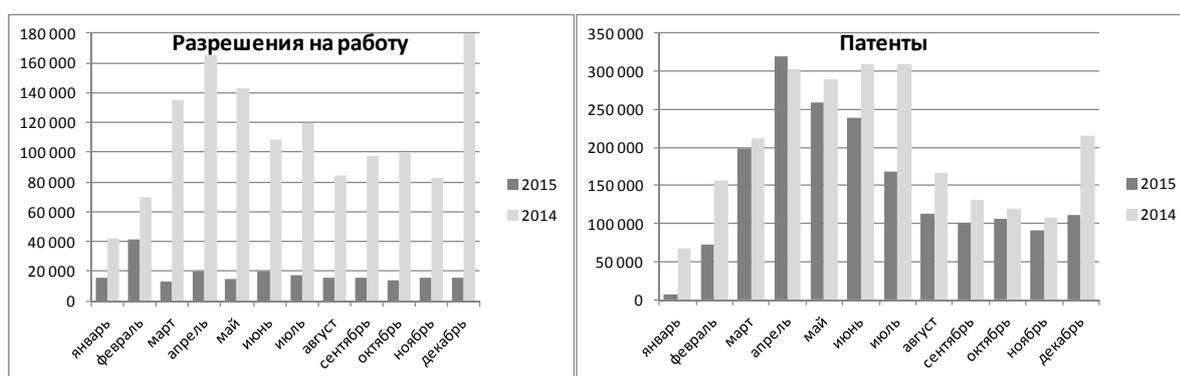


Рис. 2. Оформление разрешений на работу и патентов для иностранной рабочей силы, Россия, январь–декабрь 2014–2015 гг., шт.

Источник: данные ФМС России.

Казалось бы, замена непрозрачного и коррупционного механизма квотирования разрешений на работу патентами должна была привести к росту числа легализованных иностранцев, особенно со временем, хотя бы ко второй половине года, когда сама система получения патентов должна была стать более отработанной и понятной (именно так происходило в прошлые годы, когда, например, вводился патент для работы у физических лиц). Однако пока эти ожидания не оправдались. Возможные причины сложившейся ситуации:

1) экономический кризис, снизивший предложение рабочих мест и надобность в легальных иностранных работниках. Неким маркером этого служит заявленная в службы занятости потребность работодателей в работниках. На конец ноября 2015 г. она составляла 1206,6 тыс. против 1697,7 тыс. годом ранее¹;

2) девальвация рубля, обесценение мигрантских зарплат и, соответственно, снижение привлекательности России как места для заработков;

3) сохраняющаяся проблема с местом регистрации по месту пребывания, без которой нельзя получить патент;

4) общее ужесточение миграционного контроля, начавшееся в 2014 г.²;

5) высокая плата за патент и сопутствующие расходы. Установленная ежемесячная стоимость патентов сильно различалась по регионам и, по сути, была призвана стать сигналом для мигрантов об их желательности (необходимости) в регионах:

- часть субъектов РФ не вводили региональных коэффициентов, и в них действовала установленная федеральным законом стоимость (1568,4 руб.). Как правило, так поступили в регионах, не пользующихся популярностью у мигрантов (Ивановская, Костромская, Курганская области, Забайкальский край, Карачаево-Черкесская Республика, Карелия и пр., всего 34 региона);
- стоимость патента в остальных регионах находилась в границах от 2038,92 руб. в Орловской области до 7056,2 руб. в Саха (Якутии) и 8000 руб. в Сахалинской области;
- в Москве и Московской области патент стоил 4000 руб., в Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 3000 руб.

Отдельной проблемой для мигрантов и новым коррупционным механизмом стало получение регионального или федерального сертификата о знании русского языка, истории и основ законодательства РФ (получение федерального обходится дороже, но формально он действителен на всей территории страны). Эксперты считают, что тот факт, что в Москве, где тест по русскому языку очень простой, доля мигрантов, не сдающих его с первого раза, составляет 18%, а в других регионах, где сложный федеральный тест, не могут выполнить всего от 7 до 15% иностранцев, нельзя объяснить ничем другим, кроме как наличием коррупционной составляющей при его получении³. Кроме того, сама по себе сдача теста не делает мигранта знающим русский язык и даже вряд ли способствует этому.

¹ Доклад о социально-экономическом положении России-2015. М.: Росстат, 2016.

² Соответствующие федеральные законы были приняты в 2013 г. Подробнее об этом см.: Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. Мау В. и др.; под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А.Д. Радыгина]; Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015. Разд. 5.2. С. 315–331.

³ Экономический кризис – социальное измерение: информационно-аналитический бюллетень / под ред. Т.М. Малевой. М.: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2015. № 3. С. 90.

По оценкам, общая единовременная цена легализации в Москве – с учетом оплаты сертификата, ДМС, справок, – по подсчетам специалистов, составляла около 20 тыс. руб.¹ (далее по 4 тыс. руб. – ежемесячно), в Приморском крае – около 40 тыс. руб.².

Выигрыша в цене на патент по сравнению со стоимостью ранее действовавшего разрешения на работу, по-видимому, нет, на что указывают сами трудовые мигранты. *«Трудовые мигранты столичных регионов ... утверждают, что ранее разрешение на работу на год – с подготовкой документов через посредников – обходилось им в несколько раз дешевле. «Его можно было оформить за 30 тыс. руб., – рассказывает гражданин Узбекистана, работающий на одной из московских фирм. – Для разрешения на работу мы тоже ходили сдавать кровь, получали медсправки. но сделать это самому через ФМС было нельзя. Приходишь, а тебе говорят, что квот нет. Фирма же покупает квоты, потом продает их. Сейчас вместе с услугами по оформлению всех документов и ежемесячной платой за патент за год выйдет около 68–70 тыс. Считайте, в 2 раза больше, чем раньше»³.*

Наши исследования⁴ показали, что каждая из процедур, сопровождающих выдачу патента мигрантам, в какой-то степени сыграла роль дополнительного барьера для легализации мигрантов. При этом полезность некоторых из них вызывает вопросы;

б) в условиях кризиса, по-видимому, у мигрантов даже усиливаются проблемы с оформлением трудовых договоров. Интервью с представителями некоммерческих организаций, оказывающих помощь мигрантам в Москве, продемонстрировало актуальность этой преграды. *«Получить патент – это же еще не значит, что ты работаешь легально. Потому что легально – ты должен заключить трудовой договор, а трудовые договоры работодатели как не хотели, так и не хотят заключать. Правительство Москвы побудить их к этому не желает и не может. Потому что и москвичи-то не все их имеют. 30% москвичей не имеют их. А тут – мигранты. Поэтому над мигрантом все равно висит дамоклов меч. По законодательству если он в течение двух месяцев на него не сдал, то есть на него работодатель не подал уведомление о заключении письменного трудового договора, то патент аннулируется».* Фиктивные трудовые договоры, по свидетельству экспертов, по-прежнему очень востребованы, что объясняется, с одной стороны, нежеланием значительной части работодателей официально оформлять трудовые отношения с иностранными работниками, а с другой – стремлением иностранных граждан, по крайней мере, формально соблюсти требования миграционного законодательства;

7) процедурные проблемы, в частности, принятое с запозданием и только для некоторых регионов (в частности, для Москвы⁵) административное решение о продлении действия патентов, оформленных в 2014 г. В конце 2014 г. на руках у иностранных граждан

¹ Labor Migration Situation in Russia: Costs Increase, Benefits Dwindle, Stocks Drop. Russian Migration Brief. March 2015. Iss. 1. P. 2.

² Гастарбайтерам дешевле жить в России, чем работать // Информационное агентство REGNUM. 3 марта 2015 г. <http://www.regnum.ru/news/society/1901202.html>

³ Никольская П. На патентных началах // Коммерсантъ-Власть. 20 апреля 2015 г.

⁴ Здесь и далее – проект ЦФИ НИУ «Высшая школа экономики» «Анализ социальной сферы региона методом включенного наблюдения», в рамках которого осенью 2015 г. были взяты интервью с представителями некоммерческих организаций, занимающихся мигрантами в Москве.

⁵ Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 56 «О внесении изменений в статью 13-2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

было более 2 млн действующих патентов, которые в соответствии с решением, принятым в конце декабря 2014 г., нужно было переоформлять в 2015 г. Справиться с таким потоком в большинстве регионов не могли;

8) субъективные причины: желание мигрантов сэкономить на оформлении разрешительных документов и ежемесячных выплатах и желание работодателей сэкономить на возросших с 2015 г. налогах на фонд зарплаты иностранных работников. Например, взвешивая издержки цены и времени, затрачиваемые на легализацию, и риски нелегального пребывания и проживания в Москве, представители некоммерческих организаций высказывали мнение: *«То, что пропорция легальности после принятия нового законодательства 2007 г. сдвинулась в пользу легальности, произошло оттого, что людям дали возможность самим оформлять разрешения на работу; раньше они могли только через работодателей, те не хотели, а тут мигранты сами могли. И это показывает стремление людей соблюдать законы и быть легальными. После этого спад эйфории произошел. Когда ввели патенты, предполагался новый рывок в сторону большей легальности. Но сейчас снова спад наступил, потому что люди считают, что патент – это 4 тыс. на 12 месяцев, да еще нужно заплатить за медицину, за экзамен. Кроме того, пугают, что если договора не будет, то патент аннулируют. И люди думают: «Да катись оно, буду работать, сколько получится».*

Общероссийское 25%-е сокращение числа оформленных патентов в 2015 г. по отношению к 2014 г. по-разному выразилось в регионах России.

Из 30 регионов РФ¹, оформивших в 2015 г. свыше 10 тыс. патентов, отрицательная динамика к 2014 г. была характерна для 22 регионов (рис. 3), включая 50%-е снижение в Московской области, 40%-е – в Москве, 35%-е – в Тюменской области и Красноярском крае. Одновременно в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, в Калужской, Волгоградской областях, а особенно в ЯНАО и ХМАО отмечался рост числа выданных патентов. В этих регионах, особенно в ЯНАО и ХМАО, по-видимому, значительна легальная составляющая трудовой миграции из-за их занятости на крупных предприятиях. Поэтому в условиях реструктуризации легальных каналов миграции наблюдается рост в том сегменте, который теперь является законодательно основным (патенты). Наблюдавшиеся все предыдущие годы тенденции высокой концентрации трудовых мигрантов в нескольких регионах России сохраняются: первые 10 регионов по численности трудовых мигрантов в 2015 г. концентрируют 68,8% всех выданных патентов, в 2014 г. – 69,6%, первые 20 регионов – 81,6 и 81,1% соответственно. В подавляющем числе регионов приток трудовых мигрантов из безвизовых стран незначителен, среди них есть лидеры – Липецкая, Ярославская, Саратовская, Омская области, Алтайский и Приморский края. В числе прочего это характеризует социально-экономическую обстановку в них.

¹ Санкт-Петербург и Ленинградская область в связи с тем, что имеют единый территориальный орган ФМС России, рассмотрены вместе.

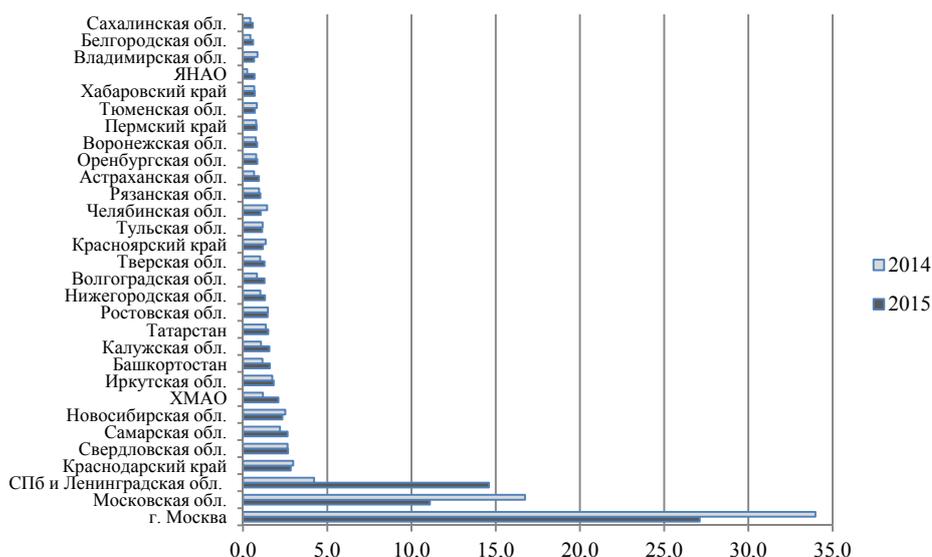


Рис. 3. Распределение регионов Российской Федерации по числу выданных патентов на работу для безвизовых трудовых мигрантов, 2015–2014 гг., % (РФ = 100%)

Источник: данные ФМС России.

Важный маркер кризиса – число выданных разрешений на работу для высококвалифицированных и квалифицированных специалистов. По сравнению с прошлым годом оно сократилось в 3 раза, и эта разница на протяжении всего года оставалась неизменной.

Однако самым значительным индикатором многогранности нынешнего кризиса являются трансграничные переводы физических лиц. Никогда с момента начала регулярных статистических наблюдений за динамикой переводов (с 2006 г.) их объем не падал столь резко: по данным за три квартала 2015 г. – почти в 2 раза по отношению к аналогичному периоду прошлого года, хотя кризисные сигналы в трансфертах были заметны уже в 2014 г. (рис. 4). Средняя сумма одной операции впервые упала ниже отметки в 200 долл. в I квартале 2014 г., незначительно увеличился ко II кварталу и вновь снизился в III квартале (229 долл.), который начиная с 2008 г. всегда был самым «тучным». Изменение курса валют и сжатие трансфертных возможностей стало серьезным ударом по экономике зависимых от мигрантских трансфертов стран, в первую очередь Таджикистана, Киргизии и Молдавии. Согласно данным Всемирного банка, в 2012 г. денежные переводы работающих за рубежом резидентов составляют 52% ВВП Таджикистана, 31% ВВП Киргизии, 25% ВВП Молдавии¹. При этом трансферты – это помощь не бюджетам стран, а непосредственно семьям, которая в первую очередь идет на текущие расходы домохозяйств².

¹ Migration and Development Brief. The World Bank. April 11. 2014. P. 4.

² Согласно данным анкетирования физических лиц, осуществляющих денежные переводы, проведенного кредитными организациями при посредничестве Центрального банка РФ в феврале 2014 г., около 68% переводов направляется на текущие расходы домохозяйств. Источник: Центральный банк РФ. http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs&ch=Par_17101#CheckedItem

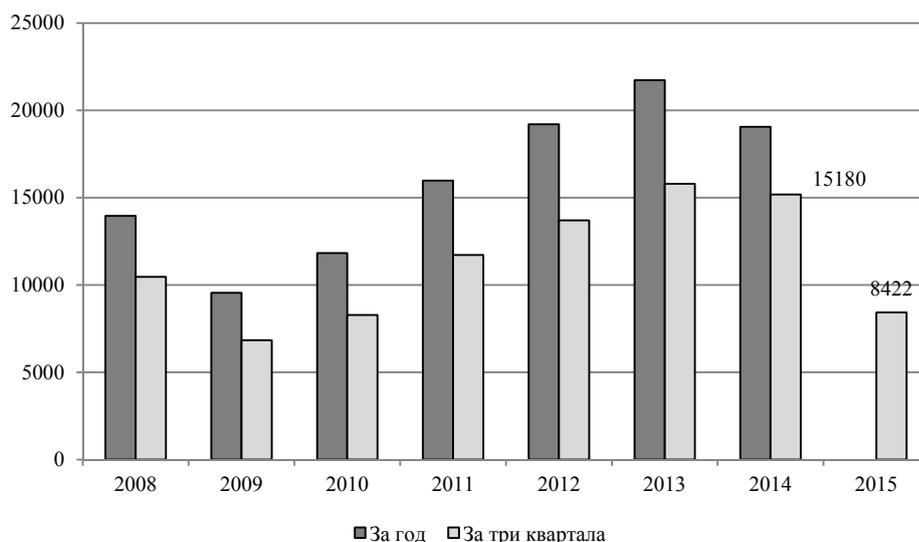


Рис. 4. Трансграничные переводы физических лиц из России в страны СНГ, 2008–2015 гг., млн долл.

Источник: данные Центрального банка РФ.

Сравнивая два кризиса – 2009–2010 гг. и нынешний, необходимо отметить, что на величину снижения миграционного потока последний кризис подействовал более существенно: численность легальной иностранной рабочей силы в России в 2009 г. сократилась по отношению к 2008 г. на 8,3%, только из стран СНГ – на 7,6% (в 2010 г. по отношению к 2009 г. – на 26,2 и 24,2% соответственно¹). За 2015 г. величина падения составила для всех категорий иностранных работников 47,3%.

В целом показатели, демонстрируемые внешней трудовой миграцией, в 2015 г. явно находились под влиянием кризисных процессов в российской экономике. На этом фоне позитивным выглядят разве что показатели суммы поступивших от патентов средств – 34061 млн руб. в 2015 г. против 18312 млн в 2014 г.

5.2.4. Внутренняя миграция

Масштабы внутренней миграции в России продолжают расти, хотя увеличение и невелико по отношению к январю–ноябрю 2014 г. (на 2%). Но в целом число внутривнутри-страновых перемещений, фиксируемых статистикой, по итогам года вновь превзойдет 4 млн, т.е. будет вдвое выше, чем в 2000-е годы. Причины продолжающегося с 2011 г. роста миграционной активности россиян не вполне понятны. Кризисные явления в российской экономике, как правило, не являются фактором активизации миграции. Так, исследования потенциальной мобильности безработных и лиц, ищущих работу, во время предыдущего кризиса показали, что она низка и не становится заметно выше при усилении безработицы «в своих» населенных пунктах². Программы Роструда, направленные на стимулирование переселений из территорий со значительным уровнем безработицы, по

¹ Труд и занятость в России-2011. М.: Росстат, 2012.

² Выраженные миграционные намерения имели 4,2% респондентов в 2008 г. и 4,4% в 2009 г. Подробнее об этом см.: Карачурина Л., Мкртчян Н.В. Потенциал пространственной мобильности безработных в России // Социс. 2012. № 2. С. 40–53.

сути, провалились. На высокие параметры миграции, демонстрируемые текущим учетом, могут влиять как отдаленные последствия изменения методики 2011 г., так и некоторое упрощение системы регистрации по месту пребывания (по сравнению с 2000-ми годами, когда еще существовали, например, санитарные нормы площади на количество проживающих и регистрируемых, требовался более широкий пакет документов, население еще не вполне понимало разницу между «регистрацией по месту жительства» и «регистрацией по месту пребывания» и крайне неохотно регистрировало арендаторов по месту пребывания¹). Кроме того, определенную роль, по-видимому, играет увеличение объема жилищного строительства, наблюдавшееся в последние годы и влияющее именно на долговременную миграцию. Все вместе это ведет к росту числа учтенных мигрантов. Как и долговременная международная миграция, внутрироссийская пока не показывает чувствительности к кризисным явлениям в экономике.

Несколько сузилось количество миграционно привлекательных в межрегиональных переселениях регионов, однако их ядро год от года почти не меняется. Ими остаются Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Краснодарский край, Калининградская, Новосибирская области. Из числа аттрактивных в 2015 г., которых осталось 14 (включая Севастополь), выбыли Свердловская, Челябинская и Белгородская области. Миграционный прирост Москвы в межрегиональных переселениях в 2015 г. по сравнению с предыдущим годом вырос на такую же величину, на которую снизился прирост Московской области. Причины этих колебаний, по-видимому, заключаются в отложенной по отношению к вводу нового жилья системе регистрации в нем, а также в системе учета.

Отточными являются почти все регионы восточнее теперь уже не Уральских гор, а Волги. Отдельными островками миграционного благополучия выступают только Новосибирская и Тюменская (без округов) области.

Несмотря на миграционный прирост за счет международной миграции, в 52 регионах страны за январь–ноябрь 2015 г. отмечается миграционная убыль.

Таким образом, некоторым барометром кризисной экономической ситуации может выступать трудовая миграция, но почти не может являться им долговременная, причем ни международная, ни внутрироссийская. Однако и индикаторные функции трудовой миграции затруднены из-за регулярных законодательных и – вслед за ними – статистических новаций. Ярче всего кризисные явления диагностируются динамикой миграционных трансфертов.

5.3. Проблемы развития высшего образования²

В настоящее время в общественном сознании прочно утвердились следующие расхожие представления о ситуации в высшем образовании: качество высшего образования падает; высшее образование не отвечает потребностям рынка труда; выпускники вузов не работают по полученной специальности; студентов у нас слишком много; надо готовить специалистов со средним профессиональным образованием и рабочих, которых у нас не хватает.

Этот список можно продолжить, но проблема понятна: качество образования снижается, работодателя не удовлетворяет подготовка молодых специалистов, их приходится

¹ Напомним, что с 2011 г. регистрируемые по месту пребывания на срок свыше 9 месяцев попадают в статистику долговременной миграции (независимо от того, международная она или внутренняя).

² Автор раздела: Т. Клячко – РАНХиГС при Президенте РФ.

доучивать, структура подготовки кадров количественно и качественно не отвечает структуре экономики России, рынку труда требуются выпускники со средним профессиональным образованием.

А раз система высшего образования не выполняет возложенные на нее функции, то ее бюджетное финансирование надо сократить. Правда, надо заметить, что этот аргумент, прежде выдвигавшийся только Минфином России, теперь используется и некоторыми аналитиками¹.

Обычно же рассмотрение проблем высшего образования, особенно его качества, вело к прямо противоположному выводу: бюджетное финансирование образования необходимо повышать, как и заработную плату профессорско-преподавательскому составу вузов, одновременно вводя «эффективный контракт», о чем прямо говорят Стратегия-2020 и Указ Президента России от 7 мая 2012 г. № 597.

В силу меняющихся условий функционирования системы высшего образования (как и в целом системы образования), что стало особенно ясно в 2015 г., необходимо разобрататься с преобладающими в обществе представлениями о высшем образовании, поскольку без этого его дальнейшее развитие и бюджетное финансирование становятся проблематичными.

5.3.1. Динамика численности студентов российских вузов

Если в 30-х годах XX века в университеты шло меньше 15% возрастной когорты, в 1970-е – 1980-е годы – 25–30%, то теперь во многих странах – 70–90%.

При этом экономические условия в этих странах могут достаточно сильно различаться, как и роль системы высшего образования в решении стоящих перед ними социальных и экономических проблем. Так, в США в университеты поступает 82% возрастной когорты, в Финляндии – 94%, в Южной Корее – 96%, и одновременно в вузы идет 91% возрастной когорты в Греции – в стране с совершенно другими социально-экономическими условиями по сравнению с указанными государствами. Вместе с тем общий тренд состоит в росте доли возрастной когорты, поступающей в университеты.

В Китае за восемь лет (с 2006 по 2013 г.) указанная доля выросла с 16 до 26%, а общая численность студентов вузов превысила 30 млн человек. В Индии в университеты пока поступает 15% возрастной когорты (прирост за 8 лет составил 3%), но это уже более 20 млн человек. Студенческий контингент Китая и Индии, обучающийся в университетах как своих стран, так и за границей, суммарно равняется, таким образом, 50 млн человек, что превышает численность студентов всех стран Европы, вместе взятых, включая иностранных студентов европейских университетов².

В России (РСФСР) в конце 1927 г. было 90 вузов, в которых училось 114,2 тыс. студентов. Но уже в 1940 г. число вузов выросло до 481, а численность студентов в них составила 478,1 тыс. человек, т.е. за 13 лет увеличилась более чем в 4 раза. В 1960-е годы

¹ *Иноземцев В.* Как улучшить высшее образование? Тратить на него меньше денег. <https://slon.ru/posts/55592>.

² Мир в цифрах. 2007, 2014. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес».

численность студентов в РСФСР достигла 1,5 млн человек, в 1980-е годы уже превысила 3 млн, но к 1990 г. несколько сократилась – до 2,8 млн студентов¹.

В 1996 г., когда принимался Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», законодатель, видя, что численность бюджетных студентов снижается, даже установил для нее минимальный порог в 170 человек на 10 000 человек населения России, что тогда равнялось 2,5 млн человек. Быстрый рост студенческих контингентов начался с 1995 г. И даже кризис 1998 г. эту поднимающуюся волну не остановил: в 2000 г. в 965 вузах Российской Федерации (из них государственных – 607) обучалось уже 4,7 млн студентов, из которых 2,6 млн – на бюджетной основе, иными словами, меньше, чем в РСФСР в 1990 г. Пик студенческого контингента в 7,5 млн человек пришелся на 2008 г., который стал годом «великого перелома». С этого времени численность студентов в силу демографических причин начала стремительно убывать. В 2015 г. в российских вузах уже училось менее 4,8 млн студентов, из них всего 1,9 млн за счет бюджетных средств (рис. 5).

Именно быстрый рост студенчества в конце 1990-х и в 2000-е годы породил представление о том, что «высшего образования» в России стало «слишком много».

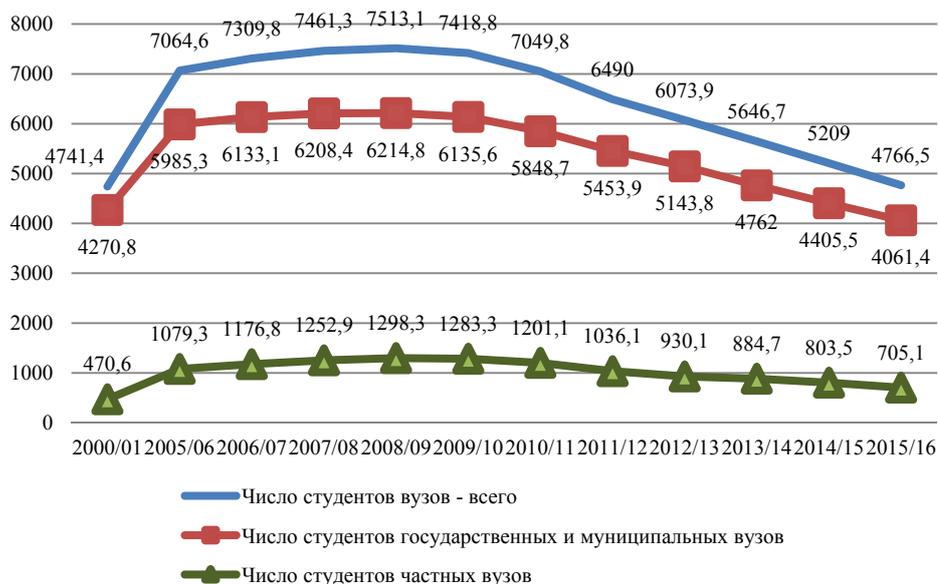


Рис. 5. Число студентов российских вузов в 2000/2001–2015/2016 учебных годах, тыс. человек

Источник: Росстат, <http://www.gks.ru/free doc/new site/population/obraz/vp- obr1.htm>.

Вместе с тем до 2021 г. студенческий контингент будет и дальше снижаться – до 4,1–4,2 млн чел. Потом вектор развернется, и начнется небольшой подъем до 4,4–4,5 млн. Таким образом, в 2025 г., по самым оптимистичным оценкам, в российских вузах будет учиться меньше студентов, чем в 2000 г. (рис. 6).

¹ Росстат: <http://www.gks.ru/free doc/new site/population/obraz/vp- obr1.htm>. Это общедоступная информация, но почему-то она практически никому в нашем обществе неизвестна либо ни у кого не вызывает интереса.

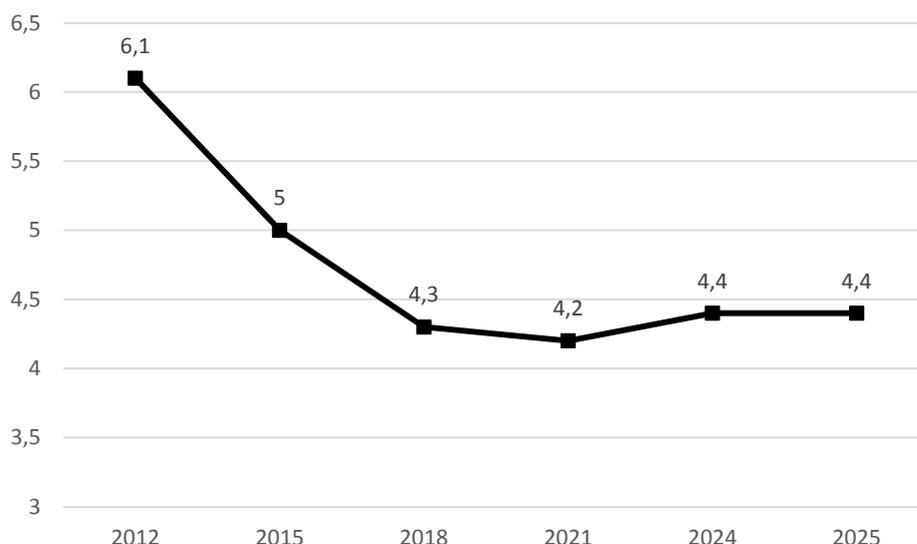


Рис. 6. Прогноз числа студентов российских вузов до 2025 г., млн человек

Источник: рассчитано ЦЭНО РАНХиГС по данным демографического прогноза Росстата.

При этом число студентов, обучающихся на бюджетной основе, уже в 2014 г. сократилось ниже нижнего предела, определенного Законом «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ, согласно которому на бюджетной основе должно учиться не менее 800 человек на 10 000 человек населения в возрасте 17–30 лет (что в указанном году составило 2,08 млн чел.). Следует отметить, что федеральный бюджет в 2014 г. финансировал обучение менее 2,0 млн чел. (рис. 7).

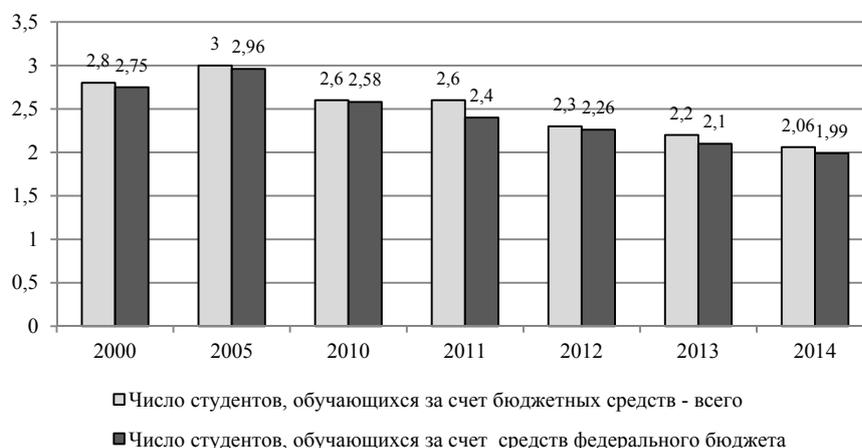


Рис. 7. Число бюджетных студентов российских вузов в 2011–2015 гг., млн чел.

Источник: Российский статистический ежегодник 2015, табл. 7.53. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078

С 2005 г. число бюджетных студентов в российских вузах сократилось на 31,3%, а число студентов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, – на 32,8%.

При этом следует отметить, что с каждым годом в российские вузы поступает все большая доля выпускников школ, получивших среднее (полное) общее образование в данном году (рис. 8).

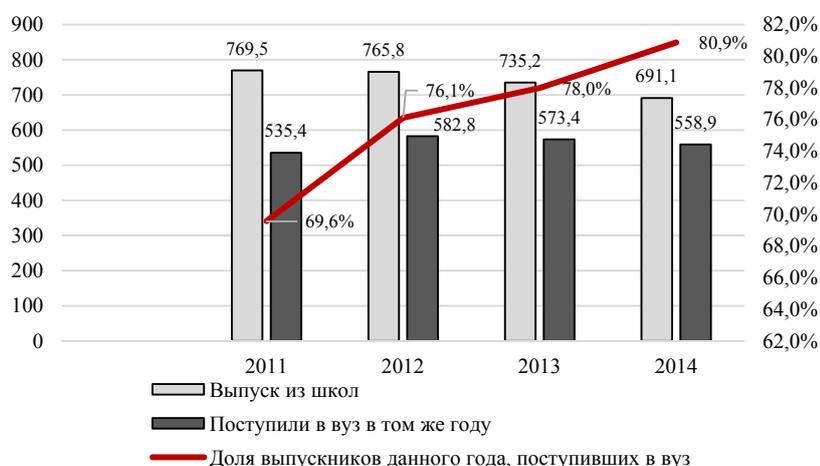


Рис. 8. Выпуск из школ и прием в вузы в 2011–2014 гг. (тыс. чел., левая шкала), доля выпускников данного года, поступивших в вуз (%), правая шкала)

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

Следует отметить, что в течение долгого времени прием на бюджетные места был довольно стабильным, а потом стал снижаться. Это было обусловлено не столько демографическими причинами, сколько политикой увеличения финансирования каждого бюджетного места (рис. 9).

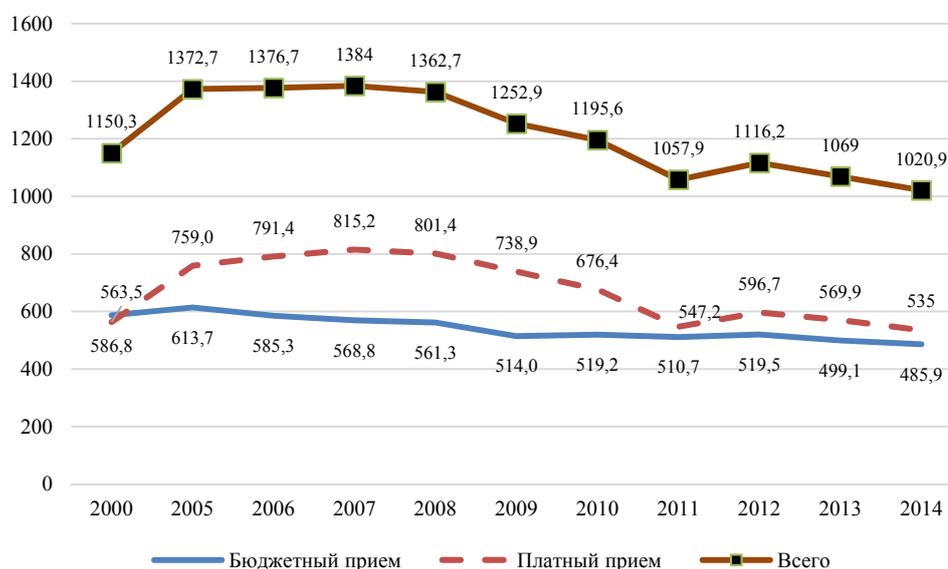


Рис. 9. Бюджетный и платный приемы в российские вузы в 2000–2014 гг., тыс. чел.

Источник: Росстат, ежегодные данные по приему в вузы.

В 2015 г., по данным Росстата, на бюджетные места, финансируемые за счет федерального бюджета, было принято 504 тыс. человек, поскольку, как было показано выше, бюджетный контингент российских вузов в 2014 г. достиг законодательно установленного нижнего предела, и при дальнейшем снижении числа бюджетных мест указанная норма была бы нарушена. Однако теперь найден способ обойти указанную законодательную норму путем установления «баллов отсечения» при сдаче ЕГЭ. Другими словами, федеральный бюджет будет готов профинансировать бюджетный прием в вузы в размере определенных Минобрнауки контрольных цифр приема, однако число абитуриентов, преодолевших проходной балл («балл отсечения»), вполне может оказаться ниже числа выделенных бюджетных мест. Таким образом, и норма закона будет соблюдена, и бюджетные средства сэкономлены. Ситуация, когда число выпускников школ, сдавших ЕГЭ на баллы выше «балла (баллов) отсечения», может оказаться выше количества выделенных бюджетных мест, не рассматривается, поскольку «баллы отсечения» всегда можно будет подогнать под требуемый ответ. Понятно, что такой подход откроет новые шлюзы для коррупции, а также приведет к еще большему развитию репетиторства и натаскиванию на сдачу ЕГЭ в школах (и к усиливающейся критике самого единого экзамена, которая в последние годы начала ослабевать).

Итак, количественные параметры численности бюджетных студентов в 2015 г. оказались намного ниже, чем в конце советской эпохи. Что касается платных студентов, то приходится констатировать, что без привлечения денег населения вузам было бы сложно нормально функционировать, несмотря на значительный рост бюджетного финансирования высшего образования.

5.3.2. Качество высшего образования

Резкий переход к практически всеобщему высшему образованию, естественно, порождает представление о том, что его общий уровень снижается. Наверное, аналогичные шоки переживали все страны, когда совершался переход от начального четырехлетнего образования к семилетнему или восьмилетнему. Но прошло время, и это стало обыденностью, никому не придет в голову говорить, что семилетка (восьмилетка) – это плохо, что такого образования слишком много. Тем более что нет никаких объективных данных о падении качества образования. Можно, конечно, опираясь на данные единого государственного экзамена, утверждать, что более сильные абитуриенты идут в социально-экономическую и гуманитарную сферу, а более слабые – в технические и естественно-научные вузы. Но и это утверждение ограничено, поскольку в МФТИ (Физтех), МИФИ, Бауманку, питерский Политех, на физфак МГУ поступают сильные абитуриенты, да и баллы ЕГЭ по обществознанию и, скажем, физике сравнивать не совсем корректно.

По сравнению с прошлым веком многое поменялось в представлениях о том, какое образование можно считать качественным. Американцы, например, признают, что высшее образование – как профессиональное – у них теперь начинается с уровня магистратуры.

В 1990-е и 2000-е годы бюджетное финансирование высшего образования было весьма незначительным (в 2000 г. – 30 млрд руб., что по тогдашнему валютному курсу равнялось 1 млрд долл.). В последние годы бюджетное финансирование высшего образования росло (*рис. 10*), но ждать, что этот рост немедленно приведет к повышению качества высшего образования, вряд ли стоит.

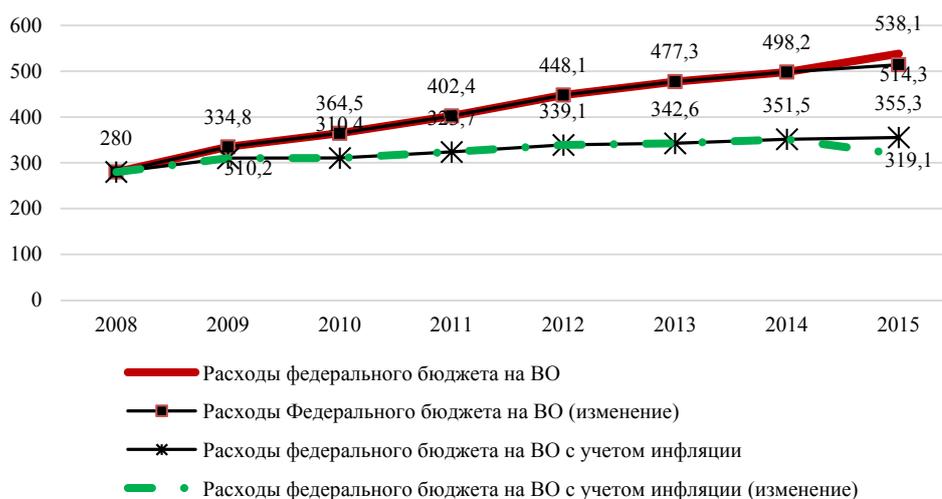


Рис. 10. Расходы федерального бюджета на высшее образование в номинальном выражении и с учетом инфляции, млрд руб.

Источник: Минфин России и Федеральное казначейство.

В 2015 г. впервые бюджетное финансирование высшего образования было сокращено при корректировке федерального бюджета. Если считать по валютному курсу 2013 г. (примерно 30 руб. за 1 долл. США), то в 2015 г. на высшее образование было потрачено 17,1 млрд долл., если же считать по текущему курсу, то эта сумма уменьшается примерно до 7,9 млрд долл.

Еще один аспект качества высшего образования связан с тем, что начиная с 2000 г. большая часть российских студентов учится заочно, хотя в последнее время эта ситуация стала меняться. Тем не менее в 2015 г. 50,6% студентов учились заочно, очно-заочно и в экстернате, а очно – чуть более 49,4% (*рис. 11*).

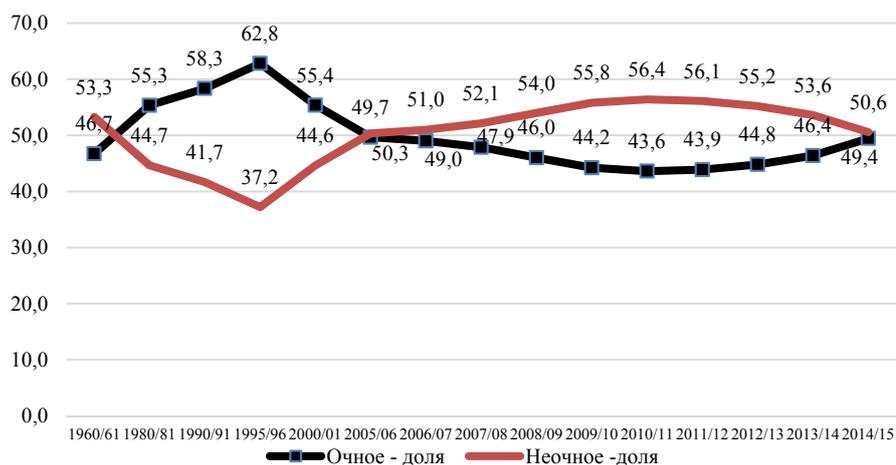


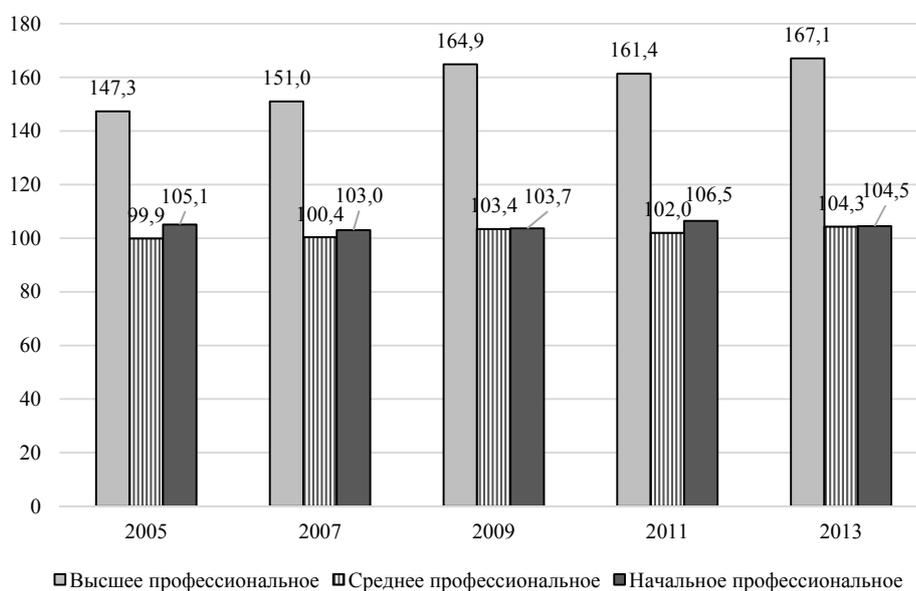
Рис. 11. Соотношение числа студентов очных и неочных форм обучения российских вузов (до 1991 г. – РСФСР), %

Источник: рассчитано по Росстат: [http://www.gks.ru/free doc/new site/population/obraz/vp- obr1.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/vp- obr1.htm).

Приведенные данные опровергают достаточно распространенное мнение, что в вуз юноши поступают только для того, чтобы «откосить» от армии. Вполне зрелые люди – 25 лет и старше (так, в 2013 г.¹ их среди студентов было почти 1,7 млн человек) – совмещают учебу и работу, а какая-то часть получает второе высшее образование (заочное образование у нас преимущественно платное, а второе высшее – платное в обязательном порядке).

5.3.3. Потребности работодателей в кадрах со средним профессиональным образованием

Российская экономика до последнего времени крайне положительно относилась к работникам с высшим образованием: их средняя заработная плата в 2013 г. была почти в 1,67 раза выше средней заработной платы работников, не имеющих профессионального образования². Что касается средней заработной платы тех, кто получил среднее профессиональное образование, то она лишь на 2–4% была выше средней заработной платы работника, имеющего только школьное образование (рис. 12).



Примечание. Премия за образование – это отношение заработной платы работников с профессиональным образованием соответствующего уровня к заработной плате работников со средним (полным) общим образованием.

Рис. 12. Премия за образование в Российской Федерации в 2005–2013 гг., %

Источник: Росстат: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/main/rosstat/ru/statistics/w_ages/labour_costs/#

Такое соотношение заработных плат частично объясняет, почему около 35% выпускников техникумов и училищ среднего профобразования поступали в последние годы в вузы сразу после выпуска, даже не выходя на рынок труда, а еще примерно 35% делали это в течение 5 лет после окончания учебы. И работодатели, которые говорят о недо-

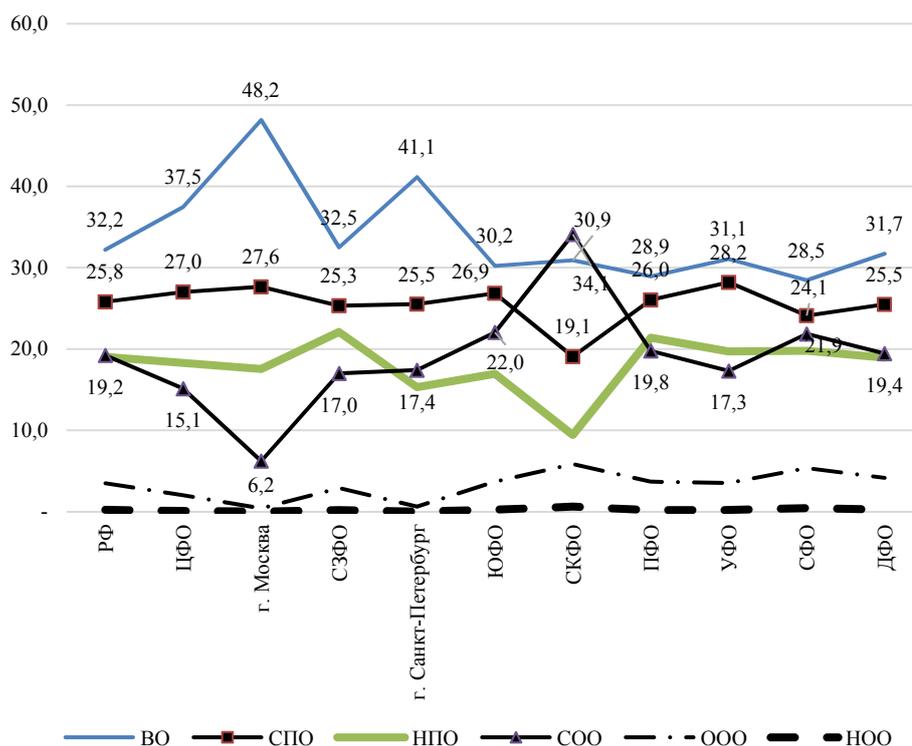
¹ Последние доступные данные.

² Данные за 2013 г., данных за 2015 г. пока нет, обследование Росстатом проводится 1 раз в 2 года.

статке специалистов со средним профессиональным образованием, почему-то не поднимают заработную плату этим работникам, что экономически свидетельствовало бы об их дефиците.

В 2014 г. в России 32,2% занятых имели высшее образование, в США – 54% (полное и неполное). Если же считать работников с третичным, т.е. со средним профессиональным и высшим, образованием, то их в Российской Федерации было 58,1%¹. Видимо, это и порождает путаницу, когда утверждается, что Россия по доле занятых с высшим образованием находится на первом месте.

В Москве работников с высшим образованием 50%, с третичным – 76,9%, в Санкт-Петербурге – 44,6 и 67,4%. Это соответствует структуре занятых в крупнейших городах развитых стран. К сожалению, в России только два таких города (рис. 13).



Примечание. ВО – высшее образование, СПО – среднее профессиональное образование, НПО – начальное профессиональное образование, СОО – среднее (полное) общее образование, ООО – основное общее образование, НОО – не имеют общего образования.

Рис. 13. Структура занятых по уровню образования в Российской Федерации, в федеральных округах, Москве и Санкт-Петербурге в 2014 г., %

Источник: Экономическая активность населения России-2015, Приложение, табл. 1.9. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139918584312

5.3.4. Занятость выпускников вузов по полученной специальности

В 2013 г. (более поздних данных Росстат пока не дает) работали по полученной специальности или близкой к ней 95% выпускников медицинских вузов 2010–2012 гг.,

¹ Экономическая активность населения России-2015, Приложение, табл. 1.9. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139918584312

66,5% окончивших педвузы (в советское время было меньше), 84,5% получивших специальность «авиационная и ракетно-космическая техника», 83,5% окончивших вуз по специальности «информатика и вычислительная техника». В среднем по специальности работало свыше 65% выпускников высших учебных заведений. Хуже всего ситуация была у тех, кто окончил вузы по специальностям «сфера обслуживания» (работали по специальности 50,6%) и «воспроизводство и переработка лесных ресурсов» (45,6%).

Среди окончивших организации среднего профессионального образования по специальности работает значительно меньшая доля выпускников: по специальностям «сельское и рыбное хозяйство» – 40,2%, «геодезия и землеустройство» – 28,2%, «химическая технология и биотехнология» – 31,8%, «воспроизводство и переработка лесных ресурсов» – 34,1%. В среднем по специальности работает примерно 54,6% выпускников организаций СПО (табл. 9).

Таблица 9

**Связь основной работы с полученной профессией (специальностью)
у выпускников (окончивших учреждения профессионального образования
в 2010–2012 гг.) в 2013 г.**

Направления образования	Всего выпускников, тыс. чел.	В том числе по связи основной работы с полученной профессией	
		связана	не связана
Высшее профессиональное образование			
1	2	3	4
Физико-математические специальности	45	68,8	31,2
Специальности естественных наук	40	59,9	40,1
Гуманитарные специальности	468	69,3	30,7
Специальности по социальным наукам	29	56,1	43,9
Образование и педагогика	414	66,5	33,5
Здравоохранение	138	95,0	5,0
Культура и искусство	60	80,9	19,1
Экономика и управление	1100	68,8	31,2
Информационная безопасность	17	84,5	15,5
Сфера обслуживания	36	50,6	49,4
Сельское и рыбное хозяйство	67	52,7	47,3
Геодезия и землеустройство	14	78,1	21,9
Энергетика, энергетическое машиностроение и электротехника	86	75,0	25,0
Металлургия, машиностроение и материалобработка	70	65,7	34,3
Авиационная и ракетно-космическая техника	26	84,4	15,6
Оружие и системы вооружения	8	73,2	26,8
Морская техника	12	78,6	21,4
Транспортные средства	75	65,3	34,7
Приборостроение и оптотехника	13	53,1	46,9
Электронная техника, радиотехника и связь	42	73,7	26,3
Автоматика и управление	14	66,7	33,3
Информатика и вычислительная техника	148	83,5	16,5
Воспроизводство и переработка лесных ресурсов	15	45,6	54,4
Технология продовольственных продуктов и потребительских товаров	43	61,1	38,9
Строительство и архитектура	120	70,7	29,3
Безопасность жизнедеятельности, природообустройство и защита окружающей среды	27	70,0	30,0
Химическая технология и биотехнология	19	66,8	33,2
Геология, разведка и разработка полезных ископаемых	43	77,3	22,7
Среднее профессиональное образование			
Естественные науки	1	37,2	62,8
Гуманитарные науки	86	52,1	47,9
Социальные науки	4	66,5	33,5
Образование и педагогика	103	69,3	30,7
Здравоохранение	160	87,9	12,1
Культура и искусство	30	62,5	37,5
Экономика и управление	285	55,8	44,2

Окончание таблицы 9

1	2	3	4
Сфера обслуживания	39	65,3	34,7
Сельское и рыбное хозяйство	53	40,2	59,8
Геодезия и землеустройство	9	28,2	71,8
Геология, разведка и разработка полезных ископаемых	25	63,5	36,5
Энергетика, энергетическое машиностроение и электротехника	63	56,1	43,9
Металлургия, машиностроение и материалобработка	54	48,2	51,8
Авиационная и ракетно-космическая техника	7	56,8	43,2
Морская техника	12	55,8	44,2
Транспортные средства	138	56,7	43,3
Приборостроение и оптотехника	4	38,0	62,0
Электронная техника, радиотехника и связь	21	60,7	39,3
Автоматика и управление	10	41,1	58,9
Информатика и вычислительная техника	64	53,5	46,5
Химическая технология и биотехнология	7	31,8	68,2
Воспроизводство и переработка лесных ресурсов	14	34,1	65,9
Технология продовольственных продуктов и потребительских товаров	44	49,3	50,7
Строительство и архитектура	59	50,6	49,4
Безопасность жизнедеятельности, природообустройство и защита окружающей среды	8	62,1	37,9
Информационная безопасность	0,5	69,4	30,6

Источник: Экономическая активность населения России-2014, табл. 2–44. <http://www.gks.ru/bgd/regl/b1461/Main.htm> /

Можно предположить, что если бы выпускники вузов не занимали рабочие места специалистов среднего звена, то на них работали бы выпускники организаций СПО. Но работодатель предпочитает, как было сказано, привлекать на работу первых, а не вторых, и платить им значительно больше.

5.3.5. Оценка работодателями качества базового образования работников

В середине 2015 г. Центром экономики непрерывного образования РАНХиГС был проведен опрос по оценке работодателями качества подготовки различных категорий работников. Объектом исследования были предприятия приоритетных отраслей экономики России¹.

В среднем по обследованным предприятиям уровень требований к работникам представлен в *табл. 10*.

Таблица 10

Уровень требований к работникам, 2015 г., % по строке

Уровень работников	Уровень требований		
	Высокий	Средний	Низкий
Рабочие	49,0	43,8	7,3
Специалисты	80,0	20,0	0,0
Управленцы	85,0	15,0	0,0

Как видно из *табл. 10*, самый высокий уровень требований предъявляется к управленцам (к работникам, как правило, с высшим образованием), а самый низкий – к рабочим. При этом уровень требований заметно различается, если речь идет об экономически успешных и неуспешных предприятиях (*табл. 11*).

¹ Исследование проводилось по предприятиям (фирмам, организациям) следующих отраслей: ИКТ, энергетика, транспорт и связь.

Таблица 11

**Уровень требований к работникам успешных и неуспешных предприятий,
2015 г., % по строке**

Уровень работников	Уровень требований		
	Высокий	Средний	Низкий
Успешные предприятия			
Рабочие	64,1	33,3	2,6
Специалисты	83,3	16,7	0,0
Управленцы	88,1	11,9	0,0
Неуспешные предприятия			
Рабочие	38,6	50,9	10,5
Специалисты	77,6	22,4	0,0
Управленцы	82,8	17,2	0,0

Таким образом, требования к подготовленности работников успешных и неуспешных предприятий различаются прежде всего по требованиям к рабочим кадрам: на успешных предприятиях они значительно выше. А вот по специалистам и управленцам разрыв не столь велик, хотя успешные предприятия все же предъявляют более высокие требования к указанным категориям персонала.

Сравнение оценки базового уровня подготовленности работников на экономически успешных и неуспешных предприятиях (табл. 12) показывает, что в данном случае различия в оценках подготовленности работников уже достаточно ярко выражены: на успешных предприятиях оценка базовой подготовленности специалистов и управленцев как высокая близка к 100%, в случае рабочих кадров – к 70%.

Таблица 12

**Уровень базовой подготовленности работников успешных и неуспешных
предприятий, 2015 г., % по строке**

Уровень работников	Уровень подготовленности		
	Высокий	Средний	Низкий
Успешные предприятия			
Рабочие	69,2	30,8	0,0
Специалисты	97,6	2,4	0,0
Управленцы	95,2	4,8	0,0
Неуспешные предприятия			
Рабочие	52,6	42,1	5,3
Специалисты	72,4	25,9	1,7
Управленцы	78,9	19,3	1,8

На неуспешных предприятиях оценки базовой подготовленности работников были значительно ниже, хотя и здесь их нельзя считать такими уж низкими в случае управленцев и специалистов: даже на неуспешных предприятиях высокий уровень базовой подготовленности первых приближается к 80%, вторых – превышает 70%.

Тот факт, что большинство экономически неуспешных предприятий крайне положительно оценивают качество базовой подготовки своих управленческих кадров, свидетельствует, на наш взгляд, о том, что причины экономических неудач своих предприятий они видят прежде всего во внешних условиях, а не в недостатках образования работников.

* * *

Таким образом, в России в последние годы за бюджетные средства студентов вузов учиться меньше, чем в советское время, выпускники высших учебных заведений работают преимущественно по специальности, работодатели берут на работу работников с высшим образованием, хотя утверждают, что им нужны кадры со средним профессиональным. Если предприятие современное и успешное, то работодатели довольны базовым образованием своего персонала, если же предприятие находится в плохом экономическом положении, то и работников оно получает похуже. Если же учесть, что успешных предприятий в России меньше, чем неуспешных, то понятно, кто формирует основные представления о качестве подготовки кадров. Кроме того, и в советское время предприятия были недовольны уровнем подготовки молодых специалистов, но сейчас это как-то стало забываться. Да и внутрифирменную подготовку и переподготовку еще никто и нигде не отменял. В высшем образовании много проблем, но они точно проистекают не от того, что вузы получают слишком большое бюджетное финансирование.

5.4. Состояние науки и инноваций¹

5.4.1. Бюджетные ограничения

В 2015 г. бюджетные ассигнования на гражданские исследования и разработки были сокращены по сравнению с объемами, заложенными в базовом законе о федеральном бюджете на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг.², примерно на 8% в текущих ценах (табл. 13). Для сферы науки падение бюджетного финансирования критично, поскольку федеральный бюджет остается главным источником финансирования НИОКР: на его долю приходится около 70% суммарных расходов на исследования и разработки.

Таблица 13

**Изменение бюджетных ассигнований на НИОКР в 2015 г.
по основным программам, млрд руб.**

Название	Закон ФЗ № 384-ФЗ*	Фактические ассигнования**	% отклонения
Государственная программа «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг.	164,4	151,68	-7,7
ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.»	23,7	21,39	-9,7
Подпрограмма «Фундаментальные научные исследования»	109,0	102,0	-6,4

* Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.».

** По сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 октября 2015 г.

Источник: Министерство финансов РФ.

Несмотря на то что расходы на фундаментальные исследования были сокращены в наименьшей степени, в целом тренд на снижение их финансирования очевиден. Если в 2008 г. фундаментальные исследования составляли 25,7% в суммарных расходах на НИОКР, то к 2013 г. их доля упала до 17,4%³. В 2015 г. особенно пострадали программы Российской академии наук (РАН), ассигнования на которые составили лишь половину

¹ Автор раздела: И. Дежина – Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

² Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.».

³ UNESCO Science Report: towards 2030. Paris: UNESCO, 2015. P. 347.

от первоначально запланированной суммы. В то же время базовое финансирование подведомственных учреждений было снижено только на 5%¹.

Планы на 2016 г. свидетельствуют о том, что в большей степени будут сокращены ассигнования на фундаментальные исследования, несмотря на прирост финансирования по ряду специальных статей. Этот вывод наглядно иллюстрируется данными об изменении финансирования основных бюджетных фондов, поддерживающих фундаментальные исследования (табл. 14). Проектируемые ассигнования для трех научных фондов – Российского научного фонда (РНФ), Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) – даже в абсолютных значениях оказываются ниже показателей 2015 г.

Однако положение фондов неравнозначно. Так, РНФ фактически смог компенсировать возможные бюджетные потери, получив в дар от ОАО «Роснефтегаз» 14,9 млрд руб. на проведение научных исследований. При этом компания не выдвинула никаких условий расходования средств, например, направления их на проекты, тематика которых представляет для нее интерес². Ранее РФФИ также получал средства от компаний, но значительно более скромные, и они всегда расходовались на целевые конкурсы, по которым проекты выполнялись по тематике, важной для компаний-спонсоров.

Таблица 14

**Бюджетные ассигнования на научные фонды,
млрд руб.**

Название фонда	2015	2016 – закон	2016 – проект	Проект от закона, %
1	2	3	4	5 = 4/3 x 100
Российский научный фонд	17,2	18,8	15,5	90,1
Российский фонд фундаментальных исследований	12,2	14,0	11,0	90,2
Российский гуманитарный научный фонд	2,0	2,3	1,8	90,0

Источник: Министерство финансов РФ.

Государственная программа «Развитие науки и технологий на 2013–2020 гг.» оставалась основной в области финансирования гражданских НИОКР. Расходы на нее сократились на 12,5% при практической неизменности ассигнований на масштабную программу прикладных исследований ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.». Сохранение запланированного уровня ассигнований на НИОКР в рамках данной программы важно в связи с тем, что разработка новых технологий финансируется преимущественно из этого источника (например, фотоника, нейротехнологии).

Вместе с тем сокращение бюджетных расходов на НИОКР на макроуровне происходило примерно в тех же пропорциях, что и по другим статьям. Поэтому объемы финансирования основных видов исследований и разработок, измеренные в долях ВВП, не изменились по сравнению как с Законом № 384-ФЗ, так и с уровнем предыдущего года и составили³:

- фундаментальные исследования – 0,2% ВВП;

¹ Субботин А. Программный сбой. Секвестр ломает научные планы // Поиск. 23 октября 2015 г. № 43. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/16167/>

² Волчкова Н. Начать и продолжить. Гранты РНФ вырастут в размерах и во времени // Поиск. 13 ноября 2015 г. № 46. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/16440/>

³ Согласно Приложению 8 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.».

- прикладные исследования в области национальной экономики – 0,2% ВВП;
- прикладные исследования в области национальной обороны – 0,4% ВВП.

5.4.2. Новое целеполагание в области исследований и разработок

В 2015 г. перерабатывалась «Стратегия инновационного развития РФ до 2020 г.»: пересматривались целевые показатели, а также состав решаемых задач. В новую версию «Стратегии» внесены существенные изменения как по целевым индикаторам, так и по сути планируемых мер.

Первое. Предлагается наращивать долю конкурсного финансирования исследований и разработок, не меняя при этом принципов работы научных фондов. В настоящее время работа по грантам РФФИ и РГНФ должна выполняться в свободное от основной работы время, в выходные и праздничные дни, а поездки на конференции по гранту – проходить за счет дней отпуска. Поэтому наращивать грантовое финансирование важно было бы одновременно с изменением условий расходования средств.

Второе. Предполагается обязать РФФИ и РНФ расширять конкурсы, где требуется софинансирование из частных средств. При низкой активности бизнеса в области НИОКР выдвижение такого требования означает давление на научные организации и вузы, но не стимул для компаний. Помимо этого, правительство уже требует от научных фондов финансировать не только инициативные проекты фундаментальных и поисковых исследований, но и разрабатывать среднесрочные и долгосрочные программы, учитывающие реализуемые государственные программы, т.е. выделять тематические приоритеты. Это зафиксировано в поправках к Федеральному закону «О науке и государственной научно-технической политике», принятых в июле 2015 г.¹ Все это ведет к сокращению финансирования фундаментальных исследований по тематикам, иницируемым самим научным сообществом, и потому возникает риск недофинансирования новых растущих областей, выявить которые государство, задающее приоритеты, не может.

Логика действий правительства вызывает опасение в связи с тем, что РФФИ и РГНФ могут потерять свою самостоятельность (и, соответственно, строку финансирования в госбюджете), перейдя под контроль Минобрнауки России. Министерство уже вынесло на общественное обсуждение проекты постановлений о внесении изменений в уставы РФФИ и РГНФ², согласно которым «Отдельные функции и полномочия учредителя фонда, предусмотренные уставом, осуществляет Министерство образования и науки Российской Федерации». При этом «отдельные полномочия» включают назначение и увольнение директора фонда, утверждение состава Совета фонда, формирование и утверждение государственного задания и целый ряд других регулирующих и контролирующих функций. При таком разделении функций фонды будут вынуждены переориентироваться на решение задач, важных с точки зрения министерства, и останется только один самостоятельный научный фонд – РНФ.

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в части совершенствования финансовых инструментов и механизмов поддержки научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 270-ФЗ <http://pravo.gov.ru/laws/acts/54/5055484510601047.html>

² Горбатова А. В уставы РФФИ и РГНФ будут внесены изменения. 20 августа 2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=103488#.Vm3FQb8yTOA

Примечательно и изменение в «Стратегии» основных целевых показателей для сферы НИОКР. Значения большинства из них были снижены по сравнению с ранее действовавшей версией. Затраты на исследования и разработки планируется довести к 2020 г. до 1,77% ВВП. Ранее этот показатель необходимо было достичь к 2015 г. Это хотя и низкий, но достаточно реалистичный ориентир, если учитывать динамику изменения расходов на НИОКР в ВВП России за последнее десятилетие. В то же время в технологически развитых странах расходы на исследования и разработки варьируются от 2,6% до почти 5% ВВП. Поэтому низкая планка расходов предопределяет растущий разрыв с развитыми странами по интенсивности вложений в НИОКР.

Точно так же на 2020 г. было отнесено достижение показателя результативности научной деятельности – доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных Web of Science. Значение этого индикатора необходимо было довести к 2015 г. до 2,44%. В «Стратегии» констатируется, что, по данным за 2014 г., он составил 2,05%¹.

5.4.3. Наука в вузах

Развитие науки в вузах оставалось приоритетом государственной научной политики. Большое внимание уделялось университетам – участникам Проекта 5-100². Обсуждалось, какие места в очередных выпусках рейтингов они заняли, а также динамика показателей их научной деятельности, факторы, ускоряющие и тормозящие развитие. Оценка текущего уровня научных достижений ведущих университетов показала, что решить задачу согласно букве Указа Президента – чтобы не менее пяти университетов вошли к 2020 г. в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов³ – не удастся ни одному из 15 вузов, получающих на это значительные бюджетные средства. Поэтому де-факто задачу переформулировали как вхождение в отраслевые (предметные) рейтинги, что при сохранении текущих трендов выполнить можно. Например, в топ-100 рейтинга 2015 г. лучших вузов в области физики, по версии журнала Times Higher Education (ТНЕ), уже вошли два российских вуза из Проекта 5-100 – НИЯУ МИФИ и Новосибирский государственный университет⁴. Другие направления, где доля российских публикаций превышает среднюю долю России в мировом потоке,

¹ Специалисты по библиометрии отмечают, что значение этого показателя может варьироваться в зависимости от того, как делается расчет. В итоге, по данным Национального фонда подготовки кадров, доля российских статей достигла к 2014 г. 2,28% в базе данных Web of Science, а российских публикаций любого типа – 1,7%. По данным Thomson Reuters, показатель доли российских публикаций составил 1,73%. Данные Министерства образования и науки – 2,17% российских публикаций в 2014 г. *Источник:* По материалам презентаций на семинаре «Увеличение качества и количества научной продукции российских авторов». Уральский федеральный университет. 6–7 октября 2015 г. http://urfu.ru/fileadmin/user_upload/common_files/events/Pismo_v_Instituty_UrFU_Seminar_po_naukometrii.pdf

² Проект 5-100 – это проект повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди главных мировых научно-образовательных центров. Его цель – максимизация конкурентной позиции группы ведущих российских университетов на глобальном рынке образовательных услуг и исследовательских программ. *Источник:* <http://5top100.ru/>

³ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». <http://5top100.ru/documents/regulations/671/>

⁴ *Болохова К.* От общего к частному: почему предметные рейтинги вузов более привлекательны для России? 23 ноября 2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=110329#.Vm2mf78yTOA

и, значит, вузы, развивающие эти направления, имеют потенциал вхождения в топ-100 отраслевых рейтингов, – это исследования космоса, науки о Земле, математика и химия¹.

Отчасти рост числа публикаций в ведущих вузах был связан с тем, что сотрудники академических институтов, работающие в них по совместительству, стали указывать и университетскую аффилиацию. В итоге в общем числе публикаций университетов из Проекта 5–100 возросла доля совместных статей с академическими НИИ². Некоторые вузы разработали специальные программы по наращиванию числа публикаций, индексируемых в международных базах данных. Примечательна программа Томского политехнического университета, названная «Ракета Хирша» и предлагающая услуги по переводу и размещению статей в международных журналах³. Ряд вузов стали платить за публикацию статей в индийских и китайских журналах, куда было проще попасть⁴, что временно обеспечило им рост числа публикаций, индексируемых в международных базах данных. Правда, эта мера оказалась временной – базы индексируемых в Web of Science и Scopus журналов постоянно вычищаются, и из них удаляются «мусорные» журналы. Кроме того, составители рейтингов пересматривают критерии учета научных публикаций, как это сделал в 2015 г. рейтинг QS⁵, который перестал учитывать статьи с более чем 10 авторами и ввел коэффициенты по областям знаний при подсчете уровня цитируемости. В итоге снизились места в рейтинге QS восьми вузов из Проекта 5-100 (т.е. более половины участников)⁶. Таким образом, борьба за рейтинги стимулировала изобретательность в отношении способов повышения значений формальных показателей, но не интерес к научной работе.

Официальные лица при этом регулярно подчеркивали, что попадание в рейтинги не самоцель⁷, а характеристика видимости вуза на международном ландшафте и, значит, свидетельство качества науки и образования. Сам Проект 5-100 официально был признан успешным, а его финансирование, рассчитанное изначально на три года (до 2015 г.), продлено до 2020 г.⁸. При этом число вузов, борющихся за попадание в рейтинги, возросло:

¹ Иванов В., Маркусова В., Миндели Л. Деньги и отдача. Анализ эффективности инвестиций в высшую школу России по публикациям // Поиск. 29 мая 2015 г. № 22. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/14780/>

² Чемпионом стал НИУ «Высшая школа экономики», где, по данным за 2014 г., число публикаций возросло по сравнению с 2010 г. в 8,8 раза, а статей, написанных совместно с академическими учеными, – в 13 раз. Источник: Иванов В., Маркусова В., Миндели Л. Деньги и отдача. Анализ эффективности инвестиций в высшую школу России по публикациям // Поиск. 29 мая 2015 г. № 22. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/14780/>

³ Ракета Хирша: поможем опубликовать Вашу статью. <http://rh.tpu.ru/>

⁴ Рейтинг QS разобрали на цитаты // Коммерсантъ. 22 сентября 2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2815455>

⁵ Рейтинг лучших университетов мира (QS World University Rankings) – глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг лучших университетов мирового значения по версии британской консалтинговой компании Quacquarelli Symonds (QS).

⁶ Там же.

⁷ См., например: Черных А. Университеты распределяют по отраслям // Коммерсантъ. 19 октября 2015 г. № 193. <http://kommersant.ru/doc/2836046>; Болохова К. От общего к частному: почему предметные рейтинги вузов более привлекательны для России? 23 ноября 2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=110329#.Vm2mf78yTOA

⁸ Болохова К. От общего к частному: почему предметные рейтинги вузов более привлекательны для России? 23 ноября 2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=110329#.Vm2mf78yTOA

был проведен дополнительный конкурс и в октябре объявлены имена еще 6 вузов – участников Проекта 5-100¹.

Практически одновременно появился доклад Общественного движения Обрнадзора «“5-100”: цена провала»², где сделан вывод о том, что уже потраченные 30 млрд руб. бюджетных средств не привели к значимым результатам, а система менеджмента проекта неэффективна и дорогостояща. Действительно, за три года реализации проекта только два вуза смогли попасть в третью сотню одного из рейтингов (ТНЕ). В защиту университетских исследователей следует отметить, что политика в отношении вузов, скорее, продолжала препятствовать, чем способствовать, повышению их видимости на мировом уровне. Речь идет в первую очередь о кадровой политике, когда для повышения показателей уровня заработной платы³ администрации вузов стали увеличивать учебную нагрузку⁴. Это не может являться стимулом роста объемов и качества научной работы. Есть проблемы и в системе менеджмента Проекта 5-100, по которому отчетность бюрократизирована сильнее, чем по работам, оплачиваемым из средств грантов или государственных контрактов.

5.4.4. Основные направления реформы РАН

В сфере науки наибольшее общественное внимание привлекала продолжавшаяся реформа Российской академии наук. При очень высоком уровне информационного шума «сухой остаток» оказывается небольшим: обсуждалось много идей, программ и мер, однако фактически было принято не так много решений, которые можно было бы считать реформаторскими, а не учетно-инвентаризационными. Главные среди них:

1) удвоение размеров академических надбавок академикам и членам-корреспондентам РАН и появление звания «профессор РАН»;

2) ротация директоров институтов с целью «омоложения» руководителей академической науки;

3) продолжение в инициативном режиме процесса слияния бывших академических институтов, не только имеющих сходный профиль, но также и разнопрофильных, в том числе расположенных в разных городах на значительном расстоянии друг от друга.

Среди новшеств 2015 г. можно также отметить паллиативное решение по поводу разграничения функций РАН и Федерального агентства научных организаций (ФАНО), так называемое правило «двух ключей», которое должно было четко определить зоны ответственности двух структур.

Все остальные инициативы находятся на стадии обсуждения, в том числе (1) система оценки научных организаций, где наиболее острая дискуссия последнего времени каса-

¹ 6 новых вузов отобраны в Проект 5-100. 26 октября 2015 г. <http://5top100.ru/news/20951/>

² Опубликован 20 ноября 2015 г. <http://обрнадзор.рф/вдействи/5-100/>

³ Согласно Указу Президента РФ № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» уровень оплаты труда профессорско-преподавательского состава к 2018 г. должен быть двукратным по отношению к зарплате того региона, где зарегистрирован вуз.

⁴ В качестве иллюстрации см. кейс НИУ Московского физико-технического университета: *Арутюнов А., Балашов М., Карасев Р., Терешкин Д.* МФТИ: вопросы без ответов // Троицкий вариант-наука. № 193. 8 декабря 2015 г. С. 5 <http://trv-science.ru/2015/12/08/mipt-voprosy-bez-otvetov/>

лась принципов формирования референтных групп для сравнительной оценки организаций¹; (2) принципы формирования государственного задания на выполнение фундаментальных и поисковых исследований, в том числе типы конкурсно финансируемых работ и пропорции между ними; (3) программа кадрового резерва ФАНО (подготовка эффективных менеджеров для научных организаций).

Обобщающая оценка хода реформ академического сектора со стороны ученых и экспертов, скорее, негативная. Так, академики и активные представители научного сообщества (например, входящие в состав Совета по науке при Минобрнауки России) полагают, что превалируют отрицательные последствия². Вместе с тем чиновники, отвечающие за развитие науки в стране³, оценивают реформы положительно. Следует отметить, что у критиков хода реформ было немало аргументов, обосновывающих их позицию, тогда как у сторонников их практически нет.

Научное сообщество в целом видит основные угрозы проводимых мероприятий в том, что могут начаться сокращение численности научных кадров, ликвидация (через слияния) институтов, перекосы в организации научной работы вследствие сокращения базового финансирования. Позитив происходящих процессов, который отмечался некоторыми академиками, сводится в основном к следующему:

- 1) передача хозяйственных и имущественно-земельных функций от РАН к ФАНО в условиях постоянно меняющейся нормативно-правовой базы и высокой стоимости оформления и регистрации имущества⁴;
- 2) омоложение руководства научных организаций (Президиум РАН согласовывает списки кандидатов на должности руководителей научных организаций)⁵;
- 3) временность усиления бюрократической нагрузки. Она связана с тем, что на начальном этапе реформ происходит инвентаризация; при этом в хорошо организованных институтах ученые не чувствуют на себе этой нагрузки⁶.

¹ Эта дискуссия велась и на протяжении всего 2014 г. См.: Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: Институт Гайдара, 2015. С. 348–349.

² В частности, Совет по науке при Минобрнауки России на своем заседании 29 октября 2015 г. отметил, что «никаких позитивных изменений в институтах РАН пока не произошло, был отмечен резкий рост бумаготворчества». *Источник:* http://sovet-po-nauke.ru/sites/sovet-po-nauke.ru/files/data/Presentation_A.R.Khokhlov_29_10_2015.pdf

³ А. Фурсенко, помощник президента РФ, видит положительные сдвиги в развитии отечественной науки после реформы РАН (Фурсенко видит положительные сдвиги в развитии науки после реформы РАН // ТАСС. 26 августа 2015 г., <http://tass.ru/nauka/2211616>), Д. Ливанов, министр образования и науки РФ, находит позитив реформ в том, что наука «будет все в большей степени перемещаться в университеты» (Ливанов Д. Каждый вуз получает деньги на рост зарплаты, но не каждый правильно использует // Business FM.RU, 3 ноября 2015 г. <http://www.bfm.ru/news/307034>). Однако отмечает при этом, что пока пройден «только нулевой этап, этап изменения подведомственности».

⁴ Академик Фортвов: О реформе академии – без гнева и пристрастия // Независимая газета. 10 февраля 2016 г. http://www.ng.ru/science/2016-02-10/9_reform.html

⁵ Асеев А. Реформа РАН как угроза национальной безопасности // REGNUM. 8 декабря 2015 г. <http://regnum.ru/news/innovatio/2029988.html>; Академик Фортвов: О реформе академии – без гнева и пристрастия // Независимая газета. 10 февраля 2016 г. http://www.ng.ru/science/2016-02-10/9_reform.html

⁶ Кулешов А. Наука деградирует ежегодно, ежечасно // Газета.ру. 9 декабря 2015 г. http://www.gazeta.ru/science/2015/12/09_a_7943969.shtml

Кадровые решения

С 1 июля 2015 г. были повышены академические надбавки за звание академика и члена-корреспондента РАН – до 100 тыс. руб. и 50 тыс. руб. в месяц соответственно¹. Удвоены были академические надбавки и в других государственных академиях. Рост размера надбавок правительство объяснило тем, что у академиков повысится экспертная нагрузка². Однако, видимо, круг дополнительных обязанностей настолько расширился, что Президиум РАН утвердил в академии новое звание – профессор РАН. Это позволяет привлечь новые кадры для экспертной и иной работы³. Звание профессора РАН не сопровождается материальным вознаграждением, но накладывает на его носителя немало обязанностей, в том числе – активно участвовать в реализации возложенных на академию задач, содействовать укреплению связей между образованием и наукой, участвовать в популяризации и пропаганде науки. Предполагается, что профессора РАН будут вносить предложения о выборе приоритетов, участвовать в работе научных, экспертных и координационных советов, в осуществлении экспертных функций академии. Профессор РАН не может быть старше 50 лет, должен иметь степень доктора наук либо ученую степень иностранного государства (звание профессора РАН может присуждаться и иностранным ученым). Привлекательность данного звания, помимо элемента престижа, состоит в том, что профессора РАН имеют сравнительно более высокие шансы, чем остальные ученые, в дальнейшем стать членами-корреспондентами и академиками РАН.

В декабре 2015 г. прошли заседания отделений РАН и были утверждены 497 кандидатов на звание профессора РАН (из 656 заявок)⁴. Званием профессора РАН академики наделяли по своему усмотрению, списки кандидатов не публиковались и публично не обсуждались, что невыгодно отличает это мероприятие от выбора, например, новых членов академии. Такой подход вызвал острую критику научного сообщества, которое почитало, что само звание «профессор» оказалось девальвированным⁵.

Одновременно с таким «омоложением» РАН происходила смена директоров научных организаций ФАНО, достигших 65–70 лет. По данным на середину 2015 г., 48% директоров были старше 65 лет⁶, поэтому ротация предстоит значительная. В прошедшем году процесс только начался, но уже возник ряд скандальных ситуаций. В частности, выборка вновь назначенных директоров (списки которых появляются на сайте ФАНО) была проверена «на качество» по данным из «Карты науки». «Карта науки» хотя и вызывает много нареканий, однако официально позиционируется Минобрнауки России как наиболее

¹ Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в пункт 1 постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2008 г. № 386» от 19 мая 2015 г. № 480 <http://government.ru/media/files/FW9S5mwJevWvkqKAdUAkcn4zrpldwRYX.pdf>

² *Дежина И.* Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: Институт Гайдара, 2015. С. 355.

³ Постановление Президиума РАН «Об учреждении звания «профессор РАН» и утверждении Положения о звании «профессор РАН» от 29 сентября 2015 г. № 204 <http://www.ras.ru/presidium/documents/directions.aspx?ID=adf67dc8-84b3-4350-b4be-7e1dce9b71ec>

⁴ *Александров М.* Подключить подкрепление. Профессора РАН добавят академии энергии // Поиск. 25 декабря 2015 г. № 52. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/17007/>

⁵ *Моисеев А.* «Профессора» как замена «представителей»? // Троицкий вариант-наука. 2016. № 2. С. 12; *Фрадков А.* Шаг назад, голову в песок // Троицкий вариант-наука. 2016. № 2. С. 12.

⁶ Источник данных: ФАНО. *Механик А.* Управление наукой невозможно без определенных процедур // Эксперт. 1 июня 2015 г. № 23. <http://expert.ru/expert/2015/23/upravlenie-naukoj-nevozmozhno-bez-opredelennyh-protsedur/>

полный источник данных об исследователях, поскольку в нем можно найти как информацию о публикациях и цитировании, так и о патентах, объемах выполненных НИОКР, а также о руководстве грантами. База данных постоянно обновляется. Выборочная проверка персоналий новых директоров по данной карте показала, что у значительного их числа не только слабые научные достижения, но даже нет научных степеней¹. Такой результат был бы легко объяснить, если бы решения принимало исключительно ФАНО, руководствуясь двумя критериями: 1) подходящий возраст, 2) наличие управленческого (менеджерского) опыта. Однако кандидатов согласовывает Президиум РАН, и потому объяснить происходящее можно разве что фактическим подчинением Президиума РАН агентству даже в тех вопросах, где академия не советует, а согласовывает решения.

В пользу этого вывода свидетельствует то, что фактически правило «двух ключей», согласно которому четко разделяются функции РАН и ФАНО, не заработало, основные управленческие функции закреплены за ФАНО, а в случае острых конфликтов решения принимаются «в ручном режиме» на уровне правительства. Действительно, согласно принятому в мае 2015 г. постановлению правительства², РАН самостоятельно проводит оценку научной деятельности организаций ФАНО и экспертизу научных результатов, а по остальным функциям решения принимает ФАНО, а РАН либо их согласовывает (программы развития научных организаций, подведомственных ФАНО, и планы их научных исследований), либо дает предложения (государственные задания организациям). По мнению руководства РАН, задача четкого разграничения функций не решена, принят «мягкий вариант»³. В процедурах, касающихся обновления директорского корпуса, примечательно также то, что если процедуры назначения как-то согласовываются РАН, то увольнение директоров – исключительная прерогатива ФАНО. И потому их ротация – а значит, новый персональный состав – это фактически выбор ФАНО.

Помимо замены директоров, ФАНО предложило совершенствовать управленческие кадры институтов, разработав для этого проект программы формирования кадрового резерва научных организаций⁴. Кадровый резерв, по мнению ФАНО, должен включать три категории работников: оперативный резерв – работники, претендующие на должности заместителей руководителя или руководителя института; перспективный резерв – специалисты, которые хотели бы руководить проектами; и резерв развития – исследователи, которые могут обеспечить коммерциализацию результатов исследований. Данный проект еще обсуждается, и его критики полагают, что ФАНО собирается переqualифицировать ученых в управленцев, что нанесет урон науке⁵. Против данного проекта выступили и члены Научно-координационного совета ФАНО, посчитав его малополезным, раздутым и затратным⁶, выгодным только ряду институтов развития и университетам, которые

¹ Калле Е. Молодильный восторг РАН: Все ниже, и ниже, и ниже стремим мы полет наших... // REGNUM. 16 октября 2015 г. <http://regnum.ru/news/1992799.html>

² Постановление Правительства РФ «О некоторых вопросах деятельности Федерального агентства научных организаций и федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» от 29 мая 2015 г. № 522 <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102372866&rdk=&backlink=1>

³ Мнение президента РАН В.Е. Фортова. См.: *Медведев Ю.* Ключи от РАН. Владимир Фортвов: самое трудное в реформе академии еще не начиналось // Российская газета. 29 сентября 2015 г. № 6790 (219). <http://www.rg.ru/2015/09/29/fortov-site.html>

⁴ <http://fano.crowdexpert.ru/personnel-reserve>

⁵ Триада кадрового резерва. 17 августа 2015 г. http://www.ng.ru/editorial/2015-08-17/2_red.html

⁶ Волчкова Н. Ради рапорта? Реформа РАН ложится на бумагу // Поиск. 1 мая 2015 г. № 18. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/14414/>

будут заниматься переподготовкой кадров. При всей справедливости данных замечаний следует отметить, что управленческая культура в бывших академических институтах далеко не всегда современна. Именно поэтому в том числе возникают проблемы с ростом бюрократической нагрузки на научных сотрудников институтов, что означает перекладывание обязанностей административных подразделений на научные. Улучшение навыков менеджмента важно, однако пока не совсем своевременно, так как бюджетные ассигнования сокращаются даже на самые неотложные статьи расходов научных институтов.

Реструктуризация сети институтов ФАНО

В 2015 г. ФАНО намечало создать 23 объединенных центра, по 15 из них были приняты окончательные решения. Характерно, что такая интенсивная реорганизация проходила при отсутствии ясных критериев отнесения организаций к тем или иным типам объединенных центров (федеральные исследовательские центры, национальные исследовательские институты и др.)¹. Президиум РАН, равно как и сами «объединяющиеся» институты, далеко не всегда были согласны с планом слияния, что привело к ряду скандалов, когда институты восставали против решения ФАНО. В некоторых случаях удалось предотвратить слияния², в том числе потому, что организации были включены в выполнение важнейших государственных проектов, а их реструктуризация могла негативно повлиять на выполнение задач государственной важности. При этом Президиум РАН предлагал вести реструктуризацию поэтапно, отрабатывая принципы, критерии и ход объединения на пилотных проектах³. Однако объединение происходило не системно, а по инициативе коллективов или отдельных научных организаций. При этом в ряде случаев институты вносили предложения об объединении в «упреждающем порядке» не потому, что это улучшит их работу, а из-за опасения, что в дальнейшем их с кем-то могут объединить насильно.

Одновременно определялись институты-лидеры, которые, как предполагается, будут отвечать за целые направления исследований. Основными критериями стали три: соответствие работ приоритетным направлениям развития науки и технологий, высокая значимость для решения фундаментальных и/или социально-экономических задач, а также наличие у организации кадрового и инновационного потенциала⁴. При этом на заседании Совета по науке и образованию, прошедшем 21 января 2016 г., состоялась острая дискуссия по поводу относительной полезности выделения таких организаций⁵.

Пока нет оценок того, хорошо или, наоборот, плохо объединение институтов и выделение институтов-лидеров направлений. Накопленный за два года опыт по объединению

¹ Подробнее типологию центров см. в: Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2014 г. Тенденции и перспективы. Вып. 36. М.: Институт Гайдара, 2015. С. 351–352.

² Волчкова Н. С мыслью о смысле. РАН против имитации реформ // Поиск. 4 декабря 2015 г. № 49. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/16706/>; Механик А. Балом правят интересы, далекие от истины // Эксперт. 25–31 мая 2015 г. № 22. <http://expert.ru/expert/2015/22/balom-pravyat-interesy-dalekie-ot-istiny/>

³ Волчкова Н. Американское с немецким. По каким образцам реформируют РАН // Поиск. 24 апреля 2015 г. № 17. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/14333/>

⁴ НКС утвердил критерии формирования научных центров, ведущих значительный объем фундаментальных и (или) прикладных исследований и обеспечивающих реализацию проектов по актуальным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации. 16 ноября 2015 г. http://fano.gov.ru/ru/official/news/index.php?id_4=25585

⁵ Заседание Совета при Президенте РФ по науке и образованию. 21 января 2016 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/51190>

институтов показывает, что нет как очевидной пользы от этого, так и серьезного вреда. Однако есть успешный опыт выполнения атомного проекта в СССР, а также космических программ, когда в стране создавались конкурирующие друг с другом центры. Есть также прецедент включения институтов в НИЦ «Курчатовский институт», что не привело к росту продуктивности данной организации. Так, данные о бюджетных ассигнованиях, с одной стороны, и о научной продуктивности – с другой, показывают, что МГУ, имея существенно меньшие бюджетные ассигнования на исследования и разработки (2,68 млрд руб. на 2016 г.), чем НИЦ «Курчатовский институт» (14,6 млрд руб.¹), демонстрирует почти вчетверо более высокую научную продуктивность: доля статей, проиндексированных в Web of Science, написанных учеными из МГУ, составляла в 2014 г. 7,26% российских публикаций, тогда как доля НИЦ – 2,02%². Более того, бюджет НИЦ в 1,5 раза больше бюджета всего РФФИ (10,99 млрд. руб. на 2016 г.), однако эффективность бюджетных средств, выделенных НИЦ, измеренная по числу публикаций, несравненно ниже.

Помимо слияний, актуальным и болезненным для институтов ФАНО был вопрос их бюджетного финансирования. В 2015 г. обсуждались принципы финансирования на основе госзадания, которые Минобрнауки России изложило в проекте приказа «Об утверждении методических рекомендаций по распределению субсидий, предоставляемых федеральным государственным учреждениям, выполняющим государственные работы в сфере научной (научно-исследовательской) и научно-технической деятельности». Совет директоров институтов ФАНО пришел к заключению, что «предлагаемое в проекте разделение государственного задания на инициативные (не менее 60%) и директивные тематики в действительности не меняет сложившейся к настоящему времени системы формирования государственного задания, когда оно формируется учреждениями, практически – самими для себя»³, однако предложенное процентное соотношение между видами госзадания не учитывает специфики проводимых исследований и потому может нанести вред. Кроме того, госзадание не предусматривает расходов на оборудование и реактивы⁴. Наконец, из средств госзадания предлагалось вчетверо повысить заработную плату ведущих исследователей, что в условиях бюджетных ограничений приведет к недофинансированию остальных ученых и, скорее всего, к сокращениям. Поэтому сопротивление предложенному Минобрнауки России проекту было активным и разносторонним⁵. На конец года был согласован ряд изменений, однако перспектива сокращений персонала сохраняется ввиду неполной ясности программы дальнейших шагов правительства по

¹ Приложение № 7 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2016 г.» (Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2016 г.).

² Поляков А.М. Публикационная активность российских ученых: текущее состояние, основные тенденции и задачи развития. Презентация на семинаре УрФУ «Увеличение качества и количества научной продукции российских авторов». Министерство образования и науки РФ. 6 октября 2015 г. http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/33921/1/seminar_06.10.15_Polyakov.pdf

³ <http://fano.gov.ru/common/upload/library/2015/07/main/zakluchenie.docx>

⁴ Георгиев Г. Что губит российскую науку и как с этим бороться? Ч. II //Троицкий вариант-наука. 22 декабря 2015 г. № 194. С. 6–7. <http://trv-science.ru/2015/12/22/chto-gubit-rossijskuyu-nauku-i-kak-s-etim-borotsya-2/>

⁵ Онищенко Е. Уволить нельзя поддержать // Троицкий вариант-наука. 6 октября 2015 г. № 189. С. 1. <http://trv-science.ru/2015/10/06/uvolit-nelzya-podderzhat/>; Чеботарев П. О новых принципах финансирования институтов // Троицкий вариант-наука. 6 октября 2015 г. № 189. С. 1–3. <http://trv-science.ru/2015/10/06/o-novykh-principakh-finansirovaniya-institutov/>; Шаталова Н. Время объяснять. Ученым важно видеть перспективу // Поиск. 10 июля 2015 г. № 27–28. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/15147/>

реформированию научного сектора. В частности, ФАНО пока официально не представило программы реформ.

Вопросы слияния институтов и принципы их дальнейшего финансирования решались, как и в 2014 г., в отрыве от задач оценки результативности научных организаций и вузов. Методика оценки продолжала согласовываться, и одним из центральных вопросов стали подходы к выделению референтных групп институтов для их последующего сопоставления внутри группы, выделения лидеров и отстающих. В итоге было решено формировать референтные группы с учетом как научных направлений (их было выделено около 40), так и профиля деятельности организации (он может быть одним из трех – генерация знаний, разработка технологий или научно-технические услуги). Пилотная апробация данного подхода показала, что его можно применять для оценки научных организаций, однако многое зависит от качества предоставляемых данных¹. Кроме того, дополнительные проблемы возникают при оценке многопрофильных структур ввиду сложности сопоставления их результатов с другими организациями.

Реформирование академического комплекса стало сказываться на публикационной активности бывших академических институтов. Число публикаций в институтах ФАНО за последние два года сократилось. Вместе с тем пока институты демонстрируют самый качественный в стране уровень подготовки научных кадров. По данным «Диссернета», в системе РАН не было зафиксировано случаев подготовки фальшивых диссертаций, чего нельзя сказать о вузах и некоторых ректорах². Правда, оценка «Диссернета» относится к «дореформенному» периоду, а какими станут институты после слияний, замены директоров и переобучения кадров, предсказать невозможно.

Наконец, несмотря на очевидные факты постепенного отстранения РАН от руководства институтами ФАНО, ряд академиков продолжают надеяться на возвращение к прежней системе. Подтверждением этому служит периодически звучащее предложение перевести ФАНО в подчинение РАН³. Некоторые ожидания действительно оправдываются: так, президент России В.В. Путин по просьбе президента РАН в третий раз продлил мораторий (до января 2017 г.) на сделки с имуществом институтов ФАНО⁴.

5.4.5. Тенденции в сфере технологических инноваций

В сфере технологических инноваций главная проблема оставалась той же, что и в предыдущие годы: слабый интерес бизнеса к инновациям, недостаточное инвестирование компаний в исследования и разработки. В России, как и в развитых странах, основные вложения бизнеса в НИОКР приходятся на крупные компании. Однако это в основном госкомпании, которые правительство на протяжении последних пяти лет пытается «принуждать к инновациям» через «программы инновационного развития компаний с государственным участием» (ПИР). В 2015 г. были подведены промежуточные итоги использования данного инструмента инновационной политики.

¹ Инновации в России часто остаются на бумаге. 30 ноября 2015 г. <http://www.opec.ru/1896521.html>

² Ростовцев А. Отрицательный отбор // Троицкий вариант-наука. 8 декабря 2015 г. № 193. С. 1–2. <http://trv-science.ru/2015/12/08/otricatelnyj-otbor/>

³ Асеев А. Реформа РАН как угроза национальной безопасности // REGNUM. 8 декабря 2015 г. <http://regnum.ru/news/innovatio/2029988.html>

⁴ Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию. 11 февраля 2016 г. Пр-260, п. 1г. <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/by-date/11.02.2016>

По формальным показателям, госкомпании успешно выполняют ПИР. Так, например, их годовые затраты на исследования и разработки за период с начала действия меры выросли в текущих ценах в 2,1 раза¹. При этом ситуация очень поляризованная: 10 компаний обеспечили 80% суммарного роста внебюджетного финансирования исследований и разработок².

Однако рост объемов финансирования необязательно является признаком возросшей инновационности. Так, средства могут вкладываться в доработку существующих технологий. Действительно, большинство госкомпаний инвестирует в модернизацию, и только 34% финансируют НИОКР, новые для рынка³ (рис. 14).

Такой результат неслучаен: в госкомпаниях практически не проводится оценка приоритетных технологий, технологический мониторинг, не определяются долгосрочные приоритеты. Этим госкомпании отличаются от крупных корпораций Европы, США и Японии, более 80% которых планируют свое технологическое развитие. В российских госкомпаниях приоритет отдается госзаказу, поэтому у них краткосрочный горизонт планирования, «подстроенный» под бюджетный цикл.

Госкомпании остаются во многом замкнутыми на себя: взаимодействие с вузами в научной сфере развивается, но неактивно ввиду недостаточной, по мнению компаний, компетенции вузов в решении исследовательских задач. Вузы привлекательны в первую очередь как образовательные учреждения. Что касается кооперации с малым бизнесом, то предпочтительной формой является покупка малых фирм или долевое участие в их капитале⁴. На аутсорсинге малые компании используются мало.

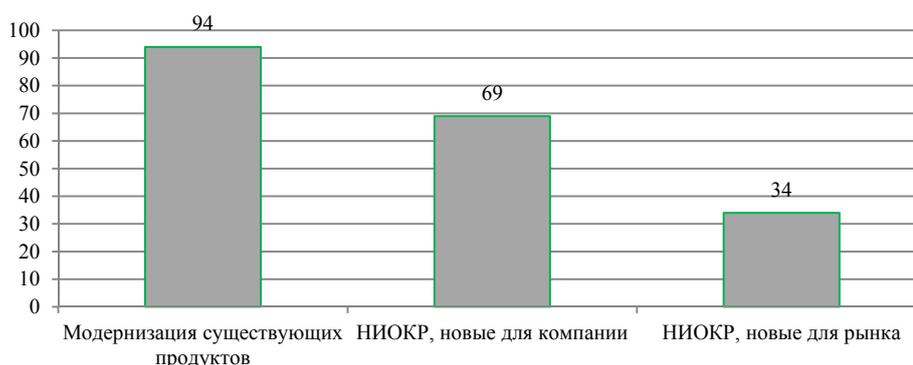


Рис. 14. Степень вовлеченности государственных компаний в разные виды инновационной деятельности, % от числа обследованных компаний

Источник: Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / Гершман М.А., Зинина Т.С., Романов М.А. и др.; науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 12.

¹ Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / Гершман М.А., Зинина Т.С., Романов М.А. и др.; науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 18.

² Там же. С. 22.

³ Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / Гершман М.А., Зинина Т.С., Романов М.А. и др.; науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 12.

⁴ Там же. С. 91.

Таким образом, ПИР пока не стали инструментом стимулирования разработки новых технологий и формирования цепочек добавленной стоимости. Поэтому по итогам их оценки Минэкономразвития России рекомендовало компаниям усовершенствовать процедуры составления и реализации своих программ. Программы, пересмотренные по новым регламентам, должны быть составлены к апрелю 2016 г.¹. Основные новшества: введение элементов стратегического планирования, процедур выбора приоритетов «сверху вниз», чтобы они были актуальными для компании в целом, а также оценка коммерческого потенциала проектов стоимостью более 1 млрд руб.². Таким образом, усовершенствования касаются отчетности и некоторых организационных и логистических процедур при том, что сохраняется парадигма «принуждения» к инновациям.

При всей важности стратегического планирования его связь с интересом компаний к инновационной деятельности опосредованная. Компании могут научиться – под давлением государства – лучше составлять долгосрочные планы, однако вряд ли это создаст дополнительную мотивацию к инвестированию в инновации. Проблема лежит в более широкой области экономического регулирования работы госкомпаний, поэтому точечные воздействия на инновационную составляющую их работы приносят незначительные результаты.

В отличие от крупного бизнеса средние высокотехнологичные компании не охвачены специальными государственными мерами. Тем не менее именно в этом сегменте есть группа быстрорастущих высокотехнологичных компаний, показывающих высокие результаты как по наращиванию вложений в НИОКР, так и по выручке и росту экспорта высокотехнологичной продукции. Изучение таких компаний на примере выборки из 75 организаций, результаты которого были обнародованы в 2015 г., показало, что компании были созданы в основном около 20 лет назад, т.е. с использованием ресурсов, созданных еще во времена Советского Союза. В течение всего периода своего развития 77% компаний предоставлялись те или иные формы господдержки (от грантов и займов до налоговых и таможенных льгот). Однако она имела критическое значение только для 17% компаний³. Ожидается высоко компании оценили гранты фонда Бортника и субсидии, в то время как работа институтов развития была признана малозначимой («Роснано», «Сколково»), Российский фонд технологического развития, Российская венчурная компания (РВК)). Минимально полезным оказалось косвенное регулирование в форме таможенных льгот резидентам «Сколково» и особых экономических зон⁴. При этом серьезным препятствием для развития компании считают не неэффективность господдержки, а административные барьеры, выстроенные государством. В первую очередь развитие тормозят отсутствие нормативной базы для применения новых технологий, а также избыточные и сложные процедуры контроля государства за деятельностью компаний⁵.

¹ Горбатова А. Невесомые инновации. 6 июля 2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=100667#.VnBdvb8yTOA

² Едовина Т. Инновации ищут большей доли // Коммерсантъ. 3 июля 2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2759787>

³ Медовников Д., Розмирович С., Оганесян Т. Кандидаты в чемпионы: особенности российских быстрорастущих технологических компаний, их стратегии развития и возможности государства по поддержке реализации этих стратегий. РВК, НИУ ВШЭ, РВС, МСП банк. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 28.

⁴ Там же. С. 29.

⁵ Там же. С. 31.

Что касается цепочек создания добавленной стоимости, то средние компании встраиваются в них достаточно активно: почти половина сотрудничает с вузами в области НИОКР, и для них очень важны контракты с госкомпаниями на поставку продукции. Однако госкомпании также ориентированы на госзаказ, таким образом, круг замыкается: все ждут денег от государства. В частности, средние компании из всех видов государственной помощи хотели бы получать прямую финансовую поддержку (льготные кредиты, гранты на НИОКР¹), и только 15% компаний заинтересованы в использовании налоговых льгот.

Опрос показывает, что быстрорастущие компании – это не неожиданно вырвавшиеся вперед стартапы, а поступательно развивавшиеся малые компании, со временем ставшие средними. Характерно, что в 2015 г. была отмечена распространенность в России моды на запуск стартапов² при отсутствии системы их дальнейшей поддержки и мониторинга. Работа по запуску стартапов в ряде институтов развития превратилась в самоцель, и это не приводит к росту вклада малого инновационного бизнеса в экономику страны. В итоге эксперты считают, что поддержка государством малого инновационного бизнеса пока недостаточна (рис. 15)³.

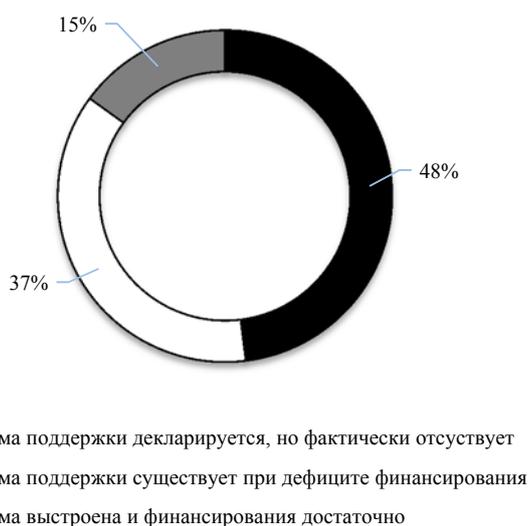


Рис. 15. Оценка роли государственной поддержки малых и средних технологических предприятий, %

Источник: Россия: курс на инновации. Вып. III. М.: РВК; F&S, 2015. С. 65.

¹ Медовников Д., Розмирович С., Оганесян Т. Кандидаты в чемпионы: особенности российских быстрорастущих технологических компаний, их стратегии развития и возможности государства по поддержке реализации этих стратегий. РВК, НИУ ВШЭ, РВС, МСП банк. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 30.

² Канин В. Почему стартапы больше никому не нужны // РБК. 9 ноября 2015 г. С. 19. <http://www.rbcdaily.ru/industry/562949998112082>

³ Опрос проводился в мае 2015 г. и охватил 176 респондентов, представляющих бизнес (46%), структуры государственной власти и институты развития (21%), научное и образовательное сообщество (по 12%) и консультантов (9%). Источник: Россия: курс на инновации. Вып. III. М.: РВК; F&S, 2015. С. 100.

Одним из элементов государственной поддержки, важной для развития малых фирм, включая стартапы, является наличие технологической инфраструктуры (технопарки, инкубаторы, зоны), а также доступность венчурного капитала. Если по первому параметру в России есть постоянное, хотя и не всегда результативное, развитие, то в области венчурного финансирования страна начала постепенно двигаться в тупик. Вклад в это вносят новая геополитическая ситуация, с одной стороны, и недостаточное внимание институтов развития к созданию венчурных фондов – с другой. По сути, с перепрофилированием РВК на работу по национальной технологической инициативе в стране прекратилось создание частно-государственных венчурных фондов. Это одна из причин сокращения объемов российского венчурного рынка¹. Причем, по данным ОЭСР, все это происходило на фоне сильного отставания России от технологически развитых стран по объему венчурных инвестиций: они составляют менее 0,012% ВВП. Для сравнения: в Израиле – 0,38%, в США – 0,28%, в Канаде – около 0,1%².

Технопарки как один из важных видов инфраструктуры для поддержки малого инновационного предпринимательства опять оказались в зоне повышенного внимания, в том числе в связи с развитием крупных территориально-инфраструктурных проектов, таких как «Иннополис» и «Технологическая долина МГУ». В изданном в 2015 г. «Обзоре по науке» ЮНЕСКО было отмечено, что в России действуют 88 технопарков, из которых только 15 эффективно работают³. Более подробный анализ технопарков, представленный в «Insider's Guide to Russian Hi-Tech Hubs»⁴, раскрывает некоторые причины отклонения российских технопарков от мировых стандартов. В российских технопарках «выживают» только 27% компаний, за рубежом – 85–90%⁵. По мнению экспертов, это происходит вследствие того, что технопарки плохо формулируют цели своего развития, а государство не выработало системы их финансирования и иной поддержки⁶. В итоге руководство технопарков зарабатывает в основном на сдаче помещений в аренду (около 70% суммарного дохода), в то время как по международным нормам как минимум половина доходов технопарков должна формироваться за счет оказания различного рода услуг компаниям⁷. Наконец, российские технопарки работают вне связи с венчурными фондами, каждый тип инфраструктуры функционирует сам по себе. За рубежом же такая связь обязательно налажена.

Однако есть и исключения. Так, новосибирский Академпарк стал самой крупной производственной площадкой области. Средние темпы роста выручки компаний технопарка за кризисные 2014–2015 гг. составили 25%⁸. Основа успеха – это, скорее всего, действие

¹ По данным Российской ассоциации венчурного инвестирования, за 9 месяцев 2015 г. капитализация венчурных фондов сократилась на 8%, а объем вложений в российские компании стал втрое ниже, чем год назад. См.: *Едовина Т.* Венчурные инвесторы опасаются рисковать // Коммерсантъ. 11 декабря 2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2874219>

² OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society, OECD Publishing, Paris, 2015. P. 174.

³ UNESCO Science Report: towards 2030. UNESCO, Paris, 2015. P. 359.

⁴ Insider's Guide to Russian Hi-Tech Hubs // Russia Direct. No. 9. June 2015.

⁵ Там же. С. 6.

⁶ Там же. С. 10.

⁷ Там же. С. 12.

⁸ Академпарк стал самым производительным предприятием Новосибирской области в 2015 г. 26 января 2016 г. <http://sib.fm/news/2016/01/26/akadempark-samy-proizvoditelnym-v-novosibirskoj-oblasti>

трех факторов: значительная доля частных инвестиций, которые были вложены в строительство Академпарка, низкий уровень госзаказа, а также оригинальная модель ведения бизнеса (предоставление технологических сервисов, строительство специальных центров технологического обеспечения внутри технопарка)¹. Иными словами, успех был обеспечен за счет преимущественной опоры на частный бизнес и понимания его потребностей.

5.4.6. Новые инфраструктурные проекты

В 2015 г. активно разворачивались два инфраструктурных проекта – «Технологическая долина Московского государственного университета (МГУ)» и «Иннополис» (под Казанью).

«Иннополис» представляет собой тиражирование модели «Сколково», но в рамках одной отрасли – информационных технологий (ИТ). Признаки, делающие его похожими на «Сколково»: строительство городской инфраструктуры, создание нового университета в сотрудничестве с американским вузом (с Университетом Карнеги–Меллон), поддержка инновационных компаний по территориальному принципу. «Иннополис» вырос из особой экономической зоны технико-внедренческого типа. Начиная с 2013 г. на его постройку было выделено 12,1 млрд руб., и доля государства в инвестициях составила 97,5%². В июне 2015 г. «Иннополис» был открыт. Данный проект примечателен тем, что строительство шло быстрыми темпами, набор в университет сразу составил 400 студентов (вдвое больше, чем в Сколковском институте науки и технологий – Сколтехе), – и все это при относительно скромных бюджетных вложениях (проекты «Сколково» и «Технологической долины МГУ» на порядок дороже).

Цель проекта – привлечь в город 60 тыс. специалистов в области ИТ. 7 лет назад не удалось реализовать более скромную идею – привлечь в Дубну 10 тыс. программистов. При этом инфраструктура Дубны более выигрышная, чем у «Иннополиса», поэтому для достижения такой амбициозной цели проект реализуется в режиме «ручного управления», под патронатом президента Республики Татарстан и главы федерального Министерства связи и массовых коммуникаций РФ³. Это может обеспечить на какое-то время приток внебюджетного финансирования за счет «привлечения» компаний к инвестированию проектов. Однако результат будет временным, так как не создаются стимулы к проявлению частной инициативы. Тем не менее проект может создать прецедент успешного строительства нового города с «западным» университетом.

Режим «ручного управления» характерен и для проекта «Технологической долины МГУ». О нем впервые объявили в 2013 г., а реализация должна быть завершена в 2018 г. Согласно уставным документам, проект нацелен на обеспечение молодых исследователей хорошо оплачиваемой работой за счет в том числе создания новых лабораторий, а также выполнения совместных с промышленностью исследовательских работ. Преду-

¹ Подробнее о центрах технологического обеспечения см.: Место встречи идей и денег. 29 октября 2014 г. <http://sib.fm/interviews/2014/10/29/mesto-vstrechi-idej-i-deneg>

² *Королев И.* Минэкономсвязи установило «Иннополису» фиктивные показатели, чтобы не пришлось возвращать деньги. 20 ноября 2015 г. http://www.cnews.ru/news/top/2015-11-20_minkomsvyazi_ustanovilo_innopolisu_fiktivnye

³ *Щукин А.* ИТ-город в чистом поле // Эксперт. 13 июля 2015 г. № 29. <http://expert.ru/expert/2015/29/it-gorod-v-chistom-pole/>

считается также строительство научных и жилых помещений в районе МГУ. В проекте, в том числе в отборе лабораторий и центров для размещения в «Технологической долине», важную роль играет НКО «Иннопрактика»¹, которая по своим функциям выступает посредником между молодыми исследователями долины и крупным бизнесом, заинтересованным в сотрудничестве. При участии «Иннопрактики» в 2015 г. были открыты 16 междисциплинарных лабораторий, сфокусированных на прикладных исследованиях².

Объемы финансирования, которые предполагается выделить на строительство долины, точно не указываются и, по разным источникам, составляют от 110 млрд до почти 150 млрд руб.³. При этом примерно 65% средств предназначено для развития и строительства лабораторий МГУ. Предполагается также, что активное участие в финансировании проекта примут крупнейшие российские компании, помогая МГУ наполнить фонд целевого капитала. Подобная схема была реализована ранее – на первых этапах формирования Сколтеха, однако в дальнейшем правительство признало нецелесообразным «принуждение» бизнеса к такого рода меценатству. В новом проекте история повторяется, однако может иметь другие результаты, поскольку к предпринимателям с просьбой о поддержке МГУ обратился президент В.В. Путин⁴.

5.4.7. Национальная технологическая инициатива

2015 год был отмечен появлением нового большого проекта – Национальной технологической инициативы (НТИ). Термин «национальная технологическая инициатива» был впервые использован президентом В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию в декабре 2014 г. В нем было объявлено о начале реализации НТИ с пояснением, что такая инициатива должна помочь определить приоритеты и задачи развития на 10–15-летний период⁵. Была поставлена амбициозная цель: сформировать механизм, который обеспечит сопряжение глобальных задач экономического развития страны, определяемых ими технологическими приоритетами и механизмами реализации последних.

На первом этапе, в начале года, разные организации занимались содержательным наполнением самого понятия НТИ и составляющих его компонентов. Свое видение НТИ предложили Агентство стратегических инициатив (АСИ), РАН, Министерство образования и науки РФ, а также Экспертный совет при Правительстве РФ.

В проекте «Основы национальной технологической инициативы», разработанном РАН, акцент был сделан на обеспечении глобального технологического паритета России и стран – технологических лидеров, которое невозможно без развития фундаментальной науки, так как «современное состояние фундаментальной науки определяет состояние

¹ Вокруг «Иннопрактики» много спекуляций и домыслов в связи с тем, что, по данным Reuters и РБК, ее возглавляет дочь президента РФ К. Тихонова. Однако эта информация официально не подтверждена и не опровергнута.

² *Корягин В.* Почему МГУ поднимается в мировых рейтингах лучших вузов. 21 октября 2015 г. <http://lenta.ru/articles/2015/10/21/msugetshigh/>

³ *Баданин Р., Воронина А., Рустамова Ф., Осетинская Е.* Долина знаний // РБКDaily. 29 января 2015 г. <http://rbcdaily.ru/economy/562949993816447>

⁴ *Меликян Т.* Золотые Воробьевы горы. Путин предложил миллиардерам солидарно помочь МГУ // Lenta.ru. 28 мая 2015 г. <http://lenta.ru/articles/2015/05/28/mgutext/>

⁵ Послание Президента Федеральному Собранию. 4 декабря 2014 г. <http://www.kremlin.ru/news/47173>

бизнеса в долгосрочной перспективе»¹. Исходя из этого обосновывались задачи импортозамещения, реиндустриализации, а также совершенствования методики выбора научных и технологических приоритетов. В проекте РАН были выделены 7 приоритетных направлений научно-технологического развития, которые представляют собой как целые отрасли, так и отдельные технологии и научно-технологические направления: энергетика, оборона и безопасность, фармацевтика, медицинская техника, продовольствие, информационные технологии, новые материалы².

Экспертный совет при Правительстве РФ рассматривал НТИ как комплексную программу для достижения глобальной конкурентоспособности с развитыми странами в наиболее перспективных секторах экономики и сегментах мировых рынков³. Понятия НТИ, предложенные Экспертным советом и РАН, во многом похожи, они развивают в определенном смысле традиционные для российской научно-технологической политики подходы.

В трактовке АСИ национальная технологическая инициатива – это в первую очередь формирование новых потребительских рынков, сетевых по своему характеру: «выбор будет проводиться с учетом основных трендов мирового развития исходя из приоритета сетевых технологий, сконцентрированных вокруг человека как конечного потребителя»⁴. Предполагается, что через 10–20 лет объем таких рынков должен превысить 100 млрд долл., и Россия имеет шанс занять там достойное место⁵. Подход АСИ в итоге лег в основу дальнейшей разработки дорожных карт НТИ.

Для точной идентификации рынков началась детальная проработка 4 взаимосвязанных параметров: «рынки», «технологии», «инфраструктура» и «институты». К маю 2015 г. уже были определены 9 рынков будущего. Они разделены на три группы: связанные с безопасностью страны и обеспечением ее ресурсами (рынки питания, энергии и безопасности); связанные с развитием транспортной системы (автотранспорт, воздушный транспорт и морской/речной транспорт); рынки, где в настоящее время происходит революционная смена технологий (рынки «цифрового» здоровья, новых финансов и нейрокоммуникаций)⁶. Похожий подход с предопределенным набором приоритетных областей был использован в 2009 г., когда президент Д. Медведев анонсировал выбор 5 «стратегических векторов модернизации» страны⁷, которые впоследствии легли в основу проекта «Сколково» и созданных в нем кластеров. В случае НТИ выбор именно этих 9 рынков был сделан на основе двух основных критериев: перспективы развития в глобальном контексте и наличие в стране компаний (людей), готовых стать лидерами и

¹ Основы Национальной технологической инициативы. Российская академия наук. Информационно-аналитический центр «Наука». Версия от 22 мая 2015 г. С. 7.

² Основы Национальной технологической инициативы. Российская академия наук. Информационно-аналитический центр «Наука». Версия от 22 мая 2015 г. С. 8.

³ Проект концепции разработки и реализации Национальной технологической инициативы. Экспертный совет при Правительстве РФ. 16 марта 2015 г.

⁴ <http://asi.ru/nti/>

⁵ Песков Д. Нас ожидает коренная перестройка основных отраслей // Коммерсантъ. 1 апреля 2015 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2698958>

⁶ Национальная технологическая инициатива: «неудобные» вопросы и честные ответы. Материалы форсайт-флота. 12–16 мая 2015 г. АСИ, РВК, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. С. 5.

⁷ Медведев Д. Россия, вперед! 10 сентября 2009 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/5413>

взять на себя ответственность за развитие отраслей и выход на новые рынки. Соответственно, НТИ будет считаться реализованной в случае появления российских компаний-лидеров на глобальных технологических рынках в 2025–2035 гг.

В октябре были утверждены 4 дорожные карты: развития автотранспорта, воздушного транспорта и морского/речного транспорта (их реализацию будет курировать Министерство промышленности и торговли) и нейрокоммуникаций (находится в зоне ответственности Министерства образования и науки РФ). Работа ведется высокими темпами – предполагается, что уже в 2016 г. появятся первые результаты¹.

В замысле НТИ есть ряд новых и позитивных моментов. Во-первых, это переход к персональной ответственности, во-вторых, акцент на горизонтальные связи и, в-третьих, открытость системы – обсуждение перспективных рынков может быть продолжено и в 2016 г.

Промежуточным итогом 2015 г. стал, по сути, выбор новых технологических приоритетов, включая мультифункциональные технологии, которые важны для развития сразу нескольких из намеченных рынков будущего. Система приоритетных направлений приблизилась к структуре инициатив развитых технологических стран, что уже расценивается как шаг вперед. Действительно, в 2015 г. теме приоритетов уделялось специальное внимание, в том числе им было посвящено заседание Совета по науке и образованию². Это стало отражением определенного кризиса сложившихся подходов к формированию приоритетных направлений, которые начиная с 1996 г. (год, когда впервые список приоритетных направлений развития науки и технологий был утвержден на федеральном уровне) менялись очень мало.

В то же время принятый подход к формированию и реализации НТИ ставит возможность ее успеха в зависимость от ряда плохо прогнозируемых параметров, а именно от:

- 1) правильного предвидения будущего, а значит, от возможности и способности подобрать оптимальный состав экспертов;
- 2) возможности идентификации действительно ярких и харизматичных лидеров;
- 3) способности наладить механизмы реализации, движения к занятию намеченных рыночных ниш.

НТИ может привести к перестройке работы институтов развития, причем не только РВК, которая становится Проектным офисом инициативы³. В декабрьском Послании президента Федеральному Собранию было отмечено, что институты развития надо нацелить на технологическую модернизацию, оптимизировав их структуры и механизмы работы, поскольку «многие из них, к сожалению, превратились в настоящую помойку для «плохих» долгов»⁴. Однако первым шагом стала не оптимизация, а объявление о создании еще одной структуры – НКО «Агентство по технологическому развитию». Предполагается, что новое агентство будет работать в интересах компаний и централизованно заниматься трансфером зарубежных технологий в Россию (через заключение лицензи-

¹ О Национальной технологической инициативе. Заседание президиума Совета при Президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России. 16 октября 2015 г. <http://government.ru/news/20118/>

² Заседание Совета по науке и образованию. 24 июня 2015 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/49755>

³ <https://www.rusventure.ru/ru/nti/>

⁴ Послание президента Федеральному Собранию. 3 декабря 2015 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/50864>

онных соглашений, создание совместных предприятий), а также оказывать юридическую и консультационную поддержку¹. В том числе Агентство по технологическому развитию должно вести поиск технологий, важных для реализации НТИ и обеспечивающих выход на новые сетевые рынки. Таким образом, запуск НТИ будет влиять на «экосистему инноваций» с точки зрения корректировки и дополнения системы государственных инструментов технологического развития.

5.4.8. Влияние экономических санкций

В 2015 г. экономические санкции и реакция на них внутри страны ощутимо сказались на сфере науки и инноваций. Опрос, который в мае 2015 г. был проведен среди 176 экспертов, представляющих как бизнес, так и научно-образовательное сообщество, показал, что, по мнению большинства респондентов, новая геополитическая ситуация негативно влияет на развитие инновационной деятельности (рис. 16).

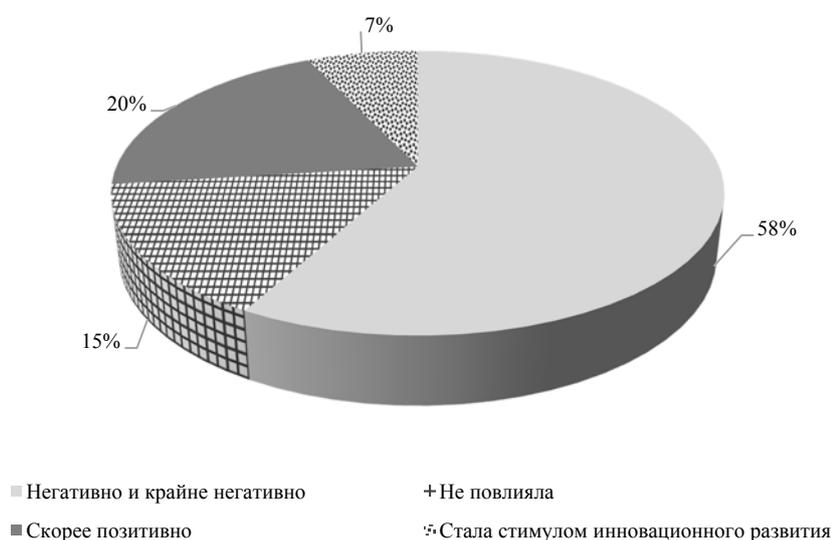


Рис. 16. Оценка влияния геополитической ситуации на развитие инновационной деятельности в России

Источник: Россия: курс на инновации. Вып. III. М.: РВК; F&S, 2015. С. 15.

Взаимосвязь между введением санкций в отношении России и переменами, ставшими заметными в российской науке в связи с новыми внешними условиями, отнюдь не однозначная. Не только начали происходить экономические изменения, но и общая атмосфера в сфере науки стала трансформироваться. В определенной мере знаковый отсчет можно вести с момента принятия Закона о нежелательных иностранных организациях²

¹ Трансфер технологий – импортзамещение без ущерба в качестве для потребителя. Глава «Деловой России» Алексей Репик – об Агентстве по технологическому развитию // Коммерсантъ. 27 января 2016 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2902055>; Об Агентстве по технологическому развитию. Заседание президиума Совета при президенте по модернизации экономики и инновационному развитию России. 5 февраля 2016 г. <http://m.government.ru/news/21674/>

² Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201505230001?index=0&rangeSize=1>

(май 2015 г.). В сочетании с уже действующим Законом Российской Федерации «Об иностранных агентах» он запустил процесс серьезных изменений в системе негосударственной поддержки науки через некоммерческие фонды.

Согласно Закону о нежелательных иностранных организациях признание организации в таком качестве означает запрет работать в России. Данный статус получают организации, чья деятельность признана угрожающей основам конституционного строя, обороноспособности и безопасности России. Часто нежелательные организации – это те, которые финансируют НКО (некоммерческие организации), а последние затем признаются «иностранными агентами»¹.

Прямые следствия экономических санкций

Прямые следствия экономических санкций проявились достаточно быстро и выразились в повышении стоимости и снижении конкурентоспособности исследовательской деятельности в России. Стал нарастать дефицит зарубежного оборудования и реактивов, приобретаемых в основном в странах, которые ввели санкции, причем цена этого оборудования и реактивов резко возросла из-за падения курса рубля. Многие зарубежные фирмы, в том числе из стран Евросоюза, стали отказываться поставлять научное оборудование² и материалы из-за опасений, что они могут быть использованы для военных приложений³.

В условиях санкций усложнилась работа даже IT-сектора, который считается в России одним из самых развитых и успешных. Оказалось, что распространенность зарубежных программных продуктов в стране очень высокая (табл. 15).

Таблица 15

Доля зарубежных программных продуктов в РФ

Продукт	Доля, %
Офисные приложения	100
Системы визуализации	93
Операционные системы для компьютеров	93
Базы данных	86
Операционные системы для серверов	75
Системы коллективной работы	68
Геоинформационное программное обеспечение	45
Инженерное программное обеспечение	34

Источник: Воронина Ю. Свой софт ближе // Российская бизнес-газета. 2014. № 46. С. 4.

Своеобразным откликом на внешнее давление можно рассматривать собственные инициативы университетов и научных организаций в виде ограничения количества научных командировок в западные страны, отслеживания статей, публикуемых за рубежом, и не только для того, чтобы определять тех, кому выделить надбавку за публикацию в рейтинговом журнале. Началось воссоздание специальных подразделений в университетах и НИИ, контролирующих связи с иностранцами⁴. При этом следует подчеркнуть, что

¹ Перемитин Г. Путин подписал закон о нежелательных иностранных организациях. <http://top.rbc.ru/politics/23/05/2015/55609f719a794774b30bd2a7> 23.05.2015 г.

² Санкции дошли и до российской науки. <http://укроп.org/санкции-дошли-и-до-российской-науки/> 14 августа 2015 г.

³ Например, запчасти для лазеров.

⁴ Gerden E. Russia Faces International Scientific Blockage. <http://www.rsc.org/chemistryworld/2015/08/russia-faces-international-scientific-blockade> 13 August, 2015

формальных запретов на уровне федеральных органов власти нет, и слова об интернационализации науки по-прежнему звучат в документах и официальных речах.

Косвенные следствия

Косвенные последствия введения санкций выразились в том, что стало созревать и расти неприятие работы зарубежных представительств организаций, поддерживающих в том числе образование и науку, из стран, введших санкции, либо российских структур, каким-либо образом ассоциировавшихся с поддержкой и продвижением «иностранных» идей и взглядов.

Как следствие, из сферы российской науки, где и так было мало негосударственных фондов, стали вынужденно уходить организации, многие годы реализовывавшие программы поддержки научных исследований и подготовки кадров как в естественных, так и в общественных науках. Наиболее широко обсуждалось внесение в мае 2015 г. в список «иностранных агентов» российского благотворительного фонда «Династия» за то, что средства основателя фонда Дмитрия Зимина, которые тратились на содействие российской науке, хранились за рубежом. Политическая деятельность вменялась фонду за поддержку фонда «Либеральная миссия», руководимого Е. Ясиным¹. Таким образом, по логике Минюста России получалось, что Фонд Зимина заслуживает статус «иностранный агент» за поддержку политической деятельности на зарубежные средства.

В защиту фонда и за его исключение из списка «иностранных агентов» выступило множество российских научных организаций и отдельных ученых, международная общественность, а также Совет по науке при Министерстве образования и науки РФ². Однако протесты не помогли, и в июле 2015 г. Совет фонда «Династия» принял решение о его ликвидации³.

Менее громкие события, проходившие в той же логике и приведшие к аналогичным последствиям: закрытие российского филиала Фонда Макартуров и двух фондов, основанных Дж. Соросом, – «Открытое общество» и «Содействие»⁴. В июле 2015 г. эти фонды попали в патриотический «стоп-лист»⁵ Совета Федерации в качестве кандидатов в «нежелательные организации»⁶.

Руководство Фонда Макартуров приняло решение о прекращении своей работы в России⁷. Фонд начал реализацию программ в России в 1992 г. и поддерживал как индивидуальных исследователей в области общественных наук, так и российские университеты.

¹ Грозовский Б., Эппле Н., Антекар П. Дмитрий Зимин и Евгений Ясин как угроза российской безопасности // Ведомости. 26 мая 2015 г. № 3838. <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/05/26/593621-dmitrii-zimin-i-evgenii-yasin-kak-ugroza-rossiiskoi-bezopasnosti>

² Хохлов А. Катастрофа происходит на наших глазах. http://www.gazeta.ru/science/2015/05/28_a_6736753.shtml 28 мая 2015 г.; Тагаева Л., Антонова Е., Рустамова Ф. Закат «Династии» // РБК. 26 мая 2015 г. № 88. С. 10–11 (<http://rbcdaily.ru/industry/562949995305596>)

³ Фонд «Династия» принял решение о ликвидации. <http://newsru.com/russia/08jul2015/dynasty.html> 8 июля 2015 г.

⁴ Фонды «Открытое общество» и «Содействие» признаны в России нежелательными // Интерфакс. 30 ноября 2015 г. <http://www.interfax.ru/russia/482304>

⁵ Совет Федерации обнародовал «патриотический стоп-лист» из 12 иностранных НКО. <http://www.interfax.ru/russia/452158> 7 июля 2015 г.

⁶ Братерский А. «Нежелательный» Джордж Сорос. http://www.gazeta.ru/politics/2015/08/12_a_7683475.shtml 12 августа 2015 г.

⁷ Мухаметшина Е. Из России ушла первая из организаций, внесенных в «патриотический стоп-лист». О закрытии российского филиала объявил американский Фонд Макартуров // Ведомости. 23 июля 2015 г.

Самой масштабной его инициативой в области российской науки стала программа «Фундаментальные исследования и высшее образование», на которую за 1998–2009 гг. фонд выделил 32 млн долл. Программа выполнялась в партнерстве с Минобрнауки России и при его финансовом участии. В рамках программы было создано 20 научно-образовательных центров (НОЦ) в российских университетах в области естественных наук. Модель НОЦ была официально признана эффективной, поэтому центры в какой-то мере стали прообразом будущих НОЦ, создание и работа которых в российских университетах и научных организациях поддерживались из средств федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.

В декабре 2015 г. закрылась еще одна организация, активно поддерживавшая в партнерстве с Минобрнауки России научную и инновационную деятельность в российских вузах, – Американо-российский фонд по экономическому и правовому развитию (USRF). После его включения в перечень «нежелательных организаций» на следующий же день фонд объявил о прекращении своей деятельности в России и о закрытии офиса в Москве¹.

Закрытие фондов – вполне рациональное решение их руководителей: после того как организация получает статус «иностранный агент», ее деятельность затрудняется. Так, практически это означает запрет на работу с бюджетными учреждениями, а именно они составляют основной контингент организаций науки и образования. Такая же ситуация складывается и с «нежелательными организациями» – получать их гранты становится рискованным.

Объяснение того, почему фонды, долгие годы поддерживавшие образование и науку и деятельность которых неоднократно положительно оценивалась российскими властями, оказались нежелательными и иностранными агентами, лежит в политической плоскости и не связано с результатами их поддержки науки. Такой своеобразный отклик на введение санкций негативно влияет на состояние российской науки не только в экономическом, но и в психологическом плане, меняя атмосферу внутри научного сообщества.

Международное сотрудничество и санкции

При росте напряженности между Россией и наиболее развитыми инновационными странами продолжается официальная риторика в поддержку развития международной деятельности в области науки. Более того, постоянно подчеркивается, что наука интернациональна и что международное научное сотрудничество – основа развития. Так, Проект 5-100 поощряет вузы публиковаться за рубежом и участвовать в международной деятельности, приглашать на работу иностранных специалистов. Это действительно важно, так как пока российские публикации редко входят в число высокоцитируемых, и это отличает Россию от многих даже развивающихся стран. За период 2004–2015 гг.

<http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2015/07/23/601800-iz-rossii-ushla-pervaya-iz-organizatsii-vnesennih-v-patrioticheskii-stop-list>

¹ Обращение к партнерам и благополучателям фонда USRF. 8 декабря 2015 г. http://www.usrf.ru/news_feed/general_rus/news_article_1449567272.html

только 6% высокоцитируемых российских статей были написаны российскими учеными самостоятельно, а остальные – лишь в соавторстве с зарубежными коллегами¹.

Однако постепенно приоритеты меняются. В страновом аспекте на первый план выходит группа стран – членов БРИКС, а с точки зрения персонального состава новые надежды возлагаются на развитие сотрудничества с представителями русскоязычной диаспоры.

Анализ результативности научной деятельности в странах БРИКС свидетельствует о том, что пока научные связи между членами группы слабые. Более того, страны БРИКС стремятся сотрудничать не друг с другом, а со странами – научными лидерами². Собственные результаты БРИКС пока недостаточно высоки.

Диаспора активна в развитии связей, в том числе помогая создавать современные лаборатории в вузах на средства Проекта 5-100³. Недавний опрос 150 представителей русскоязычной научной диаспоры показал, что интенсивно взаимодействующие с Россией члены диаспоры лояльны и стараются развивать сотрудничество, абстрагируясь от политических проблем, включая санкции⁴.

Диаспора – это в какой-то мере «мягкая сила» в ситуации санкций и в целом неблагоприятной геополитической обстановки. Активные ее члены готовы преподавать, участвовать в исследовательских проектах (в том числе по международным грантам), а также обучать российских аспирантов. Около 2/3 респондентов предложили новые механизмы сотрудничества или улучшения существующих государственных инициатив. Высказанные идеи сложно свести к каким-то типовым «блокам». Но есть два вида деятельности, в которых готовы принимать участие очень многие представители диаспоры. Это программы международных обменов (стажировок) разного формата (в том числе для подготовки аспирантов, студентов и поездок иностранных ученых) и совместная подготовка аспирантов и дипломников. Следует отметить, что ряд предложений уже сейчас могут быть реализованы отдельными НИИ или вузами без разработки специальных программ федерального или регионального значения. При этом важно повысить информационную открытость университетов и научных организаций, поскольку сейчас зарубежным ученым сложно найти на сайтах российских организаций хорошо структурированную информацию о возможностях сотрудничества.

Вместе с тем внутри страны отношение к активной части диаспоры противоречивое. Так, опрос вузов, сотрудничающих с русскоязычными зарубежными учеными, который также проводился в ходе исследования взаимосвязей с диаспорой, показал, что ключевые проблемы состоят в том, что зарубежные ученые «дорого стоят» (им надо много пла-

¹ По данным П. Касьянова, Thomson Reuters. См.: *Болохова К.* Высокоцитируемые ученые и организации получили награды на «ВУЗПРОМЭКСПО-2015». 4 декабря 2015 г. http://www.stf.ru/material.aspx?CatalogId=222&d_no=110553#.Vm2wAb8yTOA

² *Дежина И.* Страны БРИКС: направления научной кооперации // *Мировая экономика и международные отношения.* 2015. № 9. С. 14–23.

³ Русскоговорящие ученые США, Европы и Азии планируют создать в ТПУ шесть лабораторий. <http://news.tpu.ru/news/2015/05/05/23341/> 22 мая 2015 г.; В СПбПУ создан первый в России мультидисциплинарный Центр научных исследований RASA <http://www.sdelanounas.ru/blogs/53229>

⁴ Опрос проводился в феврале–марте 2015 г. и состоял из анкетирования русскоязычных ученых, работающих за рубежом, и затем интервью по скайпу с избранным числом респондентов. См.: *Дежина И.* Русскоязычная научная диаспора: опыт и перспективы сотрудничества с Россией // *Социология науки и технологий.* 2016. № 1 (в печати).

тять), они проводят мало времени в России и не понимают российских реалий. В академической среде также достаточно распространено суждение, что представители диаспоры не всегда обладают такой квалификацией, которая позволила бы быстро повысить уровень российских исследований¹. Тем не менее сотрудничество было налажено уже довольно давно: у опрошенных университетов стаж «работы с диаспорой» в среднем вдвое больше, чем время, в течение которого реализуются госпрограммы сотрудничества². В настоящее время именно представители научной диаспоры могут способствовать укреплению связей с международным научным сообществом.

В связи с этим актуальным представляется усиление фокуса на сетевое взаимодействие российских лабораторий, созданных в последние несколько лет с участием представителей диаспоры. В стране уже сложилась критическая масса таких структур, и сетевые проекты могли бы повысить результативность их работы, одновременно способствуя упрочению и расширению контактов с русскоязычными учеными-соотечественниками. Кроме того, начавшийся в 2015 г. проект обучения за рубежом «Глобальное образование»³ также позволяет использовать потенциал диаспоры за счет привлечения университетских лабораторий, которые возглавляют русскоязычные ученые, к подготовке российских специалистов в рамках данной программы.

* * *

Стратегическое позиционирование сферы науки изменилось: обозначился переход от амбициозных целей к задачам умеренного роста. Ключевые показатели расходов на НИОКР и результативности научной деятельности, которые планировалось достичь к 2015 г., теперь отнесены на 2020 г. Это связано в том числе с сокращением бюджетных ассигнований на науку в условиях неопределенности перспектив наращивания инвестиций бизнес-сектора в исследования и разработки.

Реформа академического сектора идет медленно, согласования между ведомствами непростые, ясные среднесрочные планы реструктуризации отсутствуют. Имеющийся в этом сегменте деятельности элемент «гражданской науки» в виде Совета по науке при Министерстве образования и науки РФ и Научно-координационного совета при ФАНО⁴ способствовал сглаживанию противоречий и согласованию позиций. Тем не менее очевидно позитивных результатов реформы академического сектора пока нет. Не стано-

¹ См., например, интервью с академиком А. Асеевым: Механик А. Балом правят интересы, далекие от истины // Эксперт. 25 мая 2015 г. <http://expert.ru/expert/2015/22/balom-pravyat-interesy-dalekie-ot-istiny/>

² Дежина И. Ответы на открытые вопросы. 13 ноября 2015 г. <http://sk.ru/news/b/articles/archive/2015/11/13/otvety-na-otkrytye-voprosy.aspx>

³ В рамках данной программы Министерство образования и науки РФ оплачивает обучение российских студентов в лучших зарубежных университетах с условием возвращения выпускников в Россию для работы в научных организациях, вузах и компаниях. Приоритет отдан техническим, медицинским, компьютерным специальностям, а также специализациям в области химии и энергетики. *Источник:* <http://educationglobal.ru/ns/overview/>

⁴ НКС был образован 25 ноября 2014 г. согласно Приказу ФАНО «О научно-координационном совете при Федеральном агентстве научных организаций» от 25 ноября 2014 г. № 1087 (<http://fano.gov.ru/common/upload/library/2014/11/main/prkaz1087.pdf>), и его персональный состав пересекается с членами Совета по науке при Минобрнауки.

вятся альтернативой академии и вузы, хотя они активно наращивают формальные показатели научной продуктивности. Пока потенциал университетов в сфере НИОКР остается недостаточным, о чем свидетельствует более высокое качество академических работ и слабое развитие связей вузов с промышленностью.

В инновационной сфере наиболее заметным событием стала замена идеологии «от науки – к рынку» на идеологию «от рынков будущего – к их технологическим и научным проекциям сегодняшнего дня», что выразилось в формировании Национальной технологической инициативы. Расчет на разработку новых технологий при ослабленной реформами науке крайне рискованный. Поэтому создается Агентство по технологическому развитию, которое будет закупать технологии за рубежом. Фактически это означает переход к имитационной модели развития в области инноваций. Действительно, в настоящее время надежд на собственные научные разработки и их быстрый ввод в практику мало, поэтому трансфер зарубежных технологий для решения задач НТИ оправдан. Вместе с тем в такой конструкции бизнес должен проявлять высокую заинтересованность в инновациях. Теоретически можно сделать ставку на успешные быстрорастущие средние технологические компании. При изменении парадигмы производства (переход к новым производственным технологиям в широком смысле) они могут стать опорой технологического развития. Однако в широких масштабах бизнес-сектор пока недостаточно активен не из-за слабости институтов развития, а в немалой степени по причине созданных государством административных и экономических барьеров.