

Раздел 4. Социальная сфера

4.1. Финансы населения и потребительский рынок

Денежные доходы. В 2007 г. продолжался рост реальных денежных доходов населения, хотя и несколько более медленными темпами, чем в 2006 г.

В последние годы наблюдается один и тот же помесячный «рисунок» колебания доходов: в январе реальные доходы населения, за счет январского скачка инфляции и снижения экономической активности, с одной стороны, и массированных выплат населению в декабре, с другой стороны, сокращаются. Впоследствии, в феврале–ноябре, происходит постепенное восстановление доходов (с промежуточной стагнацией в отпускной период в июле–августе), а в декабре – очередной скачок. Прирост доходов в декабре относительно ноября составил 38%, при этом прирост заработной платы был относительно ниже – около 25%, так как опережающими темпами росли доходы от собственности, предпринимательские и прочие доходы.

В целом за 2007 г. среднедушевые доходы населения в расчете на месяц составили 12490 руб. (в декабре – 19639 руб.), в реальном исчислении по сравнению с 2006 г. доходы населения выросли на 10,4%. Сократилась межрегиональная дифференциация доходов – например, среднедушевые доходы населения, зарегистрированные в г. Москве, были в 2007 г. в 6,1 раза выше соответствующего показателя, рассчитанного для Ивановской области (минимальный размер душевых доходов среди областей Центрального федерального округа), а годом раньше этот разрыв составлял 6,7 раза. В большей степени сократился разрыв между доходами жителей Москвы и Московской области – с 2,8 раза до 2,3 раза. Внутрирегиональная дифференциация доходов остается наиболее высокой в Москве – разрыв между доходами 20% наиболее обеспеченного и 20% наименее обеспеченного населения не сократился и превышает 20 раз, соответствующее соотношение растет и в других областях Центрального федерального округа, но не превышает 5–8 раз, в Санкт-Петербурге наблюдался более чем десятикратный разрыв по этому показателю.

Реальная заработная плата в 2007 г. выросла по сравнению с 2006 г. на 16,2%. Наиболее высокие темпы роста реальной заработной платы наблюдались, как и в предшествующие годы, в декабре ее величина выросла почти на 25% по сравнению с предыдущим месяцем. Отношение средней заработной платы в расчете на занятого к величине душевого дохода в 2007 г. составило 1,08 раза, что выше пропорции, наблюдавшейся в 2006 г. (1,04). В 2007 г. снизилась просроченная задолженность по заработной плате перед работниками, сокращалась и численность этой группы работников (перед которыми имеется задолженность работодателей). Всего таких работников в конце года насчитывалось 200 тысяч человек – в 2 раза меньше по сравнению с началом года. Межрегиональная дифференциация заработной платы также снизилась – разрыв между регионом-лидером (Ямало-Ненецкий АО) и регионом-аутсайдером (Республика Дагестан) составил 6,7 раза в 2007 г. против 7,2 раза в 2006 г.

Таблица 1
Структура денежных доходов населения в 2000–2007 гг. (в %)

| Год | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Всего денежных доходов | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Доходы от предпринимательской деятельности | 15,4 | 12,6 | 11,9 | 12,0 | 11,7 | 11,4 | 11,2 | 10 |
| Оплата труда | 62,8 | 64,6 | 65,8 | 63,9 | 65,0 | 64,8 | 66,4 | 70,3 |
| Социальные выплаты | 13,8 | 15,2 | 15,2 | 14,1 | 12,8 | 12,9 | 13,2 | 11 |
| Доходы от собственности | 6,8 | 5,7 | 5,2 | 7,8 | 8,3 | 8,9 | 7,2 | 6,7 |
| Прочие доходы | 1,2 | 1,9 | 1,9 | 2,2 | 2,2 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |

Источник: Росстат.

В 2007 г. сохранилась степень дифференциации средней заработной платы по видам экономической деятельности. Самой низкой стоимость рабочей силы оказалась в сельском хозяйстве, образовании и здравоохранении, а максимальной – в отраслях добывающей промышленности и финансовой деятельности. Так, в финансовых организациях средняя зарплата в 2007 г., как и в 2006 г., была в 4 раза выше по сравнению со сложившейся в учреждениях образования. Вместе с тем доля персонала с заработной платой ниже величины прожиточного минимума значительно уменьшилась и достигла в 2007 г. 16,5% (22,2% в 2006 г.).

В 2007 г. продолжало относительно ухудшаться материальное положение пенсионеров по сравнению с работающими. Соотношение между средней пенсиею и среднемесячной заработной платой, сократилось в 2007 г. до 22,8% против 25,6% в 2006 г. Эта негативная тенденция продолжается в России с 2002 г. Вместе с тем покупательная способность пенсии в I полугодии 2007 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущим года выросла, и ее размер превысил величину прожиточного минимума пенсионера почти на 2%. Во II полугодии положение пенсионеров относительно других групп населения вновь ухудшилось – при заметном росте реальных располагаемых денежных доходов размер пенсии в реальном исчислении за этот же период 2007 г. практически не изменился, а при корректировке на опережающий рост цен на «корзинку» пенсионеров по сравнению с ИПЦ, по всей видимости, даже сократился.

Соотношение между средней заработной платы и прожиточным минимумом трудоспособного населения в 2007 г. заметно улучшилось и составило 307% против 288% в предшествующем году.

В 2007 г. численность лиц с доходами ниже величины прожиточного минимума составила 21,5 млн. человек или 15,2% от общей численности населения. Уровень бедности и степень неравенства населения по доходам в России заметно выше, чем в развитых странах и в странах Центральной Европы. Результаты обследований бюджетов домашних хозяйств, которые проводятся Росстатом, показывают, что в 2007 г. ускорился рост неравенства населения по доходам. Так, индекс концентрации доходов (измененный через коэффициент Джини) вырос до значения 0,422 против 0,409 в 2004–2006 гг.

В 2007 г. цены на товары и услуги, составляющие корзину прожиточного минимума, росли быстрее общего индекса потребительских цен, особенно в сентябре–декабре. При этом опережающий рост наблюдался по продовольственным товарам и по тарифам на услуги.

Сегодня в России среднегодовые величины прожиточных минимумов, устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а централизованный контроль за соблюдением единообразия подходов при установлении региональными властями критерия бедности отсутствует. Различия в стоимости прожиточного минимума по регионам нельзя объяснить только разницей в уровнях цен. Это связано с тем, что в соответствии с российским законодательством натурально-вещественный состав этой корзины различается по регионам. Территориальные отличия в составе минимальной потребительской корзины обусловлены дифференциацией потребностей населения, вызванной разницей в природно-климатических условиях, размерах территории, обеспеченности учреждениями социальной сферы, транспортом, связью, национальными и региональными особенностями потребления и другими факторами.

В III квартале 2007 г. самые низкие величины прожиточного минимума были установлены в Дагестане, Тамбовской области, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии-Алании, Курской области и Карачаево-Черкессии – 2,9–3,0 тыс. руб. в месяц на человека. Самые высокие значения прожиточного минимума были установлены в Эвенкийском муниципальном районе и Чукотском автономном округе – 9,6 и 8,9 тыс. руб. соответственно.

Последние официальные данные о величине прожиточного минимума, установленного Правительством Российской Федерации, определяют оценку границы бедности в России по I кварталу 2007 г. на уровне 3696 рублей в месяц на душу и по II кварталу – 3809 руб.

Бедность в России неравномерно распределена по территории. Наиболее высокие уровни бедности зафиксированы в Республике Ингушетия (около 60%), Республике Калмыкия (около 50%), Республике Тыва (более 40%), Республике Алтай, Ивановской области, Республике Адыгея и Амурской области (30–37%). Наименьшее распространение бедности (менее 10%) наблюдается в Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, Ямало-Ненецком, Ханты-Мансийском и Ненецком автономных округах. В г. Москве и Московской области доля бедного населения составляет 13,2 и 12,5%.

Денежные расходы и розничный товарооборот. В 2007 г. практически не изменилась по сравнению с 2006 г. доля расходов населения на приобретение товаров и оплату услуг относительно общего объема доходов населения (69–70%). За этот же период значительно снизилась доля сбережений населения (с 10,3% до 8,9%), и продолжилась наметившаяся в 2006 г. тенденция сокращения доли расходов на приобретение валюты: этот показатель снизился с 6,8% в 2006 г. до 5,2% в 2007 г.

Рост розничного товарооборота (в товарной массе) оставался в 2006–2007 гг. стабильно высоким – на уровне 14–15% в среднегодовом исчислении. В 2007 г., как и в предыдущие годы, наиболее высокий прирост к уровню предыдущего года наблюдался в IV квартале, прежде всего, за счет декабрьского скачка (рост товарооборота декабря к ноябрю составляет 20%). В структуре товарооборота в 2007 г. стабилизировалась доля продовольственных товаров на уровне 45,3% (менее 45% в последнем квартале 2006 г.). В рамках подгруппы «продовольственные товары» продолжилось сокращение доли алкогольных напитков до 8,7% в 2007 г. против 9% в 2006 г. В 2007 г. снизились продажи водки и ликероводочных изделий, тогда как продажи коньяков, виноградных, плодо-

вых, шампанских и игристых вин и пива выросли на 12–15% (в пересчете на абсолютный алкоголь).

Среди непродовольственных товаров наиболее заметным был рост продаж автомобилей, который за 9 месяцев 2007 г. составил 131,4%.

В общем объеме прироста розничного товарооборота в 2007 г. основная доля пришлась на рост оборота торговых организаций – он вырос на 21,5% при сокращении объема оборота рынков на 10,5%. Это явилось результатом реализации в 2007 г. мер в области миграционной политики, направленных на ограничение и последующий запрет на торговлю на рынках иностранцам.

4.2. Миграционные процессы

4.2.1. Законодательство 2007 г. в области регулирования миграции

Миграционную ситуацию в России в 2007 г. сложно рассматривать вне контекста решений, принятых в данной области в конце 2006 г. Среди измененных или вновь принятых нормативно-правовых актов были: Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом»; Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом и План мероприятий по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утверждены Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637); Федеральный закон РФ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ»; Федеральный закон РФ от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и о признании утратившими силу отдельных положений ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ»; Федеральный закон РФ от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушения порядка привлечения к трудовой деятельности в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства)». Точкой отсчета в действии большей части установленных в 2006 г. законов и нормативных актов стало 15 января 2007 г. В этом смысле можно констатировать, что 2007 г. в миграционной сфере стал первым годом действия нового миграционного законодательства, проверки возможности реализации ранее принятых положений федеральной миграционной политики.

Законодательная база в сфере миграции продолжала изменяться и в прошедшем году (*вставка 1*). Нормативные новации, впрочем, носили по отношению к предыдущим уточняюще-конкретизирующий характер.

Вставка 1

Законодательные акты в области миграции, принятые в 2007 г.:

- Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 7 «О порядке выплаты единовременного пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей и соответствующие Правила выплаты...»;
- Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и соответствующие Правила осуществления миграционного учета...»;
- Постановление Правительства РФ от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в РФ и соответствующие Правила подачи...»;
- Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2007 г. № 91 «О порядке определения среднемесячного дохода иностранного гражданина или лица без гражданства и среднемесячного среднедушевого дохода члена семьи иностранного гражданина или лица без гражданства и соответствующие Правила определения среднемесячного дохода ...»;
- Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной миграционной системе миграционного учета»;
- Постановление Правительства РФ от 26 мая 2007 г. № 322 «Об установлении на 2007 г. резерва квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и о ее распределении»;
- Соглашение о сотрудничестве между Федеральной службой по финансовому мониторингу и Федеральной миграционной службой (от 15 августа 2007 г.);
- Постановление Правительства РФ от 08 октября 2007 г. № 655 «Правила оформления приглашений на въезд в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства»;
- Приказ ФМС России от 2 августа 2007 г. № 165 «Об утверждении инструкции по работе с участниками государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей, в территориальном органе Федеральной миграционной службы»;
- Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. «Об определении на 2008 г. потребности в привлечении в РФ иностранных работников».

Кроме того, досрочно и без особых споров и анализа итогов реализации предыдущей концепции Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 была утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., в которой в качестве одной из шести основных задач значится «привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции» (*вставка 2*). Как это бывает в России, данный, во многом рамочный, стратегического характера, документ появился почти на год позднее, чем целый ряд нормативно-правовых документов в области миграции и рождаемости (семейной политики).

Вставка 2

Из текста «Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.»

Решение задачи по привлечению мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития включает в себя:

- содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, а также стимулирование возвращения в Российскую Федерацию эмигрантов; привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских высших учебных заведений, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, привлечение молодежи из иностранных государств (прежде всего из государств – участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики) для обучения и стажировки в Российской Федерации с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании учебы;
- совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации;
- разработку социально-экономических мер по повышению миграционной привлекательности территорий, из которых происходит отток населения и которые имеют приоритетное значение для национальных интересов, разработку и внедрение федеральных и региональных программ, направленных на создание благоприятных условий для адаптации иммигрантов к новым условиям и интеграции их в российское общество на основе уважения к российской культуре, религии, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян;
- создание условий для интеграции иммигрантов в российское общество и развития терпимости в отношениях между местным населением и выходцами из других стран в целях предотвращения этноконфессиональных конфликтов.

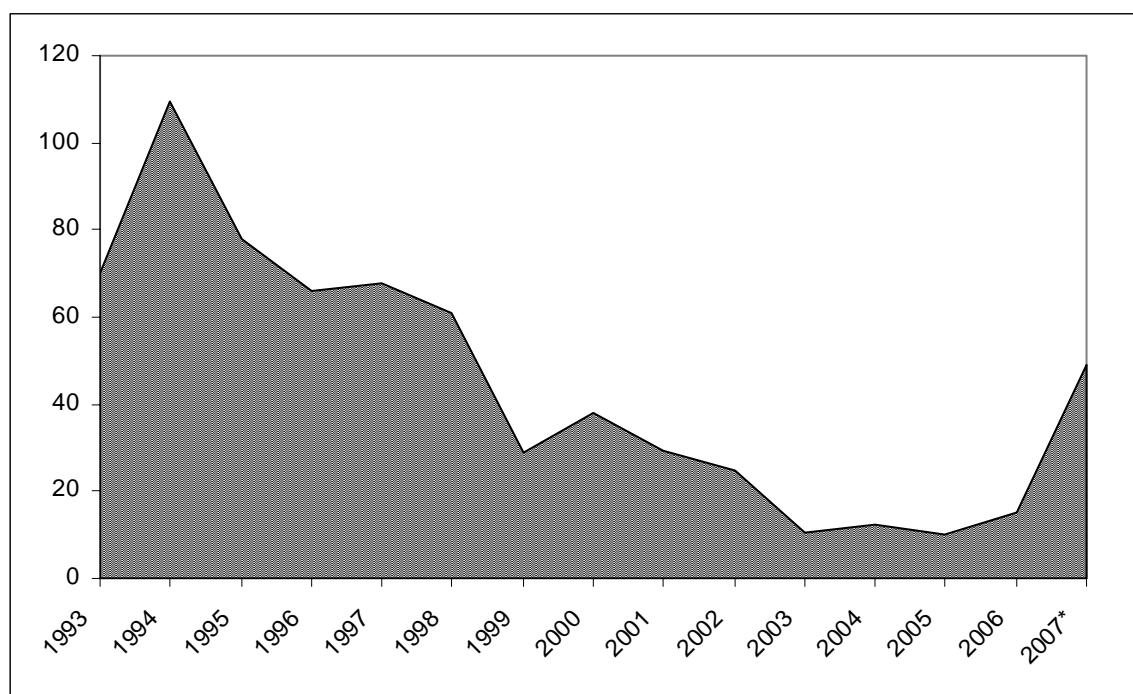
По итогам реализации второго этапа [первый этап – 2007–2010 гг., второй – 2011–2015 гг., третий – 2016–2025 гг. – *Прим. ред.*] предполагается к 2016 г. уменьшить отток квалифицированных специалистов, увеличить объемы привлечения на постоянное место жительства в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, квалифицированных иностранных специалистов и молодежи, обеспечить на этой основе миграционный прирост на уровне не менее 200 тыс. человек ежегодно.

К 2025 г. предполагается обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно.

Напомним, что одновременно с законодательными новациями на миграционном поле в 2007 г. началась реализация Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» («О материнском (семейном) капитале»). Целевая установка части миграционного пакета (Программа «Соотечественники») и Закона «О материнском капитале» – противодействие снижению численности населения России, наметившемуся несколько десятилетий назад и реально начавшемуся в первой половине 1990-х годов.

4.2.2. Динамика миграционных потоков

Экспресс-анализ данных о динамике численности населения за 2007 г. показывает, что естественная убыль российского населения сократилась. По предварительной оценке, численность постоянного населения страны на 1 ноября 2007 г. составила 142,0 млн человек, уменьшившись с начала года всего на 207,6 тыс. человек, или на 0,15%, тогда как соответствующие данные годичной давности – 479,6 тыс. человек, или 0,34%. На 178,8 тыс. человек по сравнению с соответствующим периодом 2006 г. снизилась естественная убыль российского населения (всего составила 406,7 тыс. человек); кроме того, статистически увеличившийся миграционный прирост компенсировал естественную убыль не на 15,1%, как это было в 2006 г., а на 48,9% (рис. 1).



* 2007 г. – по данным за январь – октябрь.

Источник: данные Росстата.

Рис. 1. Замещение естественной убыли населения миграционным приростом, %

Однако эти, безусловно, позитивные данные при внимательном рассмотрении отягощаются рядом обстоятельств: в отличие от, например, США, где в 2007 г. нетто-коэффициент воспроизводства превысил планку простого воспроизводства (в том числе благодаря репродуктивному поведению мигрантов), в России этот коэффициент по-прежнему значительно меньше, чем это необходимо; позитивные изменения в рождаемости могут изменить тайминг рождений, но пока не до конца ясно, как они влияют на итоговую рождаемость россиянок; наконец, в миграционном приросте значительна доля прибытий, реально произошедших не в 2007 г., а в предыдущие годы.

Отмечая «безусловную» тенденцию увеличения миграционного прироста, в России указывают, что оно во многом произошло «за счет изменения учета мигрантов»¹. В результате реальных изменений и порядка учета миграции, а также имевшего место в прошедшем году снижения смертности и некоторого роста рождаемости в 2007 г., замещение естественной убыли миграционным приростом достигало в отдельные месяцы 80–90%, а в целом по итогам десяти месяцев года, как мы уже отмечали ранее, – 48,9%.

4.2.3. Внешняя миграция на длительный срок и постоянное место жительства

Регистрируемую Росстатом миграцию на срок один год и более, а также на постоянное место жительства в 2007 г.² характеризуют следующие показатели: прибытия в Россию составили 239,3 тыс. человек, выбытия из страны – 40,3 тыс. человек, соответственно, нетто-миграция – 199,0 тыс. человек, что существенно выше, чем за сопоставимый период прошлого года. Однако, как и в предыдущие годы, следует говорить о значительной приблизительности этих данных. Введение с 15 января 2007 г. ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» должно было в первую очередь облегчить процедуры регистрации в стране для временных трудовых мигрантов, что, в определенной мере, и произошло. На росте учитываемого Росстатом миграционного притока это практически не сказалось, так как те мигранты, которые регистрируются по месту пребывания на срок менее одного года, в статистику не попадают и сейчас. Не могла повлиять и официально стартовавшая 15 января 2007 г. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, под действие которой не подпадают соотечественники, которые уже давно живут в России.

Из 239,3 тыс. мигрантов, прибывших в Россию и зарегистрированных текущим учетом, 228,5 тыс. человек – жители бывших союзных республик, что позволяет утверждать, что как и все 1990–2000-е годы. СНГ остается единственной зоной миграционного притяжения России. Впрочем, и эта ниша – в условиях быстрого наращивания экономического потенциала Казахстана и Азербайджана, проблем во взаимоотношениях с Грузией, нацеленности на запад, демонстрируемой Украиной, постепенно становится не только «российской». Происходит постепенная переориентация миграционных потоков.

Есть и ряд других факторов, которые «работают» не в пользу России. Во-первых, мобильные контингенты русских и русскоязычных в странах СНГ, которые составляли костяк потоков в Россию сразу после распада СССР, во многом исчерпаны. Исследова-

¹ Начальник отдела статистики миграции населения Росстата Марина Рахманинова: «Когда мы говорим о миграционном приросте, то речь идет не о маятниковой, временной, трудовой миграции, а о долгосрочной. Данные о миграции получены Росstatом от территориальных органов Федеральной миграционной службы на базе документов статучета прибытия и убытия, которые составляются при регистрации и снятии с учета населения по месту жительства». По ее словам, ранее, а именно до принятия нового законодательства в январе 2007 года, «долгосрочные» мигранты не должны были получать «листы статучета», обрабатываемые Росstatом, поскольку получали вид на жительство /Николаева Д. Мигранты открывают для себя Россию. Москва становится для них слишком дорогой //Коммерсантъ, 24 сентября 2007 г.

² По данным за 10 месяцев 2007 г.

тельские оценки размеров возможного контингента опираются на следующие данные: русская диаспора в неславянских постсоветских странах за счет миграции в Россию сократилась с 1989 г. на 22–25%. Суммарные потери были больше, так как часть русских выехала на Украину и Белоруссию, за рубежи СССР. Уже к началу 2000-х годов можно было констатировать, что процесс возвращения русских из стран Закавказья и Таджикистана, где происходили крупные вооруженные конфликты, близок к завершению. Эти страны потеряли более половины русских. В Таджикистане их осталось примерно 100 тыс. человек, в Закавказье – не более 300 тыс. человек. Значимее, с точки зрения возможного притока соотечественников, потенциал русских в Киргизии, Узбекистане, Туркмении. С Казахстаном, который потерял не менее четверти русских от проживавших там в 1989 г., и имеющим сейчас высокие темпы экономического развития, ситуация не однозначна. В итоге, даже, если опираться на данные исследований потенциальной мобильности русских конца 1990-х годов, реальный потенциал русской эмиграции в Россию может составлять 3–3,5 млн человек. Примерно 0,5 млн человек могут дать другие российские народы, больше всего – татары³. Эти оценки, относящиеся к 2000 г., теперь следует уменьшить еще на несколько сотен тысяч человек.

Во-вторых, возрастной профиль соотечественников в СНГ не отличается молодостью и явственно имеет тенденцию постарения. В качестве примера можно привести данные о возрастной структуре русского населения Казахстана по данным переписей населения Казахстана в 1989 и 1999 гг. (табл. 2).

Таблица 2

Возрастная структура русского населения в Казахстане по данным переписей населения в 1989 и 1999 гг.

| | Русские в Казахстане, по данным переписи населения 1989 г. | | Русские в Казахстане, по данным переписи населения 1999 г. | | Справочно: русские в России, по данным переписи населения 2002 г. | |
|-------------------------------------|--|------|--|------|---|------|
| | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % | тыс. чел. | % |
| Все население | 6227,5 | 100 | 4479,6 | 100 | 115889,1 | 100 |
| <i>в том числе в возрасте, лет:</i> | | | | | | |
| 0–9 | 1233,8 | 19,8 | 517,5 | 11,6 | 10270,8 | 8,9 |
| 10–19 | 1023,2 | 16,4 | 796,9 | 17,8 | 18498,8 | 16,0 |
| 20–29 | 941,7 | 15,1 | 644,8 | 14,4 | 17814,8 | 15,4 |
| 30–39 | 1032,5 | 16,6 | 614,4 | 13,7 | 15366,4 | 13,2 |
| 40–49 | 629,5 | 10,1 | 703 | 15,7 | 19054,6 | 16,4 |
| 50–59 | 660,8 | 10,6 | 440,7 | 9,8 | 12715,2 | 11,0 |
| 60–69 | 430,1 | 6,9 | 449,2 | 10 | 11743,8 | 10,1 |
| 70 и старше | 275,9 | 4,4 | 313,1 | 7 | 10424,7 | 9,0 |

Источник: Алексеенко А. Первая перепись населения в суверенном Казахстане: некоторые итоги и оценки //Миграция в СНГ и Балтии: через различия проблем к общему информационному пространству. Материалы конференции (8–9 сентября 2000 г., Санкт-Петербург). Под ред. Г. Витковской, Ж. Зайончковской. «Адамантъ», 2001. с. 82–97; данные ИДЕН ГУ – ВШЭ; данные Росстата.

³ Перспективы миграции и этнического развития России и их учёт при разработке стратегических направлений развития страны на длительную перспективу. М.: ИЭПП, 2004. с. 57–58.

В-третьих, все значимое становится социально-экономический потенциал ряда республик бывшего СССР, тенденции выравнивания уровней жизни, препятствующие формированию значительных миграционных контингентов⁴.

Перечисленное выше дает основания утверждать: принятая Программа переселения в Россию соотечественников безнадежно опоздала. Цифры, характеризующие масштаб реально переселившихся соотечественников, воспользовавшихся Программой, несерьезны. По данным первого заместителя директора ФМС России В. Каланды, к ноябрю 2007 г. в Россию по Программе переселилось 102 человека⁵. Напомним, что принятая Программа добровольного переселения была рассчитана на три года и предусматривает содействие переселению 300 тыс. человек в 12 выбранных «пионерных» регионах (Приморский, Хабаровский и Красноярский края, а также Амурская, Иркутская, Новосибирская, Тюменская, Калужская, Липецкая, Тамбовская, Тверская и Калининградская области) трех категорий в зависимости от социально-экономической и демографической ситуации в них. По предварительным расчетам предполагалось, что в 2007 г. будет принято 50 тыс. человек⁶.

Осуществление задуманного столкнулось с целым рядом объективных и субъективных сложностей. Кроме запоздалости принятия подобного целевого решения, это:

- «пробуксовка» в принятии подзаконных нормативных актов, необходимых для переселения соотечественников и на федеральном, и на региональном уровнях (позднее принятие соответствующих постановлений и распоряжений федерального правительства, региональных программ);
- проявившееся желание региональных властей переложить все заботы о переселенцах на плечи работодателей;
- логичное намерение федеральных властей выбрать мигрантов, удовлетворяющих конкретным потребностям страны и регионов, и предложить им поселиться в селах и малых городах удаленных и порядком обезлюдованных районах Сибири и Дальнего Востока, сталкивается с не менее понятным нежеланием мигрантов размещаться в таких местах. По сути, в условиях остроты жилищной проблемы и недостаточности выдаваемых мигрантам средств, может быть вновь воспроизведена старая советская конструкция миграции «за жильем», а не за рабочим местом, как это имеет место в развитых странах мира и как это предполагалось в самой Программе;
- отказ 14 регионов России участвовать в реализации Программы. Среди них: Москва, Ингушетия, Дагестан, Астраханская область и Ставропольский край.

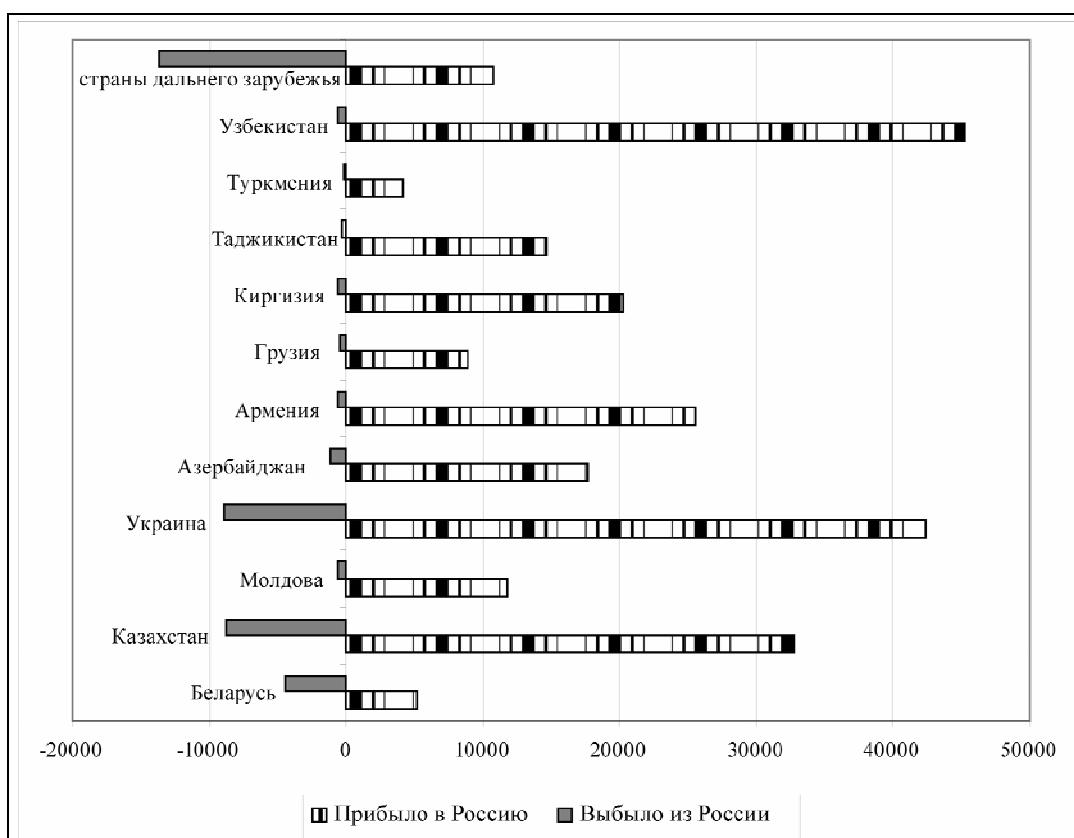
В миграционном потоке, направляющемся в Россию из СНГ на постоянное место жительства, впервые на первое место вышел Узбекистан. Начиная с 2006 г. казахский и украинский вектор оказываются для России важными, но менее значимыми, чем узбекский. Вообще доминантное положение среднеазиатского потока в прошедшем году упрочилось; оно еще заметнее при рассмотрении нетто-миграции. В 2007 г. более явст-

⁴ Подробнее об см. А стоит ли переезжать в Россию, или Плюсы и минусы переселения по мнению потенциальных иммигрантов //Фергана.ru», 19 декабря 2006 г. Опубл. в Демоскоп Weekly. 2007. № 271. <http://demoscope.ru/weekly/2007/0271/gazeta08.php>.

⁵ Смольякова Т. Выбирая Россию на жительство //Российская газета. 8 ноября 2007 г.

⁶ Вандышева О. Глава ФМС Константин Ромодановский уверен, что мигранты для России – благо // Комсомольская правда. 29 декабря 2006 г.

венно, чем в предыдущие годы, обозначилась также тенденция к выравниванию прямого и обратного потока в обмене населением с Казахстаном (*рис. 2*). Характерно, что при фиксируемом текущим учетом общем росте объема прибытий в Россию из стран СНГ в 1,5 раза по сравнению с сопоставимым периодом прошлого года, только потоки из Казахстана и Беларусь практически не выросли. Если белорусский поток в Россию на постоянное место жительства всегда был невелик и в отдельные годы миграционный обмен России имел даже слабо отрицательные значения, то отсутствие увеличения казахского потока, в условиях статистически декларируемого общего роста, свидетельствует об укреплении позиций Казахстана в «борьбе за мигрантов». Увеличение миграции в Россию из Азербайджана и Армении – более чем в 2,5 раза, объясняется, прежде всего, изменением порядка учета мигрантов.



Источник: данные Росстата.

Рис. 2. Численность прибывших и выбывших в(из) Россию(и), человек, январь–октябрь 2007 г.

Миграционный обмен со странами дальнего зарубежья продолжает оставаться отрицательным для России. Однако и здесь есть свои перемены: во-первых, нетто-убыль сократилась по сравнению с предыдущим годом почти в 3 раза; во-вторых, несмотря на то, что лидерами в выбытиях из России остаются Германия, США и Израиль, размеры отъезда в эти страны на постоянное место жительства упали в 1,2–1,5 раза; в-третьих, обозначился рост выбытий россиян в Канаду и страны Балтии; в-четвертых, практичес-

ски паритетным стал обмен с Израилем (за 10 месяцев 2007 г. официально Россия потеряла не более 90 человек). Подобные изменения позволяют констатировать усиление начавшейся несколько лет назад тенденции замены так называемой постоянной миграции в развитые страны мира на более мягкие и плавные формы отъезда – через трудовые контракты, учебные и научные зарубежные стажировки. Одновременно продолжается сокращение потенциала и падение интереса к этнической эмиграции, отчасти подогреваемое антимигрантскими настроениями в Европе и ужесточением требований европейских принимающих стран.

4.2.4. Временная трудовая миграция

Роль временной трудовой миграции в обеспечении трудовыми ресурсами современной российской экономики значительна. Главным механизмом, определяющим потребности и регулирующим приток трудовых мигрантов, выступает не желание или нежелание отдельных управленицев федерального или регионального уровня допустить подобную миграцию, а рынок труда. Именно ситуация на локальных рынках труда (в пределах конкретных населенных пунктов) определяет спрос на рабочую силу мигрантов и возможности для последних получать работу и источники средств существования. Рынок спроса и предложения рабочей силы в России, как и во множестве других рыночных экономиках, формируется под воздействием общих принципов – таких, как цикличность экономического и демографического развития (причем, часто несовпадающие по «фазам»), наличие социально-трудовой пирамиды и избирательности трудовых ниш (нижние этажи – массовый малоквалифицированный труд, самые верхние – элитарные работы).

Приметы современного российского рынка труда – наступивший с 2006 г. этап снижения численности трудоспособного населения, рост экономики, «бум» строительства, практически повсеместное нежелание местного населения занимать малопрестижные рабочие места. При этом – историческое единство в рамках СССР с широким спектром стран по-прежнему бедных, имеющих избыток предложения рабочих рук, относительно налаженное транспортное сообщение с Россией и полупрозрачные границы. Перечисленные факторы в совокупности с действующим в начале 2000-х годов ограничительным законодательством и бюрократизмом легализационных процедур для временных мигрантов способствовали постепенному накапливанию масс нелегальных мигрантов⁷.

Острота ситуации побудила власти начать реформирование этой части миграционного законодательства России. 15 января 2007 г. вступил в действие законодательный пакет, направленный на упрощение регистрации трудоустройства временных мигрантов, прибывших из стран с безвизовым режимом, которые составляют большинство приезжающих в Россию на заработки. В соответствии с новым Законом о миграционном учете, порядок регистрации мигрантов из стран СНГ (кроме Грузии и Туркмении) сводится к следующему: иностранному гражданину из этих стран, приехавшему на территорию России, достаточно получить на границе миграционную карту, в течение трех суток встать на миграционный учет, затем обратиться в ФМС с заявле-

⁷ Исследовательские оценки численности иностранных работников, трудящихся в России в течение года составляют около 4,9 млн человек //Мукомель В.И. Миграционная политика России. М., 2005. с. 196–197.

нием о получении разрешения на работу. В отличие от предыдущих практик, этот порядок фактически заявительный: в течение десяти суток ФМС обязана выдать такое разрешение. На поиск работы человеку дается три месяца. Заключению трудового договора с работодателем предшествует обязательное медицинское освидетельствование. Одновременно в Кодексе об административных правонарушениях резко ужесточены возможные санкции по отношению к гражданам России, привлекающим к трудовой деятельности иностранных граждан, не оформленных соответствующим Законом образом (штрафы до 800 тыс. руб. за одного выявленного нелегала) или сдающим им в аренду свое жилье, или транспортные средства.

Правовым регламентом, регулирующим приток трудовых мигрантов, стало квотирование (в т.ч. порегиональное), а также механизм поотраслевых долей иностранных работников.

По данным ФМС России, в I полугодии 2007 г. в российской экономике было за действовано 1,06 млн иностранных работников – это в 1,5 раза больше, чем за соответствующий период 2006 г. Таким образом, продолжилась не только сама по себе много летняя тенденция роста временных трудовых мигрантов, но и – величины темпов роста. Отсутствие ожидаемого в результате либерализации миграционного законодательства дополнительного прироста зарегистрированных работников следует рассматривать, по видимому, как свидетельство новизны и необкатанности правовых новаций, слабости инфраструктурной обеспеченности нового законодательного порядка, а также общей незаинтересованности работодателей в легализации своих работников. По предварительным данным, озвученным руководителем ФМС России К. Ромодановским, в течение всего 2007 г. на учет в России было поставлено 7,3 млн человек. При этом за разрешениями на работу обратился 2,3 млн иностранцев⁸, что составляет примерно 40–45% от экспертных оценок присутствия иностранных работников в России и 3,3% от официально занятых в экономике страны. Тем самым следует констатировать, что по мере взаимного (мигрантов, чиновников и работодателей) «привыкания» к новым миграционным порядкам темпы роста легализации иностранцев возрастили. В этой ситуации – очень постепенной – нормализации правовых отношений крайне важным было бы сохранить существующий порядок. Однако, вопреки ожиданиям, общая квота на 2008 г. сокращена более чем в три раза, составляет 1 828 тыс. человек (в том числе: 1,156 тыс. человек для работников из безвизовых стран и 672 тыс. – для визовых⁹), а квота для безвизовиков сокращена более чем в 5 раз. Кроме того, установленная общая квота на 2008 г. ниже численности уже зарегистрированных в 2007 г. мигрантов. Таким образом, почти сразу после начала нормализации ситуации с легализацией работников, произошло новое административное урезание рынка труда и отход от фундаментального принципа нового миграционного законодательства – легализации мигрантов. Если в течение года решения не будут скорректированы, мигранты вновь в массовом порядке будут вытеснены в нелегальное поле.

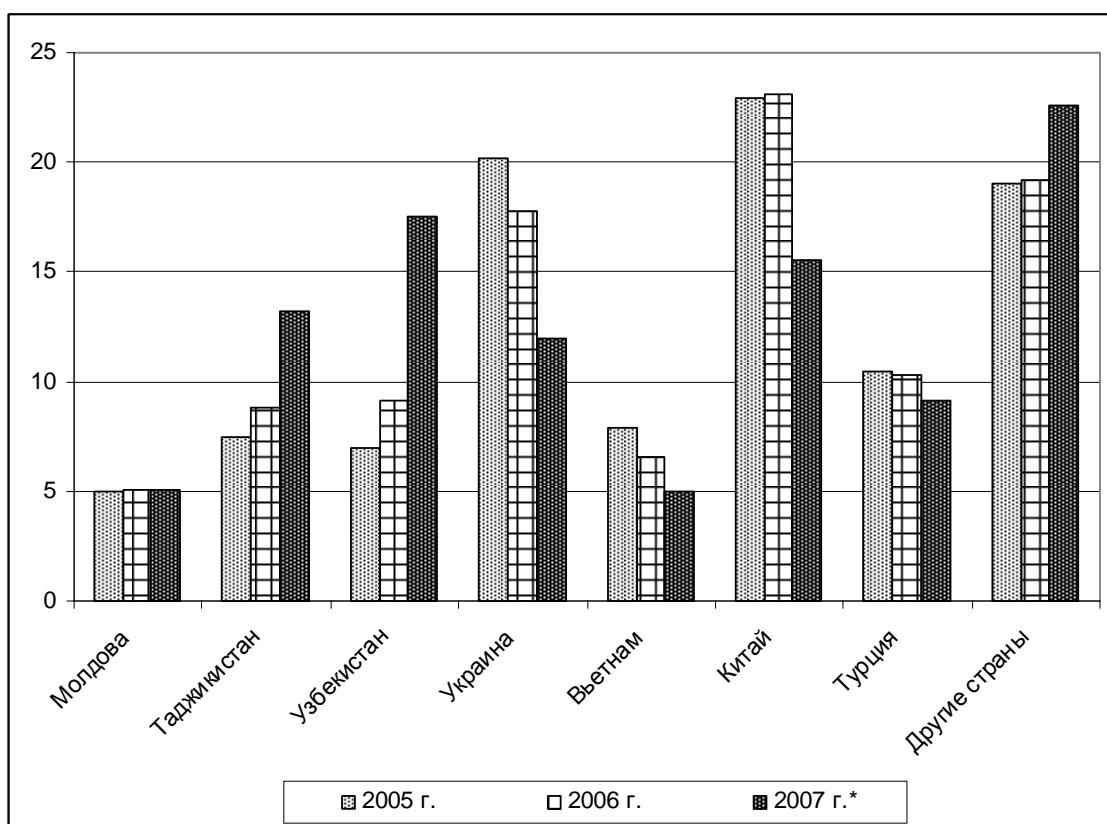
Срок, прошедший со времени реализации миграционных нововведений, слишком непродолжителен, чтобы статистика позволяла оценить все их последствия. Однако

⁸ Мошкин М. Россия втрое урезает квоты на гастарбайтеров // Время новостей. 19 декабря 2007 г.

⁹ Сохранен 30%-ный резерв на привлечение дополнительной иностранной трудовой силы.

уже сейчас можно говорить о продолжении ряда тенденций в сфере временной трудовой миграции, носящих универсальный характер:

- постепенное «омускулинивание» потока временных мигрантов – женщин среди временных трудовых мигрантов становится все меньше, в 2007 г. их было не более 15%;
- доминирование мигрантов, работающих в России длительно – от 9 месяцев до года (таких около 91%);
- широта круга стран, из которых привлекаются работники (134 государства в 2007 г., 137 – в 2006 г.), среди них есть и экзотические для России (Фиджи, Намибия и пр.), но основу потока составляют по-прежнему граждане СНГ. Их суммарная доля – более 60% (*рис. 3*);
- усиление среднеазиатского вектора трудовых мигрантов в России (особенно из Узбекистана) при дальнейшем ослаблении позиций Украины;
- концентрация привлекаемой ИРС в двух отраслях: строительстве, в котором задействовано 42% иностранных работников, а также оптовой и розничной торговле.



* - I-е полугодие.
Источник: ФМС России.

Рис. 3. Страны – поставщики иностранной рабочей силы в Россию, %

В этом секторе в первой половине 2007 г. был занят каждый пятый мигрант, что на 7,6 п.п. ниже, чем год назад (*рис. 4*). Сокращению занятости легальных мигрантов в

торговле способствовало Постановление Правительства РФ № 683, запрещающее иностранным гражданам с 1 апреля 2007 г. торговать на розничных рынках. Как и ожидалось, реализация положений Постановления, появившегося вскоре после событий осени 2006 г. в Кондопоге, принесла мигрантам дополнительные проблемы с органами правопорядка: игры в «прятки» во время рейдов, переписывание из «продавцов» во «флористы», поборы и дополнительные издержки и т.п. Впрочем, Постановление не принесло никаких ощутимых выгод и россиянам (покупателям и продавцам): опустошение рынков и отсутствие продавцов за прилавками в ряде городов (более заметное в крупных городах – Москве, Екатеринбурге, Иркутске, Чите и Владивостоке), особенно в первое время после начала действия Постановления; рост цен, затронувший в первую очередь наименее защищенные слои населения¹⁰; разрывы годами нарабатывавшихся технологических цепочек «производитель – покупатель»; снижение доли рынков в общем товарообороте. При этом не решена и проблема рабочих мест для россиян, поскольку они не выразили стремления занимать подобные места. Одновременно, по данным ВЦИОМа, не зафиксировано и ощутимых улучшений межнациональных отношений¹¹ – детонатора данного Постановления. Несмотря на принятые регулирующие меры, как и во многих развитых странах мира, розничная торговля остается важнейшим мигрантским модулем в экономике России. Рынок труда и экономика в целом в очередной раз показали свою первоочередность по отношению к административному управлению.

Пространственная картина присутствия иностранных работников на рынках труда тоже иллюстрирует приоритетность рыночных механизмов. Несмотря на противодействие трудовой миграции, демонстрируемое мэром столицы и его аппаратом, именно в Москве, имеющей разнообразный и богатый выбор вакансий быстро растущей экономики, находит широкое применение труд мигрантов. По официальным данным, здесь сосредоточено 23% иностранных работников из СНГ и 38% – из других стран. Кроме того, только в Центральном (в первую очередь, благодаря Москве), Уральском и Дальневосточном округах доля иностранной рабочей силы в численности занятых в экономике превышает двухпроцентный уровень¹² при среднероссийском показателе, равном 1,5%¹³. Из почти девяти десятков российских регионов в 38 субъектах этот показатель оказывается выше 1%, в т.ч. в 24 – выше 1,5%-ного уровня (*рис. 5*). Если отбросить из этого списка несколько регионов с весьма малой собственной численностью занятых, и поэтому априори восприимчивых к любому внешнему вмешательству на рынок труда (Агинский Бурятский, Чукотский и др. округа, кроме нефтегазодобывающих), оставшиеся регионы распределяются между тремя группами: возглавляемые крупнейшими го-

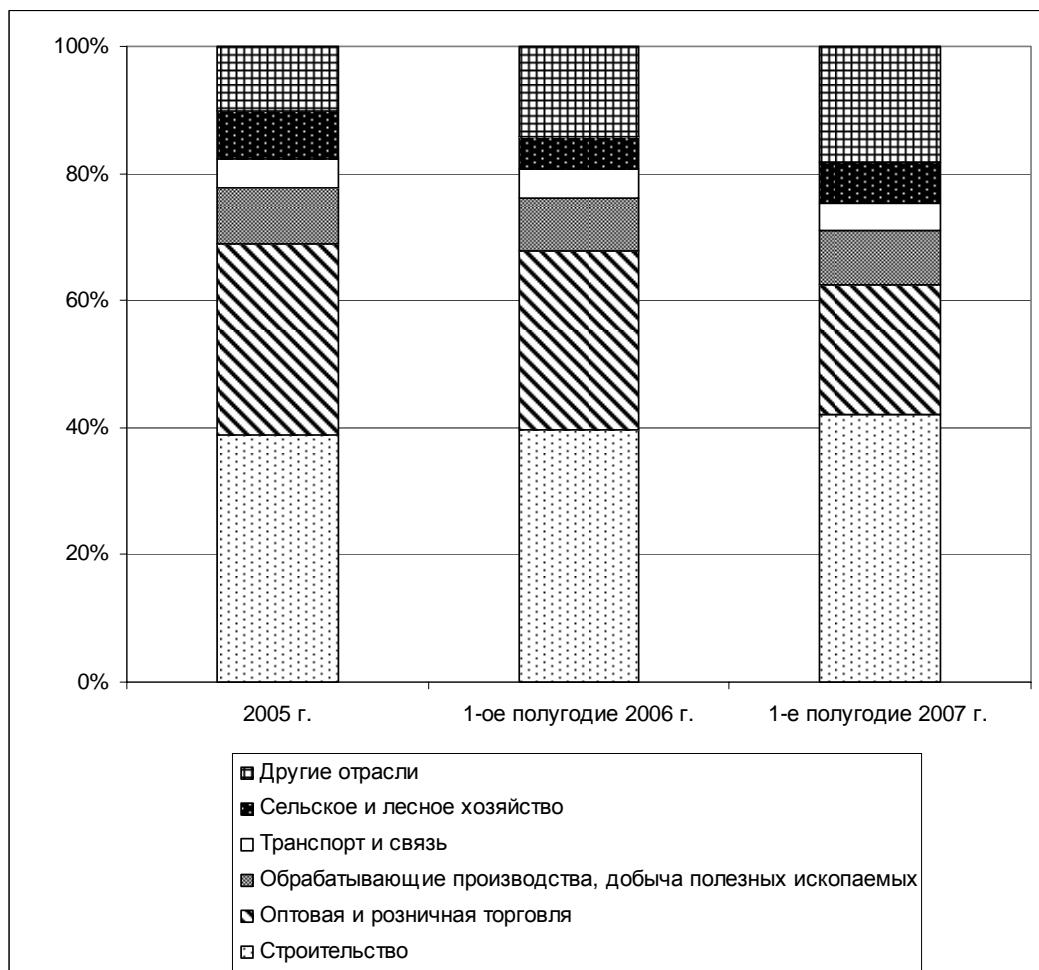
¹⁰ В частности, инфляция в апреле 2007 г. составила 0,6%, что в 1,5 раза больше инфляции апреля 2006 г. / Шаповалов А. Апрельская инфляция превысила прошлогоднюю из-за атаки на розничных торговцев. // Коммерсантъ, 8 мая 2007 г.

¹¹ «Полит.Ру», 29 марта 2007 г.

¹² Доля иностранных работников составляет 24,6% среди рабочей силы Австралии, 18,1% – Швейцарии, 11,7% – США, 10,0% – Австрии, 8,8% – ФРГ, 5,8% – Франции //Migration Policy Issues. IOM, No. 2, march 2003, p. 2.

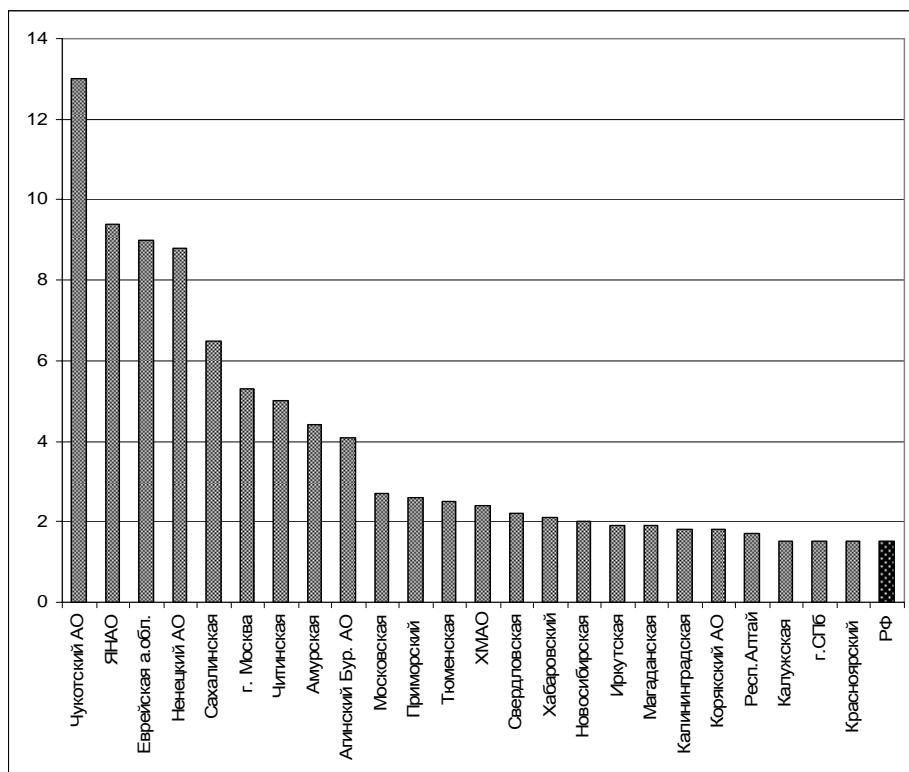
¹³ При этом по данным руководителя ФМС России К.Ромодановского, вклад мигрантов в ВВП России составляет не менее \$ 50 млрд (около 4% российского ВВП) /Щеглов А. Центробанки стран СНГrapортируют об очередных рекордных перечислениях гастарбайтеров //Независимая газета. 20 декабря 2007 г.

родскими агломерациями и отдельные наиболее динамично развивающиеся регионы страны; богатые экспортно-сырьевые территории; приграничные дальневосточные регионы. При этом и уровень безработицы в большинстве регионов, где доля иностранных работников по российским меркам значительна, оказывается ниже соответствующих окружных показателей. Таким образом, кроме экономической мощности и инвестиционной привлекательности регионов (а точнее, конкретных городов), другими факторами, влияющими на пространственный выбор иностранных работников, традиционно выступает географический – территориальная близость мест выхода и вселения и связанное с этим наличие сложившейся «земляческой» сети (рис. 6).



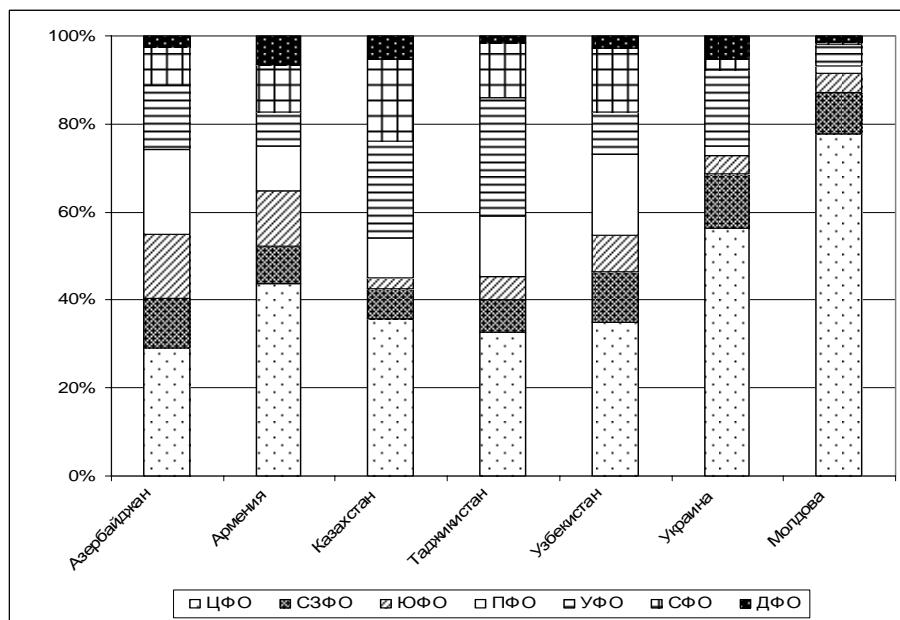
Источник: данные ФМС России.

Рис. 4. Распределение иностранных работников по отраслям экономики, %



Источник: данные ФМС России; Труд и занятость в России-2007 г. /Росстат, 2007.

Рис. 5. Доля иностранной рабочей силы в среднегодовой численности занятых в экономике регионов, %



Источник: данные ФМС России.

Рис. 6. Распределение иностранных работников из стран СНГ по федеральным округам России, I полугодие 2007 г., %

За последние 10 лет миграционная политика России менялась неоднократно. Очередная «миграционная революция», датированная 2006–2007 гг. де-юре состоялась. Подводить окончательные итоги слишком рано и невозможно: механизм лишь запущен, но пока не вышел на траекторию устойчивого движения. Однако уже сейчас возможно обозначить основные проблемные точки:

- данные специальных обследований показывают, что основным каналом трудоустройства гастарбайтеров, остаются земляческие и этнические сети: знакомые, родственники, друзья. Государственные службы занятости, традиционные кадровые агентства в этом процессе практически не задействованы. Медленно идет процесс появления специализированных сервисов, которые бы занимались трудоустройством вышедших из тени «дополнительных» мигрантских масс;
- нет широкой сети и доступности интеграционных миграционных сервисов, которые бы обеспечивали прохождение мигрантом всех необходимых процедур первичной адаптации на месте, а в случае успешности мигранта в России и при его желании – возможности дальнейшего превращения в постоянных жителей. В достаточном количестве отсутствуют даже «обычные» информационные сервисы, совершенно необходимые в условиях смены правовых норм;
- существует очевидный «зазор» между принятым законодательным пакетом и реальными правоприменительными практиками: например, введение уведомительного характера миграционного учета через почтовые отделения столкнулось с объяснимым отсутствием понимания этого механизма служащими, на которых были возложены соответствующие обязанности;
- механизм, регулирующий приток трудовых мигрантов, – квотирование – сложный правовой регламент, с осуществлением которого возникло огромное количество вопросов. Основные из них сводятся к следующему: чтобы подать заявку и попасть в квоту, работодатель должен еще за год четко представлять, сколько работников, какой квалификации, на какие сроки он собирается пригласить, что на практике представляется малореальным; не понятен механизм «попадания» в квоту в так называемых единичных (но и одновременно массовых для страны) случаях – приглашения няни, сиделки, строителя-ремонтника – к физическим лицам; последовавшее уже через год после введения механизма квотирования секвестрирование квоты на 2008 г. делает этот порядок алогичным и непоследовательным, лишая тем самым и мигрантов, и работодателей веры в стабильность ситуации;
- ограничение квот – очередной удар по малому и среднему бизнесу, т.к. очевидно, что в условиях дефицитности квот владельцам небольших фирм и предприятий будет тяжелее доказать необходимость привлечения мигрантов, чем руководителям крупных компаний. При ограниченности трудовых квот может возникнуть странная ситуация, когда у мигранта будет наличествовать разрешение на временное проживание (полученное ранее), но отсутствовать возможность трудиться. Но главное – дефицитность квот – явный и однозначный шаг в сторону усиления коррупции, возможностей нового «ухода в тень» в ситуации, когда «выход из тени» еще не до конца состоялся.

Как ни парадоксально, но секвестр не вполне понятно рассчитанной квоты на 2008 г., в некоторых российских регионах – в частности в Москве – значительно «боль-

нее» ударит по мигрантам из СНГ. Московская квота для них урезана в 3 раза, тогда как квота для визовых стран только в 1,2 раза¹⁴. Идея сокращения столичной квоты сложилась после принятия в августе 2007 г. городской целевой программы, предусматривающей, что к 2010 г. в Москве (в условиях сокращения численности трудоспособного населения!) должно остаться лишь около 200 тыс. трудовых мигрантов. Несмотря на неудачный опыт замены мигрантов москвичами на розничных рынках города, поставлена задача постепенного избавления от привлечения низковалифицированных работников. Потенциальные последствия троекратного секвестирования московской безвизовой квоты – новые нелегальные мигранты, дополнительные возможности коррупции, увеличение городского бюджета за счет штрафов, накладываемых на работодателей за нелегальное использование иностранцев, интенсификация замены внешних мигрантов на московском рынке труда – внутренними. Это дополнительное (к фоново существующему) оттягивание внутренних мигрантов на Москву означает усиление кадрового дефицита в регионах или их замещение на местах дополнительными внешними мигрантами. И то, и другое вряд ли экономически эффективно и geopolитически выгодно России.

Практика выявила несовершенство административного механизма определения потребности в привлечении иностранных работников и квотирования; институциональных, инфраструктурных и правовых нестыковок новой миграционной политики. Тем не менее в целом опыт 2007 г. показал, что нелегальной миграции можно успешно противостоять (хотя, конечно, как явление в рыночных условиях она неискоренима). Главный шаг сделан – предпринята попытка вывести миграцию «из тени», сделать миграционный процесс более прозрачным, снизив тем самым коррупционные настроения чиновников.

4.3. Основные тенденции на рынке труда

В течение 2007 года российский рынок труда продолжал демонстрировать положительную динамику, как и в целом в период подъема (1999–2006 гг.). Экономический рост сопровождался улучшением основных показателей состояния рынка труда: наблюдался рост численности занятых и их доходов, показатели общей безработицы снижалась как в абсолютном (численность безработных), так и в относительном (уровень безработицы) выражении.

Российский рынок труда не соответствует представлениям о традиционной модели рынка труда с подстройкой к внешним «шокам» за счет динамичного изменения объемов занятости (и, соответственно, уровня безработицы), при относительно негибкой цене на труд – заработной плате. Напротив, для модели российского рынка труда, получившей название «атипичной»¹⁵, характерна высокая гибкость заработной платы при практически неизменной занятости. При этом российский рынок труда, его механизмы функционирования, остаются неизменными на протяжении последних полугода

¹⁴ На 2007 г. правительство Москвы устанавливало квоту в размере 810 тыс. человек: 60 тыс. человек – для стран с визовым режимом и 750 тыс. человек – для безвизовых стран. На 2008 г. установлены следующие квоты: 250 тыс. человек – из безвизовых стран и 50 тыс. человек – из визовых.

¹⁵ «Нестандартная занятость в российской экономике», под ред. В. Гимпельсона, Р. Капелошникова, М., Изд-во ГУ-ВШЭ, 2006.

десятков лет, реагируя на экономические «шоки», как положительные, так и отрицательные, примерно сходным образом. Так, спад сопровождался значительным падением реальной заработной платы, ее задержками, распространением неоплачиваемых отпусков, рост безработицы был незначительным. В период экономического роста (1999–2007 гг.) расширение спроса на труд повлекло за собой незначительное увеличение занятости, при этом рост заработной платы оказался существенным, и опережал рост производительности труда. В течение последних семи лет ежегодные темпы прироста занятости редко превышали 2%, в то время как среднемесячная заработная плата ежегодно росла не менее чем на 10% (*табл. 3*).

Таблица 3
Динамика основных индикаторов состояния рынка труда в 2000–2007 гг.
(стоимостные показатели в сопоставимых ценах)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007* |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|-------|
| Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. человек | 65273 | 65124 | 66266 | 67152 | 67134 | 68603 | 69189 | 70500 |
| Темпы роста среднегодовой численности занятых | | 99,8 | 101,8 | 101,3 | 99,9 | 102,2 | 100,9 | 102,4 |
| Численность безработных, тыс. человек | 7059 | 6288 | 6155 | 5683 | 5775 | 5208 | 4999 | 4660 |
| Уровень безработицы, в % к экономически активному населению | 10,5 | 9,0 | 8,0 | 8,6 | 8,2 | 7,6 | 7,2 | 6,2 |
| Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (на конец года), тыс. человек | 1037 | 1123 | 1500 | 1639 | 1920 | 1830 | 1742 | 1774 |
| Среднемесячная名义ная начисленная заработка плата работников организаций, руб. | 2223,4 | 3240,4 | 4360,3 | 5498,5 | 6739,5 | 8554,9 | 10633,9 | 13518 |
| Среднемесячная реальная начисленная заработка плата | 120,9 | 119,9 | 116,2 | 110,9 | 110,6 | 112,6 | 113,3 | 116,2 |

* - За 2007 г. приведены предварительные данные.

Источник: Росстат.

Если в первые годы восстановления экономического роста проблемы на рынке труда связывались, в основном, с темпами создания новых рабочих мест и восстановления заработной платы, то в настоящее время резервы экономического роста, предоставляемые рынком труда и использовавшиеся до сих пор, практически исчерпаны, и рынок труда может стать «тормозом» экономического развития.

Можно отметить, по меньшей мере, два аспекта, вызывающих беспокойство: дефицит рабочей силы в перспективе и увеличение издержек на труд в структуре ВВП.

Расширяющийся спрос на труд уже в ближайшее время столкнется с дефицитом рабочей силы, который в дальнейшем будет только усиливаться. Механизм адаптации российского рынка труда, предполагающий высокую ценовую гибкость, будет подстраивать рынок труда, подталкивая цену труда «вверх». Это будет усиливать тенденцию опережающего роста заработной платы по отношению к производительности труда.

Рост издержек на рабочую силу приведет к потере одного из конкурентных преимуществ российской экономики, отрицательно скажется на конкурентоспособности российских предприятий.

До настоящего времени российская экономика развивалась в условиях расширяющегося предложения труда. На протяжении 2000-х годов на фоне снижения общей численности населения, уровень участия населения в рабочей силе продолжал возрастать.

Благоприятные последствия эволюции возрастной структуры населения, когда в трудоспособный возраст входили когорты «высоких» рождений, а покидали рынок труда, напротив, относительно немногочисленные поколения, заключались в увеличении численности и доли населения трудоспособного возраста.

Таблица 4
Численность экономически активного населения

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Экономически активное население – всего, тыс. чел | 72332 | 71411 | 72421 | 72835 | 72909 | 73811 | 74187 | 75200 |
| Доля в общей численности населения, % | 49,4 | 49,0 | 49,9 | 50,5 | 50,8 | 51,7 | 52,2 | 59,9 |

Источник: Росстат.

Однако период благоприятных изменений возрастной структуры заканчивается. В перспективе, напротив, на рынок труда будут выходить менее многочисленные поколения, а «выход» с рынка труда, напротив, будет выше. Уже к 2015 г. убыль общей численности трудоспособного населения составит 8 млн. человек.

Перспективные изменения численности населения трудоспособного возраста негативно скажутся на рынке труда: в дальнейшем его развитие будет формироваться под воздействием нарастающего дефицита рабочей силы из-за снижения численности населения в трудоспособном возрасте.

Кроме абсолютного сокращения экономически активного населения ситуация осложнится старением трудовых ресурсов. Изменение благоприятных демографических тенденций уже в ближайшей перспективе приведет к возобновлению процесса старения населения трудоспособного возраста. Это в еще большей степени может усугубить отрицательное влияние на предложение труда.

Нейтрализация влияния негативных демографических эффектов на рынок труда может достигаться путем стимулирования экономической активности в «пограничных» группах: среди молодежи, пенсионеров, женщин. Кроме этого, предложение труда может расширяться за счет стимулирования замещающей миграции.

Традиционно экономическая активность наиболее высока среди мужчин «средних» возрастов. Предложение труда этой демографической группы крайне неэластично. Среди женщин, молодежи, лиц старших возрастов уровень экономической активности ниже. Однако в России резервы увеличения экономической активности за счет этих демографических групп невелики.

Так, уровень экономической активности российских женщин выше среднемировых показателей. Кроме того, те меры по стимулированию рождаемости, которые реализуются в настоящее время, стимулируют уход женщин с рынка труда. При условии реализации мер, поощряющих сочетание выполнения рабочих и семейных обязанностей (более интенсивное использование гибких режимов занятости: на условиях неполного рабочего дня и т.д.), подобной тенденции удастся избежать, однако в настоящее время предпосылки к этому отсутствуют.

Относительно более удачными могут оказаться меры по стимулированию занятости лиц старших возрастов. Среди таких мер – повышение возраста выхода на пенсию,

в настоящее время являющегося сравнительно невысоким; стимулирование работодателей к использованию гибких режимов занятости, также будет способствовать «возврату» на рынок труда части пенсионеров. Кроме этого, существенная разница в доходах работающих и неработающих пенсионеров, в настоящее время побуждает оставаться на рынке труда свыше половины «молодых» пенсионеров – в первую пятнадцатку после выхода на пенсию. Однако политика доходов в части увеличения размеров пенсий, будет снижать мотивацию к трудовой занятости для этой группы населения.

Ожидания относительно увеличения предложения труда молодежи вряд ли можно считать обоснованными. Выход на рынок труда для большей части молодых работников осуществляется после окончания учебных заведений (средних, высших), спрос на высшее образование является устойчивым и в перспективе снижения спроса на образования не ожидается.

Безработица также не может рассматриваться в качестве значимого ресурса расширения занятости. На протяжении последних лет уровень безработицы не превышал 7%. Очевидно, что состав безработных неоднороден, равно как и причины безработицы, однако в масштабах всей экономики потенциал прироста работников за счет сокращения безработицы невелик.

Замещающую миграцию следует рассматривать в качестве одного из самых реалистичных сценариев расширения предложения труда. Развитые страны с разной степенью успешности эксплуатируют эту форму пополнения трудовых ресурсов. Так, перспективы поддержания численности населения Европы, Японии, Канады почти исключительно связаны с будущей иммиграцией в эти страны. В связи с этим многие развитые страны проводят активную политику по привлечению иммигрантов.

Миграционный прирост в значительной степени компенсировал естественную убыль населения России. Однако во второй половине 1990-х годов прирост мигрантов резко сократился как в абсолютном выражении, так и в расчете на 1000 человек населения. Пик притока мигрантов пришелся на 1994 г. Число прибывших тогда превысило число выехавших из страны более чем на 810 тыс. человек. Если в начале 1990-х годов прошлого века миграционный прирост в России позволял компенсировать около 40% естественной убыли населения, то к концу 1990-х годов этот показатель снизился до 10%, в настоящее время его значимость вновь возросла, в 2007 году 50% естественной убыли населения компенсировалось миграционным приростом.

По оценкам, для поддержания экономической активности на текущем уровне (доля экономически активного населения в общей численности населения), потребуется приток в Россию свыше 2,8 млн. иммигрантов к 2020 г.¹⁶

Основным источником иммиграционного потока в Россию (свыше 90%) были и остаются страны СНГ и Балтии. Однако по разным причинам этот источник иммиграции ограничен и продолжает сокращаться. Существенным фактором, определяющим интенсивность миграционных потоков, являются темпы экономического развития России и стран СНГ. Если ранее экономические преимущества России по сравнению с другими странами СНГ «притягивали» иммигрантов, то в настоящее время экономика основных стран-доноров – Украины, Казахстана, а также ряда других государств СНГ и Балтии стабилизировалась и устойчиво развивается. Постепенно нормализующиеся со-

¹⁶ Всемирный банк. Доклад по экономике России (ноябрь 2007 г.)

циально-политические условия снижают тяготение граждан СНГ к России. Можно ожидать, что дальнейшее улучшение экономической ситуации в странах СНГ, и нарастание их собственных демографических проблем приведет к дальнейшему сокращению иммиграционного притока в Россию из этих государств.

России придется конкурировать за мигрантов из этого региона с другими государствами СНГ и, прежде всего, с Казахстаном и Украиной, где в последние годы наблюдаются более высокие темпы экономического роста. И конкуренция за рабочую силу будет возрастать по мере укрепления их экономик.

Говоря о миграции, как основном источнике стабилизации объемов предложения труда, подразумевается миграция постоянная. Однако российский рынок труда, так же как и рынки труда других развитых стран, в большей степени подвержен влиянию временной миграции. «Вход» мигрантов на рынок труда регламентируется достаточно жестким миграционным законодательством: работодатели, привлекающие работников-мигрантов и сами работники-мигранты до недавнего времени должны были получать разрешения на работу (в настоящее время действует уведомительный порядок). Объем спроса на труд мигрантов формализовался в виде квот на прием на работу мигрантов (временно пребывающих). Так, размер данной квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности на 2008 г. составил 672304 приглашения на въезд¹⁷. Для сравнения, в 2007 г. размер данной квоты составлял 308 842 приглашений на въезд в Российскую Федерацию¹⁸. Но даже с учетом того, что квоты «охватывают» только тех работников-иностранцев, которые прибывают из стран с визовым режимом, а потребность в «безвизовых» работниках оценивается только в 2008 г. на уровне 155 941 разрешений на работу для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, эти показатели не отражают ни реальной потребности рынка труда, ни объемов действительно существующей занятости мигрантов.. Достаточно «жесткое» миграционное законодательство и соотношение издержек по соблюдению режима привлечения мигрантов к труду и по «обходу» официальных процедур привели к тому, что основная часть работников-мигрантов, занятых на российском рынке труда, является нелегальной миграцией. Надежных оценок объемов нелегальной миграции нет, они варьируются в интервале от 1,5 до 15 млн. человек. Сложности существуют и с определением распространенности мигрантов по различным сегментам рынка труда: видам деятельности, представленности в различных профессиональных и квалификационных группах.

Большой разброс в оценках количества занятых мигрантов не позволяет адекватно определять параметры рынка труда и тенденции в его движении. Вывод о незначительном изменении занятости в период экономического роста, ее относительной стабильности основываются на анализе данных по уровню занятости или общему объему занятых, не учитывающих занятость мигрантов. Учет мигрантов при расчете объемов

¹⁷ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 г. № 983 «Об утверждении на 2008 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

¹⁸ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2006 г. № 665 «Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности».

занятости необходим и для уточнения показателя производительности труда. По ряду отраслей (в первую очередь, строительство, сфера услуг), где, по имеющимся оценкам, сравнительно велика доля мигрантов среди занятых, расчет реальной производительности труда затруднителен. Помимо сложностей определения объемов выпуска этих отраслей, существуют расхождения в учтенных и действительных объемах занятости.

Рассуждения о замещающей миграции требуют более детального изучения воздействия миграции на российский рынок труда. Ряд вопросов остается открытым. Самый широко обсуждаемый из этих вопросов: конкурируют ли мигранты и коренные жители за рабочие места. Мигранты рассматриваются в своей основной массе как «дополнение» к квалифицированному труду местных работников, либо как неконкурентные на рынке труда группы, формирующие предложение труда на тех локальных (в первую очередь, профессиональных) рынках труда, на которых при их отсутствии существовал бы дефицит рабочей силы. Если так, то проблема дефицита рабочей силы, в первую очередь, квалифицированной, расширения предложения труда квалифицированных работников, не решается за счет усиления тех потоков мигрантов, которые сложились к настоящему времени.

Начиная с 1999 г., на протяжении всего периода экономического подъема, прирост реальной заработной платы составлял ежегодно не менее 10%. Если занятость практически не «реагировала» на внешние «шоки», то, напротив, цена труда варьировала значительно. Так, в период спада российской экономики рынок труда реагировал на снижение объемов производства понижением реальной заработной платы. Инструментами ценовой подстройки рынка труда в период спада были задержки и невыплаты заработной платы, неоплачиваемые отпуска.

Модель российского рынка труда существенно отличается от моделей рынков труда развитых стран. Последние демонстрируют меньшую гибкость в изменении заработной платы. Эта относительная негибкость (особенно к понижению реальной зарплаты) поддерживается развитыми институтами рынка труда, такими как размер минимальной заработной платы, размер пособий по безработице и др. В России подобные институты также существуют, однако они в меньшей степени придают жесткость заработной плате: уровень минимальной оплаты труда и размер пособий по безработице невелик и до недавнего времени не были жесткими ограничителями «снизу» – барьерами для снижения реальной зарплаты, каковыми являются в развитых экономиках.

Кроме этого, высокая гибкость заработной платы стала возможна благодаря сложившейся структуре выплат работникам. Зарплата состоит из постоянной (тарифной) и переменной (надтарифной) частей. При этом последняя достигает 30% общих выплат работникам. В отличие от других стран, где переменная часть не достигает и 10%¹⁹. В условиях негативных шоков работодатели сокращают свои издержки на труд за счет сжатия переменной части выплат. В случае положительной динамики производства, рост выплат работникам осуществляется опять же, за счет переменной части. Это означает, что институциональные ограничения на подвижность оплаты труда невысоки. И в дальнейшем рынок труда также предпочтет варьировать цену на труд, а не количество занятых.

¹⁹ «Заработная плата в России», под ред. В. Гимпельсона, Р. Капелюшникова, М., изд-во ГУ-ВШЭ, 2007.

Учитывая, что рынок труда входит в полосу дефицита рабочей силы, следует ожидать, что рассогласованность спроса на труд и его предложения приведут к повышению цены на труд – заработной платы.

Насколько такая перспектива сочетается с планами по дальнейшему развитию экономики? Следует отметить, что ценовая подстройка не приводит к разбалансированности в экономике, когда рост заработных плат подкрепляется ростом производительности труда. В России же в пореформенный период темпы роста заработной платы опережали темпы роста ВВП и производительности труда.

Однако, анализируя соотношение производительности труда и заработной платы, необходимо отдельно остановиться на методике оценки производительности труда. Производительность труда рассчитывается как соотношение реальной заработной платы и валовой добавленной стоимости. Заработка плата обычно дефлируется по индексу потребительских цен. Однако ряд исследователей полагает, что более корректной является методика, при которой заработка плата дефлируется по индексу цен промышленного производства (т.е. для перевода в реальные величины зарплаты и объемов выпуска используется один ценовой индекс). Аргументом в пользу использования такой методики служит то, что заработка плата оценивается здесь не с позиции покупательской способности работника, а с позиции работодателя (как стоимость рабочей силы). Тогда издержки на рабочую силу помимо выплат непосредственно работникам, должны включать в себя налоговые платежи на фонд оплаты труда, перечисляемые работодателем. Оценки, полученные по разным методикам, приводят к различным выводам. В первую очередь потому, что динамика изменения потребительских цен и цен производителей в течение 2004–2007 гг. была различной. Номинальная заработка плата, дефлированная по индексу цен производителей, окажется ниже, чем в случае, если будет дефлироваться по индексу потребительских цен. Кроме этого, прирост издержек на рабочую силу в 2003 г. резко уменьшился – за счет снижения ставки ЕСН.

Расчеты, проведенные на основе «альтернативной» методики, показывают, что, начиная с 2004 г. темпы роста производительности труда в промышленности превышали темпы роста издержек на рабочую силу в этой отрасли.

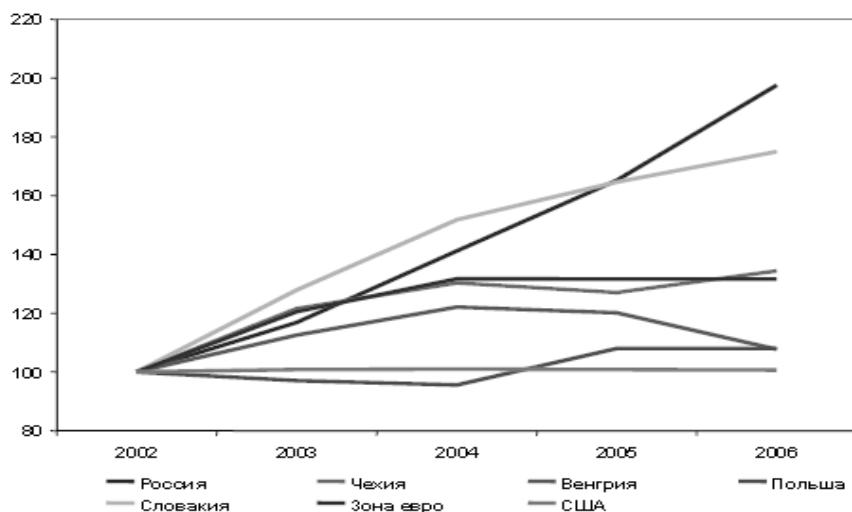
Однако указанные расчеты корректно проводить только для промышленности. При этом доля занятых в промышленности составляет не более четверти общего объема занятых.

По оценкам, полученным на основе традиционной методики, темпы роста оплаты труда (в период с 2004 по 2007 г.) превышали темпы роста производительности труда, результатом чего стало увеличение доли зарплаты в общих издержках производства.

Давление на заработную плату, ее «подталкивания» к дальнейшему росту как реакция рынка труда на дефицит рабочей силы, а также в результате изменения институциональной среды (значительное увеличение минимального размера оплаты труда, рост оплаты труда работников бюджетного сектора экономики) в итоге может привести к последующему повышению доли издержек на труд в общих издержках производства. В результате будет утеряно одно из важных конкурентных преимуществ российской экономики.

В целом, «атипичная» модель подстройки рынка труда, сформировавшаяся в условиях негативных шоков спроса, может оказаться неэффективной в условиях подъема.

Вопрос о том, может ли модель, сформировавшаяся в условиях сильного негативного шока, работать сейчас, в период роста, остается открытым.



Источник: Всемирный банк. Доклад об экономике России (ноябрь 2007 г.).

Рис. 7. Стоимость рабочей силы на единицу продукции в обрабатывающей промышленности (долл. США, 2002 г. = 100)

4.4. Отрасли социально-культурной сферы

4.4.1. Образование

Основные тенденции развития системы образования

В 2007 г. для российской системы образования были характерны те же тенденции, что и в 2006 г. Причем, определяющим фактором был демографический. Численность учащихся продолжала сокращаться в общем (школьном) образовании, начальном и среднем профессиональном, но росла в дошкольном и высшем профессиональном образовании (табл. 5–10):

Таблица 5
Дошкольные образовательные учреждения

| | 1993 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Число дошкольных образовательных учреждений, тыс. | 78,3 | 68,6 | 51,3 | 50,0 | 48,9 | 47,8 | 47,2 | 46,5 | 46,2 |
| Численность воспитанников в дошкольных образовательных учреждениях, тыс. чел. | 6 763 | 5 584 | 4 263 | 4 246 | 4 267 | 4 321 | 4 423 | 4 530 | 4 713 |
| Численность воспитанников, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, чел. | 90 | 83 | 81 | 83 | 86 | 88 | 92 | 95 | 99 |
| <i>Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, в процентах от численности детей в возрасте 1–6 лет</i> | 57,4 | 54,3 | 55,0 | 56,3 | 57,4 | 57,6 | 57,7 | 57,3 | ... |

Источник: Росстат.

В дошкольном образовании наблюдался небольшой рост числа воспитанников. Он был обусловлен целым рядом причин: ростом рождаемости – до 10,4 рождений на 1 000 чел. в 2006 г.²⁰, в то время как в 2000 г. этот показатель равнялся всего 8,7, сокращением детской смертности – с 15,3 до 10,2 умерших детей на 1 000 детей, родившихся живыми, ростом женской занятости в последние годы, что привело к повышению спроса на услуги детских образовательных учреждений.

Таблица 6

**Число общеобразовательных школ и численность учащихся и учителей
в этих учреждениях (на начало учебного года, тыс. чел.)**

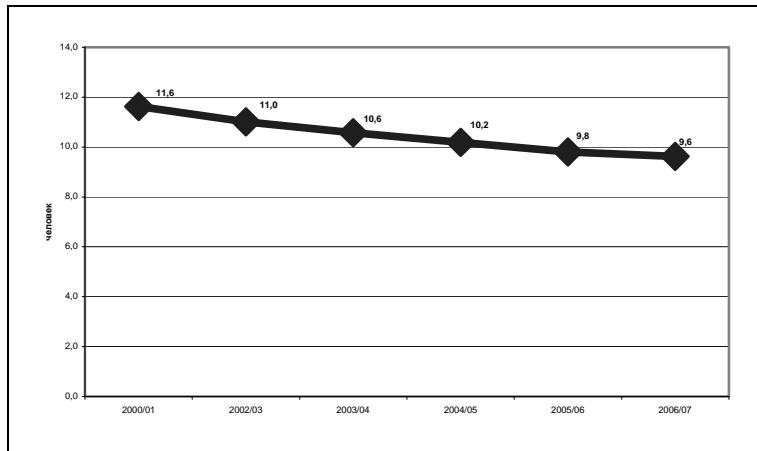
| | 2000/01 | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 | 2005/06 | 2006/07 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Число общеобразовательных учреждений – всего | 68 804 | 67 431 | 66 207 | 64 908 | 63 174 | 61 042 |
| В том числе: | | | | | | |
| дневных | 67 063 | 65 662 | 64 466 | 63 182 | 61 497 | 59 402 |
| из них: | | | | | | |
| государственных и муниципальных | 66 428 | 64 979 | 63 759 | 62 474 | 60 771 | 58 683 |
| негосударственных | 635 | 683 | 707 | 708 | 726 | 719 |
| государственных и муниципальных вечерних (сменных) | 1 741 | 1 769 | 1 741 | 1 726 | 1 677 | 1 640 |
| Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях – всего | 20 554 | 18 918 | 17 798 | 16 631 | 15 631 | 14 798 |
| В том числе: | | | | | | |
| в дневных | 20 074 | 18 440 | 17 323 | 16 168 | 15 185 | 14 373 |
| из них: | | | | | | |
| в государственных и муниципальных | 20 013 | 18 372 | 17 254 | 16 098 | 15 113 | 14 302 |
| в негосударственных | 61 | 68 | 69 | 70 | 72 | 71 |
| в государственных и муниципальных вечерних (сменных), включая обучавшихся заочно | 480 | 478 | 475 | 463 | 446 | 425 |
| Численность учителей в общеобразовательных учреждениях – всего | 1 767 | 1 719 | 1 684 | 1 633 | 1 594 | 1 537 |
| В том числе: | | | | | | |
| в государственных и муниципальных | 1 751 | 1 701 | 1 666 | 1 614 | 1 575 | 1 518 |
| в негосударственных | 16 | 18 | 18 | 19 | 19 | 19 |

Источник: Росстат.

За период 2000–2007 гг. число учащихся в государственных и муниципальных общеобразовательных школах уменьшилось почти на 30%. Следствием этого процесса стало значительное сокращение сети государственных и муниципальных школ и числа учителей. С 2000/01 по 2004/05 учебный год сеть сокращалась примерно на 1 200–1 300 школ в год, но с 2005/06 учебного года процесс пошел более интенсивно: в 2005/06 учебном году сеть сократилась уже на 1 700 школ, а в 2006/07 учебном году – еще на 2 100. Вместе с тем следует отметить, что при падении численности учащихся на 28,5% число государственных и муниципальных школ сократилось всего на 11,7%, а число учителей – на 13,3%. В результате все последние годы сокращалось число учащихся,

²⁰ Последняя доступная официальная информация.

приходящихся на 1 учителя: с 11,7 чел. в 2000/01 учебном году оно упало до 9,5 в 2006/07 учебном году (*рис. 7*).



Источник: Рассчитано по данным Росстата.

Рис. 7. Соотношение ученик–учитель в общеобразовательных школах (число учащихся, приходящихся на 1 учителя)

Этот показатель по европейским и американским меркам считается крайне низким даже с учетом российских расстояний и структуры расселения (в качестве нормальных рассматриваются показатели 15:1 для начальной школы, 25:1 для основной, 20:1 для старшей)²¹. Соответственно можно сделать вывод, что действующая сеть школ нуждается в дальнейшей оптимизации. Однако этот процесс сталкивается с серьезными социальными ограничениями, особенно в дотационных регионах с высоким уровнем безработицы, когда высвобожденные учителя не могут найти другую работу.

Начальное профессиональное образование в последние годы рассматривается как один из наиболее проблемных секторов системы образования. При том, что в структуре занятых увеличивается доля лиц, имеющих данный уровень образования, в растущей экономике все более остро ощущается нехватка квалифицированных рабочих кадров. Привлечение мигрантов, которое идет все более интенсивно, данной проблемы не решает, поскольку они заняты в основном на тяжелых, неквалифицированных работах. Крупный бизнес постепенно стал фактически включать учебные заведения НПО в свои структуры, вкладывая значительные средства в подготовку рабочих. Однако такая политика не может быть реализована предприятиями среднего и особенно малого бизнеса: они не имеют на это необходимых ресурсов. Кроме того, подростки, которые оканчивают учебные заведения НПО в возрасте 17–18 лет, практически сразу уходят служить в армию (см. *рис. 8*), поэтому у обучающихся нет мотивации к полноценной учебе, к получению востребованной рынком профессии. После демобилизации молодые люди могут сменить профессию, место жительства или то и другое (и, как правило, меняют). Соответственно работодатели готовы поддерживать НПО, но только при

²¹ См., напр.: Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития. Доклад Всемирного банка. М., 2002.

подготовке или переподготовке уже взрослого контингента (прошедшего армию), определившегося в профессиональном плане, в собственных жизненных устремлениях.

Таблица 7

Учреждения начального профессионального образования

| Число учреждений (на конец года)* | Численность учащихся**, тыс. чел. | Принято учащихся**, тыс. чел. | Подготовлено (выпущено) квалифицированных рабочих**, тыс. чел. |
|--|-----------------------------------|-------------------------------|--|
| Все учреждения начального профессионального образования (НПО) | | | |
| 1993 | 4 273 | 1 742 | 922 |
| 1995 | 4 166 | 1 689 | 841 |
| 2000 | 3 893 | 1 679 | 763 |
| 2001 | 3 872 | 1 649 | 759 |
| 2002 | 3 843 | 1 651 | 745 |
| 2003 | 3 798 | 1 649 | 722 |
| 2004 | 3 686 | 1 604 | 708 |
| 2005 | 3 392 | 1 509 | 703 |
| 2006 | 3 206 | 1 417 | 681 |

* - По данным Рособрзования.

**- В образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, реализующих программу начального профессионального образования.

Источник: Росстат.



Рис. 8. Образовательные устремления выпускников учебных заведений НПО²²

Таким образом, как следует из рис. 8, в настоящий момент эффективность деятельности учебных заведений НПО весьма низкая: только 25% окончивших идут работать по полученной профессии, остальные либо стремятся продолжить образование (поэтому их мотивация к хорошей работе слаба), либо ждут призыва в армию, даже не пытаясь трудоустроиться.

Работодатели не довольны как личностными качествами подготовленных в системе НПО кадров, так и уровнем их квалификации²³ (рис. 9).

²² См.: Беляков С.А. и др. Мониторинг непрерывного образования. Инструмент управления и социологические аспекты. М.: МАКС ПРЕСС, 2006. 340 с.

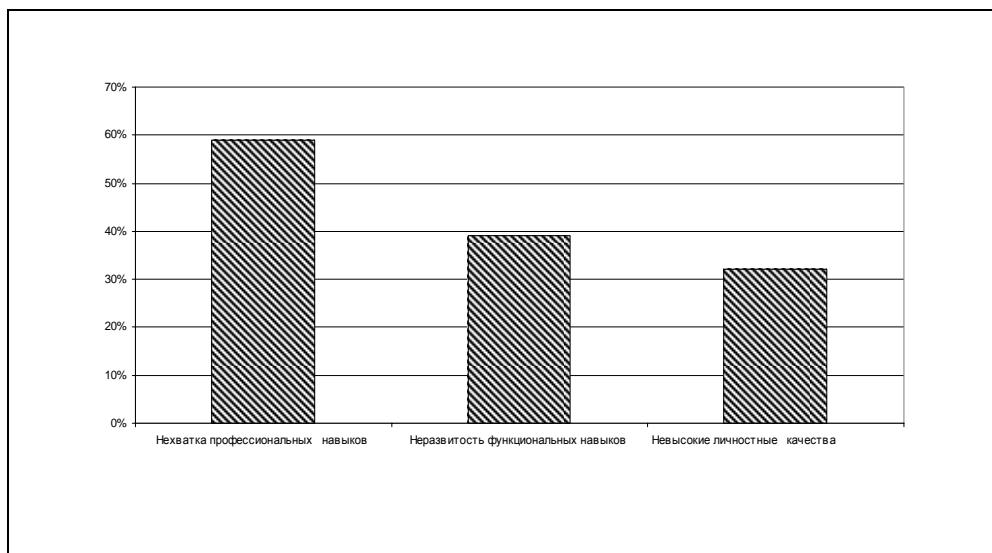


Рис. 9. Основные недостатки выпускников системы НПО по мнению работодателей

На основе данных социологических опросов можно выделить следующие основные направления поддержки изменений в системе НПО²⁴ (см. рис. 10).

- Усиление влияния работодателей на содержание обучения – 59% (работодатели – 71%)
- Обновление учебно-материальной базы – 58%
- Увеличение бюджетного финансирования – 50% (представители исполнительной и законодательной власти – 75%)
- Переподготовка педагогов – 44%

Рис. 10. Рейтинг направлений возможной поддержки системы НПО

На первом месте – изменение содержания образования и роли в нем работодателей: последние считают, что они должны занимать ведущие позиции в определении того, чему нужно учить тех, кто будет работать на их предприятиях.

Обращает на себя внимание мнение респондентов о низком профессиональном уровне преподавательских кадров системы НПО – практически каждый второй участник опроса считает, что они должны быть переподготовлены. Еще более негативно респонденты оценивают состояние материально-технической базы учреждений начального профессионального образования: современного рабочего нельзя выучить на устаревшем морально и физически оборудовании.

²³ См.: Авраамова Е.М. и др. Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006. 160 с.

²⁴ Авраамова Е.М. и др. Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006. 160 с.

Таблица 8

Государственные и муниципальные учебные заведения среднего профессионального образования (СПО) (на начало учебного года)

| | 2000/01 | 2001/02 | 2002/03 | 2003/04 | 2004/05 | 2005/06 | 2006/07 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Число средних специальных учебных заведений – всего | 2 703 | 2 684 | 2 816 | 2 809 | 2 805 | 2 905 | 2 847 |
| В том числе: | | | | | | | |
| государственных и муниципальных | 2 589 | 2 595 | 2 626 | 2 627 | 2 637 | 2 688 | 2 631 |
| негосударственных | 114 | 89 | 190 | 182 | 168 | 217 | 216 |
| Число студентов – всего, тыс. чел. | 2 361 | 2 470 | 2 586 | 2 612 | 2 600 | 2 591 | 2 514 |
| В том числе в учебных заведениях: | | | | | | | |
| государственных и муниципальных | 2 309 | 2 410 | 2 489 | 2 502 | 2 504 | 2 473 | 2 389 |
| из них обучалось на отделениях: | | | | | | | |
| очных | 1 698 | 1 757 | 1 808 | 1 843 | 1 878 | 1 888 | 1 836 |
| очно-заочных (вечерних) | 87 | 88 | 85 | 81 | 76 | 67 | 60 |
| заочных | 519 | 559 | 589 | 571 | 542 | 510 | 483 |
| экстернат | 5 | 5 | 7 | 7 | 8 | 8 | 10 |
| негосударственных | 52 | 60 | 97 | 110 | 96 | 118 | 125 |
| из них обучалось на отделениях: | | | | | | | |
| очных | 24 | 32 | 48 | 61 | 55 | 73 | 75 |
| очно-заочных (вечерних) | 7 | 5 | 11 | 6 | 5 | 4 | 4 |
| заочных | 21 | 23 | 37 | 43 | 34 | 40 | 45 |
| экстернат | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| На 10 000 человек населения приходилось студентов средних специальных учебных заведений | 161 | 170 | 178 | 181 | 181 | 181 | 177 |
| В том числе государственных и муниципальных | 158 | 165 | 172 | 174 | 174 | 173 | 168 |
| Число преподавателей в средних специальных учебных заведениях, тыс. чел.: | 130,8 | 136,1 | 143,3 | 146,4 | 145,4 | 150,8 | 148,0 |
| государственных и муниципальных* | 129,5 | 130,7 | 134,2 | 135,6 | 137,1 | 140,4 | 136,4 |
| негосударственных** | 1,3 | 5,4 | 9,1 | 10,8 | 8,3 | 10,4 | 11,6 |

* - Штатный персонал.

** - Общая численность преподавателей, включая работающих на условиях штатного совместительства.

Источник: Росстат.

По данным Росстата, в 2004 г. впервые за 10 лет сократился прием в государственные и муниципальные учебные заведения среднего профессионального образования – на 12 тыс. чел., или на 1,4% по сравнению с 2003 г. В 2005 г. сокращение достигло уже 41,6 тыс. чел., а в 2006 г. прием снизился на 55 тыс. чел., или на 7% по сравнению с 2005 г. В 2007 г. эта тенденция сохранилась: прием в государственные и муниципальные средние профессиональные учебные заведения сократился по сравнению с 2006 г. на 26,1 тыс. человек, или на 3,4%.

На условиях полного возмещения затрат на обучение в 2007 г. в учебные заведения СПО поступило 238,1 тыс. студентов, или 32,6% от общего числа принятых (в

2006 г. – 260,8 тыс., или 34,5%). Таким образом, доля платного контингента в этом секторе профессионального образования продолжает снижаться²⁵.

Таблица 9

**Высшие учебные заведения
(на начало учебного года)**

| | 2000/ 01 | 2001/ 02 | 2002/ 03 | 2003/ 04 | 2004/ 05 | 2005/ 06 | 2006/ 07 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|----------|-------------|-------------|
| Число высших учебных заведений – всего | 965 | 1 008 | 1 039 | 1 046 | 1 071 | 1 068 | 1 090 |
| В том числе: | | | | | | | |
| государственных и муниципальных | 607 | 621 | 655 | 654 | 662 | 655 | 660 |
| негосударственных | 358 | 387 | 384 | 392 | 409 | 413 | 430 |
| Численность студентов – всего, тыс. чел. | 4 742 | 5 427 | 5 948 | 6 456 | 6 884 | 7 064 | 7 310 |
| В том числе в учебных заведениях: | | | | | | | |
| государственных и муниципальных | 4 271 | 4 797 | 5 229 | 5 596 | 5 860 | 5 985 | 6 133 |
| из них обучалось на отделениях: | | | | | | | |
| очных | 2 442 | 2 657 | 2 862 | 3 010 | 3 144 | 3 195 | 3 251 |
| очно-заочных (вечерних) | 259 | 285 | 299 | 302 | 300 | 300 | 291 |
| заочных | 1 519 | 1 784 | 1 973 | 2 165 | 2 279 | 2 348 | 2 443 |
| экстернат | 51 | 71 | 95 | 119 | 137 | 142 | 148 |
| негосударственных | 471 | 630 | 719 | 860 | 1 024 | 1 079 | 1 177 |
| из них обучалось на отделениях: | | | | | | | |
| очных | 183 | 224 | 242 | 267 | 290 | 313 | 331 |
| очно-заочных (вечерних) | 44 | 50 | 47 | 50 | 61 | 71 | 81 |
| заочных | 243 | 355 | 427 | 539 | 663 | 684 | 753 |
| экстернат | 1 | 1 | 3 | 4 | 10 | 11 | 12 |
| На 10 000 чел. населения приходилось студентов высших учебных заведений, человек | 324 | 373 | 410 | 448 | 480 | 495 | 514 |
| В том числе государственных и муниципальных | 292 | 329 | 361 | 388 | 408 | 419 | 431 |
| Численность профессорско-преподавательского персонала в высших учебных заведениях, тыс. чел.: | | | | | | | |
| государственных и муниципальных* | 265,2 | 272,7 | 291,8 | 304,0 | 313,6 | 322,1 | 334,0 |
| Негосударственных** | 42,2 | 46,9 | 47,8 | 50,1 | 50,7 | 65,2 | 75,0 |

* - Штатный персонал.

** - Общая численность преподавателей, включая работающих на условиях штатного совместительства.

Источник: Росстат.

В 2007/08 учебном году ситуация в системе высшего профессионального образования изменилась следующим образом (см. табл. 10):

²⁵ Напомним, что в 2005 г. на платной основе в вузы поступило 38,3% от общего приема.

Таблица 10
Высшее профессиональное образование в 2007 г. по сравнению с 2006 г.

| | 2007 г. | В % к 2006 г. | Справочно: | |
|---|---------|------------------|------------|------------------|
| | | | 2006 г. | в % к 2005 г. |
| Государственные и муниципальные учреждения высшего профессионального образования | | | | |
| Число учебных заведений, единиц | 658 | 99,7 | 660 | 100,8 |
| Численность студентов, тыс. чел. | 6 208,4 | 101,2 | 6 133,1 | 102,5 |
| Прием, тыс. чел. | 1 384,0 | 100,5 | 1 376,7 | 100,3 |
| Выпуск, тыс. чел. | 1 108,9 | 105,0 | 1 055,9 | 107,9 |
| Негосударственные учреждения высшего профессионального образования | | | | |
| Число учебных заведений, единиц | 450 | 104,7 | 430 | 104,1 |
| Численность студентов, тыс. чел. | 1 252,9 | 106,5 | 1 176,8 | 109,0 |
| Прием, тыс. чел. | 297,6 | 105,9 | 280,9 | 104,8 |
| Выпуск, тыс. чел. | 226,6 | 113,8 | 199,1 | 114,9 |

Источник: Росстат.

Как видно из табл. 9 и 10, в 2007 г. произошло незначительное сокращение числа государственных и муниципальных вузов – всего на два. Одновременно на 4,7%, или на 20 единиц, увеличилось число негосударственных вузов.

Численность студентов продолжила свой рост как в государственных и муниципальных вузах, так и в негосударственных высших учебных заведениях, достигнув 7,46 млн чел. Вместе с тем в государственной секторе она выросла на 75,3 тыс. чел., (на 1,2%), а в негосударственном – на 76,1 тыс. чел. (на 6,5%).

Общий прием в вузы в 2007 г. составил 1 681,6 тыс. чел., что на 24 тыс. чел. больше, чем в 2006 г. При этом прием в государственные и муниципальные высшие учебные заведения вырос незначительно – всего на 7,3 тыс. чел.; соответственно, основной прирост приема – на 16,7 тыс. чел. пришелся на негосударственные вузы (табл. 11).

Прием на бюджетные места сокращается три года подряд – его снижение за указанный период составило почти 60 тыс. чел., или 9,5%.

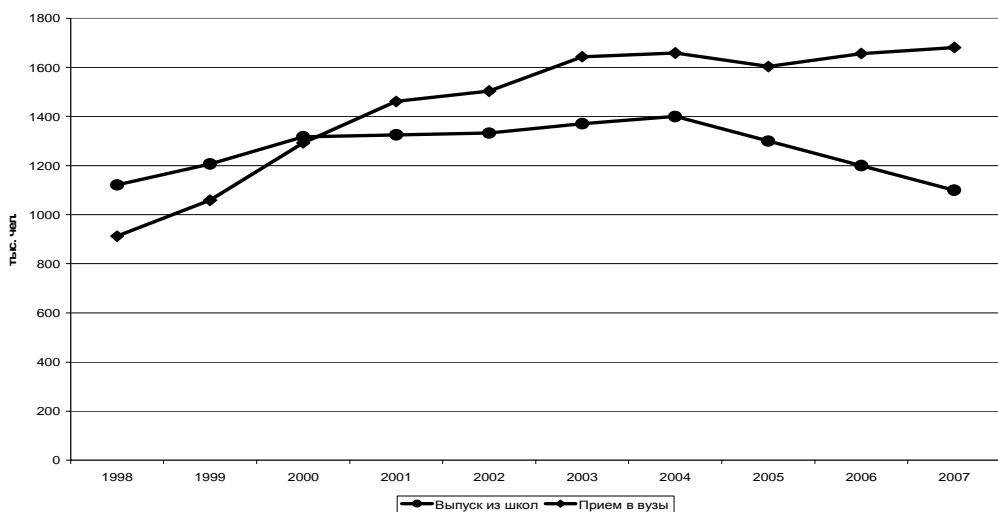
Таблица 11
Динамика приема в государственные и негосударственные вузы в 2000–2007 гг.

| Годы | Всего | Государственные и муниципальные вузы | | Негосударственные вузы |
|---------|---------|--------------------------------------|---------------|------------------------|
| | | Бюджетный прием | Платный прием | |
| 2000/01 | 1 140,3 | 586,8 | 553,5 | 152,2 |
| 2001/02 | 1 263,5 | 587,9 | 675,6 | 198,2 |
| 2002/03 | 1 299,9 | 608,0 | 691,9 | 204,0 |
| 2003/04 | 1 411,7 | 622,6 | 789,1 | 231,7 |
| 2004/05 | 1 384,5 | 628,6 | 755,9 | 274,5 |
| 2005/06 | 1 372,5 | 613,5 | 759,0 | 268,0 |
| 2006/07 | 1 376,7 | 585,3 | 791,4 | 280,9 |
| 2007/08 | 1 384,0 | 568,8 | 815,2 | 297,6 |

Источник: Росстат.

Одновременно после значительного падения в 2004 г. – на 33,2 тыс. чел. в течение трех лет (2004–2007) устойчиво растет платный прием в государственные и муниципальные вузы – он увеличился практически на ту же величину, на которую уменьшился прием бюджетный – на 59,3 тыс. чел. В целом же в общем приеме в 2007 г. доля платных студентов достигла 66,2%, т.е. фактически составила 2/3. В государственных и муниципальных вузах доля платников в общем числе принятых поднялась до 58,9%.

В 2007 г. число принятых в вузы на 581,6 тыс. чел. превысила число выпускников средних (полных) школ (выпуск составил 1,1 млн чел., или 91,1% от уровня 2006 г.). Таким образом, еще более выраженной стала тенденция, отмеченная в 2006 г. – нарастание разрыва между уменьшающейся численностью выпускников школ и растущим, несмотря на это, приемом в вузы (*рис. 11*):



Источник: Росстат.

Рис. 11. Прием в вузы и выпуск из средних школ

В 2007 г. в высшем образовании усилилась еще одна тенденция, которую можно считать негативной: в численности студентов все больше становится тех, кто учится заочно. По данным Росстата прием в государственные и муниципальные вузы в 2007 г. увеличился в основном за счет студентов, принятых на заочную форму обучения, рост приема на которую составил 35,8 тыс. человек, или 6,6%. При этом численность принятых на дневную форму обучения сократилась на 25,2 тыс. студентов (на 3,4%).

Следует отметить, что в профессиональном образовании до последнего времени явно или неявно превалировала задача обеспечения доступности, под которую сформировались все действующие в данной сфере организационно-экономические механизмы. Расширение доступности, особенно за счет студентов, платящих за свое обучение, решало для вузов еще одну проблему: компенсировало острую нехватку бюджетных средств. Однако после того, как формально задача обеспечения доступности была решена – Россия перешла фактически к всеобщему высшему образованию, – в полной мере

ре встал вопрос о качестве подготовки специалистов²⁶. Представляется, что в ближайшей перспективе именно задача повышения качества начнет формировать требования к изменению экономики высшей школы. Все отчетливее встает вопрос о доступности именно качественного высшего образования для различных слоев и групп населения. Приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО) во многом должен был пристимулировать решение именно этой задачи. Однако, как показал опыт последних двух лет, государственные высшие учебные заведения в *своей массе* к такому изменению деятельности пока не готовы.

Политика финансирования образования

В 2000–2007 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и из частных источников. С 2000 по 2003 г. доля бюджетных расходов на образование в ВВП существенно возросла, а затем начинается ее постепенная стабилизация при росте абсолютных объемов (табл. 12). Частные расходы на образование в России в статистике фиксируются как «Объем платных услуг системы образования» с учетом оценки скрытой и неформальной деятельности. Динамика объема платных услуг системы образования показывает их стабильный рост, причем его темпы обгоняют темпы роста бюджетных расходов на образование (табл. 13).

Таблица 12
Бюджетные расходы на образование

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Консолидированный бюджет на образование, млрд руб., в том числе | 214,8 | 277,8 | 408 | 475,6 | 593,2 | 801,8 | 1033,3 |
| федеральный бюджет | 38,1 | 54,5 | 81,7 | 99,8 | 121,6 | 162,1 | 201,6 |
| территориальные бюджеты | 176,7 | 223,3 | 326,3 | 375,8 | 471,6 | 628,6 | 831,7 |
| Доля расходов консолидированного бюджета на образование, % ВВП в том числе | 2,9 | 3,1 | 3,8 | 3,6 | 3,5 | 3,7 | 3,9 |
| федеральный бюджет | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,8 |
| территориальные бюджеты | 2,4 | 2,5 | 3,0 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 3,1 |
| Доля расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, % | 9,7 | 9,7 | 10,2 | 12,0 | 12,7 | 11,8 | 12,3 |
| Доля расходов на образование федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета, % | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 2,5 | 2,6 | 2,4 | 2,4 |
| Доля расходов на образование территориальных бюджетов в расходах консолидированного бюджета, % | 8,0 | 7,8 | 8,1 | 9,5 | 10,1 | 9,4 | 9,9 |

Источник: Росстат.

²⁶ В последние годы требование повышения качества высшего образования все активнее звучит как требование работодателей.

Таблица 13
Объем платных услуг системы образования в 2000–2007 гг.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|-------|------|-------|-------|
| Объем платных услуг системы образования, млрд руб. | 41,5 | 56 | 72,9 | 95,4 | 118,7 | 147 | 189,6 | 231,7 |
| в% ВВП | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |

Источник: Росстат.

В 2006 г. расходы федерального бюджета на образование резко выросли по сравнению с 2005 г. Особенно заметным был указанный рост в высшем образовании, которое согласно разграничению полномочий между уровнями власти отнесено к федеральному ведению. В 2005 г. произошла передача практически всех учреждений НПО в ведение субъектов Российской Федерации (в федеральном ведении осталось только 250 учреждений НПО из более 3 800) и части учреждений СПО. Соответственно большая часть федеральных расходов на образование сосредоточена на финансировании высшего образования (*табл. 14*).

Таблица 14
Расходы федерального бюджета на образование в 2000–2007 гг.

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

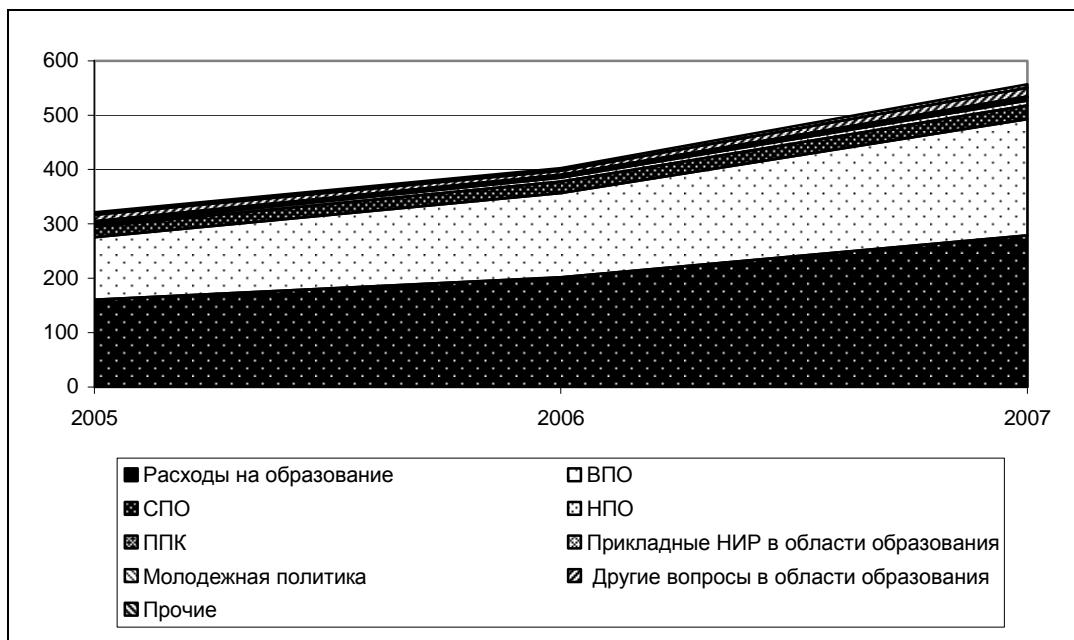
Источник: Росстат.

Если сравнить соотношение расходов федерального бюджета на образование в 2005, 2006 и 2007 гг., то получится следующая картина (*рис. 12*).

В 2005 г. доля расходов на высшее образование в расходах федерального бюджета на образование составляла 70%, в 2006 г. она выросла почти до 77% и сохранилась на этом уровне в федеральном бюджете 2007 г. В прошедшем году при общем росте финансирования образования из федерального бюджета в 1,3 раза расходы на высшую школу выросли в 1,43 раза. Это наибольший рост, начиная с 2003 г. В результате удельный вес расходов на образование в расходах федерального бюджета вырос до 5,1% (в 2006 г. – 4,7%).

Поскольку бюджетный контингент в 2006–2007 гг. остался практически неизменным, то изменения в финансировании привели к тому, что резко выросли бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента в государственных вузах: в 2004 г. *средние бюджетные расходы* на обучение 1 бюджетного студента в год составляли всего

18 тыс. руб., в 2005 г. эти расходы выросли до 25,6 тыс. руб., в 2006 г. они достигли 37,5 тыс. руб., а в 2007 г. – 51,6 тыс. руб.²⁷



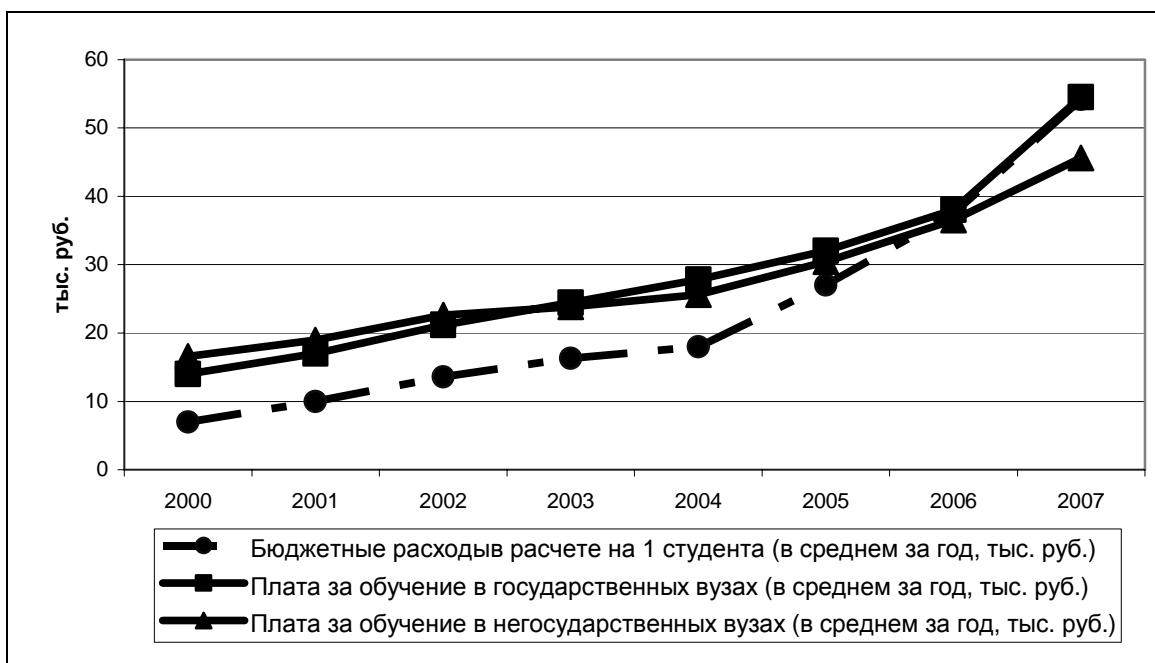
Примечание. В «Прочие» входят расходы на финансирование учреждений дошкольного и общего образования, оставшихся в федеральном ведении.

Источник: Минфин России.

Рис. 12. Соотношение расходов федерального бюджета на образование по уровням образования в 2005–2007 гг.

Следует также учитывать, что бюджетное финансирование обучения в высшей школе ведется по приведенному контингенту, когда «вес» студента очной формы обучения равняется 1,очно-заочной (вечерней) формы – 0,2, а заочной – 0,1. В 2006/07 учебном году на очной форме обучалось 65%, на вечерней – 5%, а на заочной – 30% студентов-бюджетников. Это означает, что в 2007 г. расходы на обучение 1 студента-бюджетника очной формы обучения составили в среднем 74,4 тыс. руб. В эту цифру входят, как уже указывалось, только расходы на оказание собственно образовательной услуги. Это сделано для обеспечения сопоставимости расходов федерального бюджета в расчете на 1 бюджетного студента (платы государства *вузу* за подготовку 1 студента) и платы за обучение студентов, обучающихся на платной основе, поэтому в этих расходах не учитываются расходы на стипендиальное обеспечение, а также другие трансферты населению.

²⁷ Рассматриваются расходы на оказание собственно образовательной услуги (непосредственно на обучение), которые составляют примерно 70% общих расходов на высшее образование.

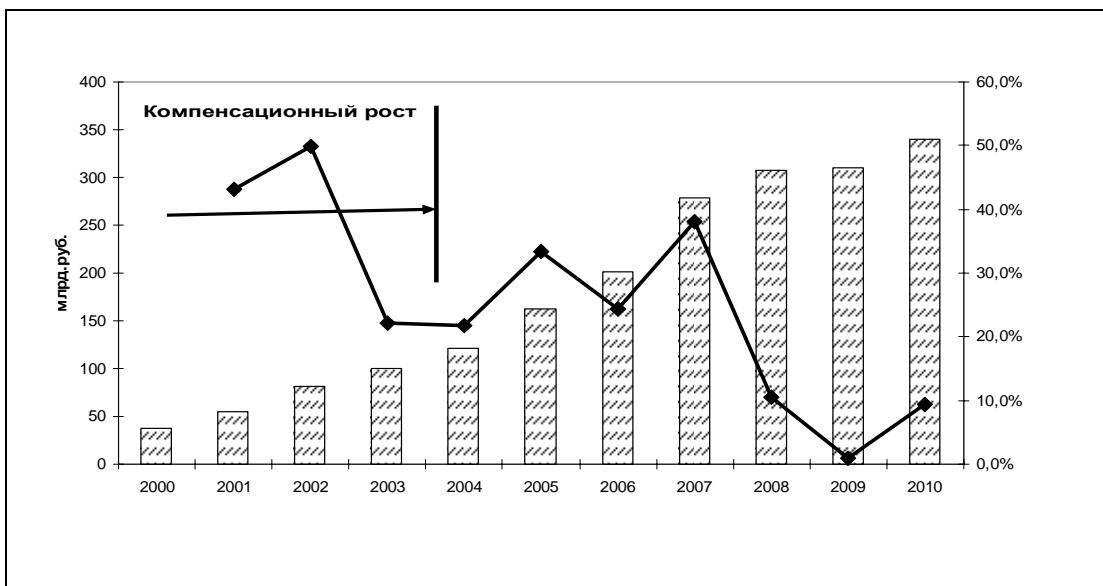


Источник: Образование в Российской Федерации 2006. Стат. сб. М.: ГУ–ВШЭ, 2006; Минфин России; расчеты автора.

Рис. 13. Бюджетные расходы на 1 студента и плата за обучение в государственных и негосударственных вузах в 2000–2007 гг.

Вместе с тем следует учитывать, что принятый федеральный бюджет на трехлетний период – 2008–2010 гг. – показывает существенное замедление расходов федерального бюджета на образование, в том числе и на высшее.

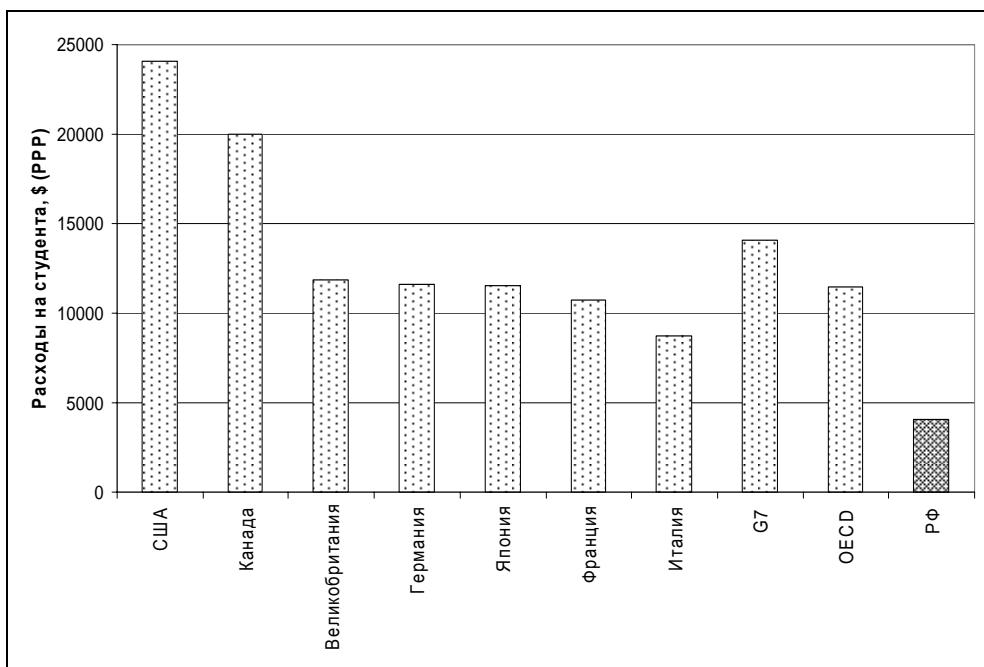
В 2008–2010 гг. темпы роста расходов федерального бюджета на образование существенно снижаются по сравнению с 2007 г. Так, в 2008 г. они должны вырасти на 10,7% по сравнению с 2007 г., в то время как в 2007 г. указанные расходы выросли на 38,3% по сравнению с аналогичными расходами федерального бюджета 2006 г. В 2009 г. прирост расходов федерального бюджета на образование должен составить 1,0%, что будет заведомо ниже уровня инфляции. В 2010 г. ситуация несколько улучшится – прирост расходов запланирован в 9,3%. Всего за 3 года прирост расходов на образование планируется в 21,9%. Таким образом, расходы на образование утрачивают в проекте бюджета 2008–2010 гг. тот выраженный приоритетный характер, которым они обладали в 2006–2007 гг. В силу этого напрашивается вывод: объявление образования приоритетом или обеспечивало только компенсационный рост расходов после значительных спадов (1998–1999 гг.), или было следствием политических решений в рамках избирательного цикла. Ситуация 2008–2010 гг. особенно тревожна, поскольку показывает, что рост расходов на образование не является, вообще говоря, собственно стратегическим приоритетом и носит во многом конъюнктурный характер (*рис. 14*).



Источник: Минфин России.

Рис. 14. Динамика расходов федерального бюджета на образование в 2000–2010 гг.

В 2001 г. расходы на 1 бюджетного студента в Российской Федерации были в 6,5 раза ниже средних бюджетных расходов на 1 студента в странах ОЭСР (по ППС доллара). В 2007 г. этот разрыв за счет ускоренного наращивания расходов на высшее образование в 2006 и 2007 гг. сократился до 3 раз (*рис. 15*).



Источник: Education at Glance. OECD, 2006; Образование в Российской Федерации 2006. Стат. сб. М.: ГУ–ВШЭ, 2006.

Рис. 15. Расходы на обучение в вузах в странах ОЭСР и России, долл. США по ППС

Вместе с тем сохраняющийся разрыв по расходам на образование в расчете на 1 студента не позволяет России на равных конкурировать на мировом рынке высшего образования: в настоящее время ее доля (объем получаемых средств от иностранных студентов в долл. США по ППС) на указанном рынке составляет 0,3% (для сравнения: доля стран ЕС – 30%, США и Канады – 31%, Австралии и Новой Зеландии – 10%). Это означает, что сокращение темпов роста расходов на высшее образование в 2008–2010 гг. еще более осложнит для России решение указанной задачи, поскольку разрыв со странами ОЭСР вновь начнет увеличиваться.

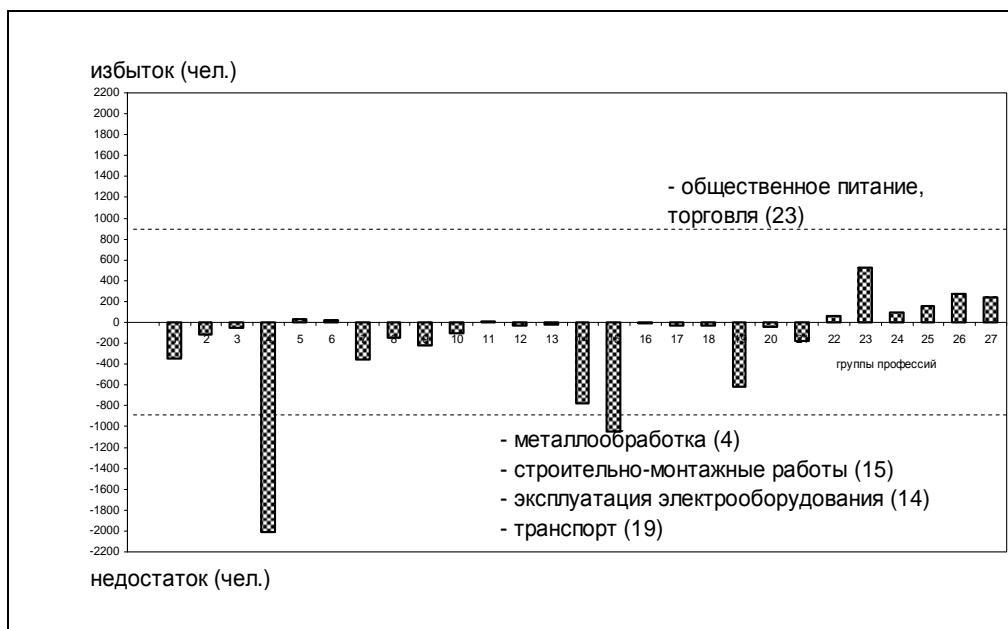


Рис. 16. Отклонение выпуска учреждениями НПО квалифицированных рабочих от потребностей отраслей экономики Самарской области в 2003 г.

В 2005 г. в ведение субъектов Российской Федерации были переданы практически все учебные заведения начального профессионального образования (более 3,4 тыс.). Началась передача на региональный уровень и учебных заведений СПО.

Данное решение, принятое из вполне рациональных соображений (учреждения НПО и СПО готовят преимущественно кадры для локальных (региональных и местных) рынков труда, поэтому они должны регулироваться и финансироваться на региональном уровне), будет иметь далеко идущие и непредсказуемые последствия. Проблематичным, на наш взгляд, является представление о том, что после передачи в ведение регионов системы начального и среднего профессионального образования начнут в большей мере ориентироваться на региональные рынки труда. Во-первых, финансировавшиеся из федерального бюджета учебные заведения НПО и СПО уже давно ориентировались на свою кадровую и материальную базу или на спрос населения и, в меньшей мере, на работодателей. Именно эти факторы обусловили переориентацию многих учебных заведений НПО на подготовку парикмахеров, поваров, официантов, автослесарей, автомехаников и т.п. Те же процессы происходили и в учебных заведениях СПО, где стали готовить бухгалтеров и экономистов, менеджеров и специалистов по

ИТ-технологиям. Во-вторых, опыт регионов, которые в середине 1990-х годов взяли в свое ведение учебные заведения НПО, свидетельствует, что в них ситуация со структурой подготавливаемых кадров практически не отличалась от структуры подготовки в федеральных учреждениях НПО²⁸ (рис. 16).

В-третьих, для многих субъектов Федерации финансировать систему НПО в полном объеме иногда не представляется возможным, что уже привело к усилению дифференциации расходов на образование на региональном уровне. В-четвертых, сразу после окончания учебных заведений НПО и СПО юноши призываются в армию. После демобилизации многие молодые люди либо приобретают новую профессию, либо меняют местожительство, либо происходит и то и другое. В результате никакой ориентации на локальные рынки труда при подготовке по «мужским профессиям и специальностям» добиться не удается, и средства региональных бюджетов в этой части тратятся с крайней низкой эффективностью. Вместе с тем, как показывает опыт последних лет, передача учреждений НПО и СПО на региональный уровень приводит к более интенсивной реструктуризации сети учреждений НПО и СПО (в силу дефицита средств) и созданию интегрированных учебных заведений профессионального образования, что в принципе может повлечь за собой повышение качества образования. Однако одновременно закрывается путь к созданию университетских комплексов, куда бы вошли учреждения НПО, СПО и вузы.

Институциональные преобразования в системе образования

25 октября 2007 г. Президент России подписал закон о введении уровневой системы высшего профессионального образования, принятый Госдумой 11 октября 2007 г. Этот закон устанавливает самостоятельные уровни высшего образования с отдельными государственными стандартами с присвоением квалификации «бакалавр» (1-й уровень) и «магистр» либо «специалист» (2-й уровень – с углубленной профессиональной специализацией). Лицензирование и государственная аккредитация вузов по программам бакалавриата, магистратуры и специалитета будут осуществляться раздельно.

Согласно закону устанавливаются следующие сроки обучения: 4 года для бакалавриата и 2 года для магистратуры. Специалист должен учиться не менее 5 лет. Для некоторых направлений, например для медицинских, возможно установление других сроков. Доступ в аспирантуру предусмотрен только для имеющих квалификацию «магистр» или «специалист».

До 1 сентября 2009 г. переход на обучение по уровням или обучение в бакалавриате или магистратуре осуществляется по решению ученых советов вузов в соответствии с действующими государственными образовательными стандартами.

Следует заметить, что рассматриваемый закон был разработан в 2004 г., и, таким образом, на его принятие ушло более трех лет.

В процессе многочисленных дискуссий в качестве одного из основных аргументов против перехода на двухуровневую модель указывалось, что общее ограничение бюджетного приема на магистерские программы по сравнению с выпускниками из бакалав-

²⁸ См., например: Состояние системы образования Самарской области в 2002/2003 учебном году / Аналитическая записка Департамента образования и науки Администрации Самарской области и Регионального центра мониторинга в образовании. Самара, 2003.

риата ударит по финансовому благополучию вузов. Представляется, однако, что это далеко не главная причина: даже сохранение доходов заставило бы вузы сопротивляться, поскольку разделение всех высших учебных заведений на те, которые имеют магистратуру, и те, кто ее лишен, привело бы к переформатированию всего пространства высшего образования и к явному снижению статуса многих вузов. Кроме того, переход на двухуровневую систему требует серьезной методической работы, переработки практических всех программ и учебных планов, к чему преподавательский корпус российской высшей школы в большинстве своем не готов – не в последнюю очередь в силу того, что средний возраст российской профессуры близок к пенсионному.

Между тем, если бы речь шла просто о механическом разделении традиционной подготовки на два уровня, то преобразования не стоило бы и затевать. На самом деле переход на новую модель имеет смысл только в том случае, если он сопровождается серьезным изменением программ и принципов организации системы высшего образования. Бакалавриат становится элементом *всеобщего и общего* высшего образования, спрос на которое в стране в настоящее время очевиден (о спросе на высшее образование говорилось выше). В нем предполагается наличие широких специальностей при доминировании бюджетного финансирования. Напротив, в магистратуре речь должна идти об узкой специализации и целевом финансировании (частном, корпоративном, государственном). Целевой характер магистратуры позволил бы решить пресловутую задачу «работы выпускника по специальности», ведь для семнадцатилетнего человека точно выбрать сферу своей деятельности за 5–6 лет до выпуска практически невозможно, но это **вполне возможно при поступлении взрослого человека в двухлетнюю магистратуру**.

«Между бакалавриатом и магистратурой желателен период практической работы, что предполагает дальнейшее реформирование военного призыва. Специальности на первой и второй ступенях совсем не должны совпадать – главным условием поступления в магистратуру должна быть не специальность в бакалаврском дипломе, а способность поступающего сдать необходимые экзамены. Соответствующим образом следует реорганизовать и программы обоих уровней – они должны быть не обрывочными и искусственно разделенными, а иметь законченный характер. В частности, уже бакалаврская программа должна включать адекватную практику по получаемой специальности. Только при таком подходе к двухуровневой модели она перестанет восприниматься как навязанная извне. Ведь на самом деле эта модель предопределется внутренними потребностями России и теми изменениями, которые по факту произошли в российской системе высшего образования. Они связаны с необходимостью резко повысить гибкость высшей школы, с ее потребностями и возможностями адекватно реагировать на быстро меняющиеся социальные и технологические вызовы постиндустриальной эпохи»²⁹.

12 февраля 2007 г. Президентом России был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения Единого государственного экзамена», принятый Государственной Думой 26 января 2007 г. и одобренный Советом Федерации 2 февраля 2007 г. Согласно этому Закону с 2009 г. ЕГЭ будет введен в штатный режим и станет основной формой аттестации вы-

²⁹ Клячко Т.Л., Мая В.А. Между деньгами и институтами // Эксперт. 10–16 сентября 2007 г. № 33(574).

пускников общеобразовательных школ, по которой их будут принимать в вуз. Вузы также будут принимать наряду с теми, кто набрал высокие баллы по ЕГЭ, победителей всероссийских и международных олимпиад.

В настоящее время рассматривается вопрос о разрешении некоторым вузам (национальным университетам, системообразующим и инновационным вузам) вводить к ЕГЭ дополнительные испытания.

Если использование результатов олимпиад наравне с результатами ЕГЭ обосновывается неординарностью части абитуриентов (соответственно к ним нельзя применять унифицированные подходы и процедуры), то введение дополнительных испытаний – повышенным уровнем вуза, нестандартностью подготовки в его стенах.

Представляется, что приравнивание результатов олимпиад к ЕГЭ вполне допустимо. Здесь только необходимо четко оговорить статус этих олимпиад и не давать его размывать – например, это могут быть всероссийские и международные олимпиады с независимым судейством, но не могут быть различные областные и республиканские олимпиады, где уровень и независимость судейства трудно проверяется. Введение же дополнительных испытаний рядом вузов, на наш взгляд, может серьезно дискредитировать саму идею ЕГЭ в глазах населения. Во-первых, в эти вузы нельзя будет поступить, только послав в них документы, потребуется личное присутствие абитуриента, что существенно повысит расходы населения на поступление в указанные – статусные – высшие учебные заведения и сделает их недоступными для детей из малообеспеченных семей. Во-вторых, наличие дополнительного барьера может еще более повысить коррупцию, снизить которую по идеи был и призван ЕГЭ (в данном случае мы говорим только об идеологии, которая закладывалась при принятии решений о введении ЕГЭ, а не о практических результатах его внедрения). Немаловажно и то, что коррупция может вырасти именно в наиболее престижных вузах, что, несомненно, в очередной раз обманет ожидания населения. Что касается ЕГЭ, то его результаты для данной части вузов будут сильно обесценены. Представляется, что это, в принципе, может подорвать к ним (также как и к ЕГЭ) доверие и выпускников школ, и их родителей.

3 ноября 2006 г. был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (ФЗ № 74). Появилась возможность начать внедрение новой организационно-правовой формы, обеспечивающей большую самостоятельность и большую прозрачность деятельности государственных и муниципальных образовательных организаций. Однако до сих пор вокруг этой формы не утихают споры: вузовская общественность и ректорский корпус относятся к преобразованию вузов в автономные учреждения (АУ) крайне настороженно.

«Осторожное отношение к переходу в автономные учреждения со стороны большей части образовательного сообщества связано не только с его, так сказать, природным консерватизмом, нежеланием менять что-либо в привычном укладе жизни. Последнее справедливо лишь отчасти. Главной же проблемой остается существующее недоверие к власти и принимаемым ею решениям.

Одним из наиболее серьезных поводов для сомнений является опасение лишиться имущественного комплекса, находящегося в оперативном управлении вуза. По букве закона (см. ч. 11 ст. 5 Закона «Об автономных учреждениях») это невозможно. Но есть закон, а есть его трактовки. И сейчас государство (учредитель) вправе изъять у вуза имущество, которое используется неэффективно или не по назначению. Пока это не де-

лается. Переход же вузов в форму АУ, выделение особо ценного имущества таит в себе подспудные риски и вопросы, обнажая противоречивость сложившейся ситуации.

Основным аргументом перехода вузов в форму АУ является следующий: бюджетные учреждения будут выполнять исключительно государственные функции и финансироваться строго по смете для выполнения указанных функций. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет, и распоряжаться ими будет законодатель, т.е. указанные доходы совершенно не обязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал. При этом у тех, кто считает целесообразным передачу внебюджетных средств в бюджет, особенно от платной образовательной деятельности, есть «веский» аргумент – что заработаны они на основе использования государственной собственности. Но тогда возникает вопрос: а что изменится при переходе вуза в форму АУ, ведь имущество и здесь остается государственным? Таким образом, через некоторое время после преобразования вуза в форму АУ государство может потребовать арендную плату за то, что оно начнет считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет все, что позволяет вузу получать дополнительные доходы за счет обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента (а этот процесс не за горами в силу демографических причин) такие опасения могут стать вполне ощутимой реальностью»³⁰.

Приоритетный национальный проект «Образование»

Приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО), как известно, был развернут в 2006 г. (решение о его развертывании было принято 6 сентября 2005 г.).

В общем образовании в 2007 г. в рамках ПНПО началась реализация комплексных программ модернизации региональных систем образования, в которых ведущими элементами были: полноценное (до уровня школы) внедрение нормативного подушевого финансирования и отработка новой отраслевой системы оплаты труда работников образования.

В 2007 г. к участию в ПНПО приступило 10 субъектов Федерации. По результатам второго конкурса в 2008 г. к ним присоединяется еще 21 регион.

Новым элементом в национальном проекте «Образование» является включение в него в 2007 г. начального и среднего профессионального образования. Однако особых новаций здесь не предвидится. В качестве задач предполагается введение в НПО и СПО нормативного подушевого финансирования, которое будет в системе НПО дифференцировано по профессиям подготовки, а в системе СПО – по специальностям подготовки.

В рамках Приоритетного национального проекта «Образование» в 2007 г. были проведены конкурсы по разработке инновационных образовательных программ учебными заведениями НПО и СПО. Эти конкурсы, несомненно, сыграли положительную роль, заставив руководителей и преподавателей образовательных учреждений НПО и СПО более тщательно оценить свое место в подготовке кадров для экономики региона, а также возможности их инновационного развития. Кроме того, проведенные конкурсы

³⁰ Клячко Т.Л., Мая В.А. Между деньгами и институтами // Эксперт. 10–16 сентября 2007 г. № 33 (574).

позволили экспертам по-новому взглянуть на потенциал данных уровней образования и пути их модернизации в современных условиях.

В высшем образовании к 17 вузам, реализующим инновационные программы с 2006 г., в 2007 г. добавились еще 40. Таким образом, их суммарное число достигло 57, т.е. почти 10% от общего числа российских высших учебных заведений. Объем финансирования инновационных образовательных программ вузов составит в 2006–2008 гг. 20 млрд руб.

В 2007 г. началось и фактическое становление двух федеральных (национальных) университетов – Сибирского и Южного. На их развитие также отпущены значительные бюджетные средства – по 3 млрд руб. на каждый.

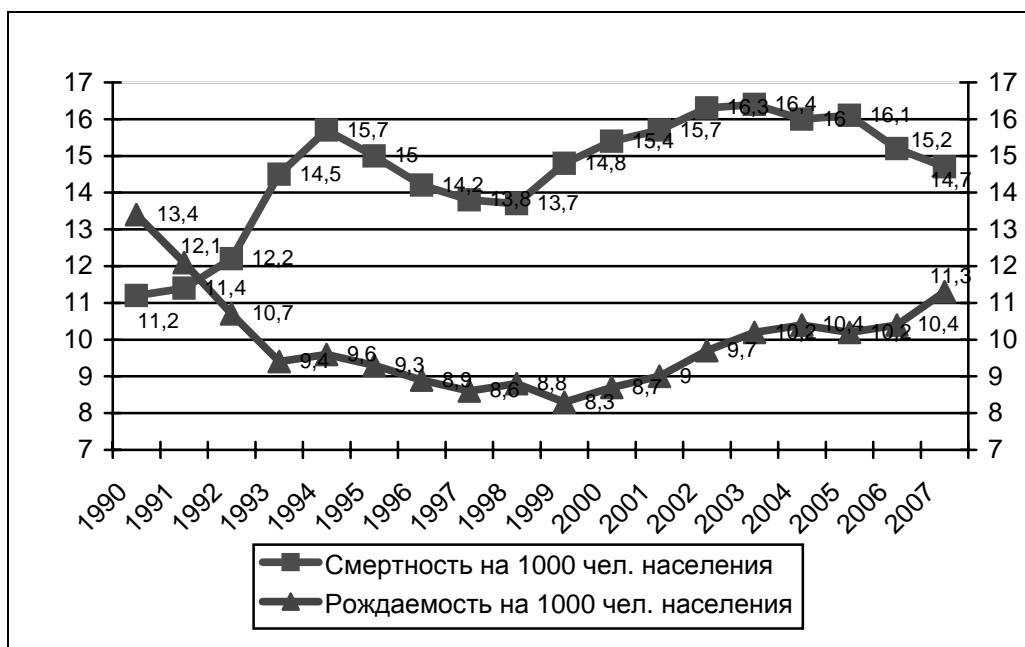
Цель указанных мероприятий, по всей видимости, одна – создать в российском высшем образовании интеллектуальное (научные исследования и разработки) и кадровое (новая генерация специалистов) ядро, которое должно обеспечить развитие инновационной экономики, гарантирующее России высокие темпы экономического роста на длительную перспективу, независимо от конъюнктуры мировых рынков сырья. Это вполне достойная задача, решение которой может определить стратегию развития российской высшей школы на годы вперед.

4.4.2. Здравоохранение

С точки зрения состояния здравоохранения 2007 г. отмечен прежде всего продолжением позитивных изменений в показателях смертности и рождаемости, которые начались в 2006 г. За два года коэффициент рождаемости увеличился на 11% (в том числе в 2007 г. – на 9%), а коэффициент смертности населения снизился на 9%. В выступлениях официальных лиц эти сдвиги рассматриваются как достижения проводимой государством демографической политики и национального проекта «Здоровье».

С 1 января 2007 г. был введен комплекс мер государственной поддержки семей в связи с рождением и воспитанием детей, среди которых следует выделить:

- расширение круга получателей и увеличение размеров ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; это пособие выплачивается теперь всем женщинам, а не только работающим и ушедшим в отпуск по уходу за ребенком; размер пособия для неработающих женщин повышен с 700 до 1500 руб. при рождении первого ребенка и до 3000 руб. при рождении второго и последующих детей; размер пособия для работающих женщин установлен равным 40% их заработной платы, причем он не должен быть ниже пособия для неработающих и выше 6000 руб.;
- установление компенсационных выплат родителям на содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении: при посещении детского сада первым ребенком – 20% размера взимаемой с родителей платы, вторым ребенком – 50%, третьим и последующим ребенком – 70%;
- предоставление материнского капитала в размере 250 тыс. руб. для женщин, рожающих второго ребенка; но воспользоваться этими средствами можно будет лишь с 2010 г.



Источник: Росстат, Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 17. Рождаемость и смертность в России в 1990–2007 гг.

По всей видимости, первая из перечисленных мер оказала влияние на рост рождаемости. Численность получателей пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет увеличилась почти вдвое, а доля данного пособия в доходах получателей оценивается в размере 11%, и она превысила 10%-ный порог, который, судя по исследованиям в европейских странах, считается значимым для принятия решения о рождении детей в семьях, отказывавшихся от этого вследствие материальных трудностей³¹.

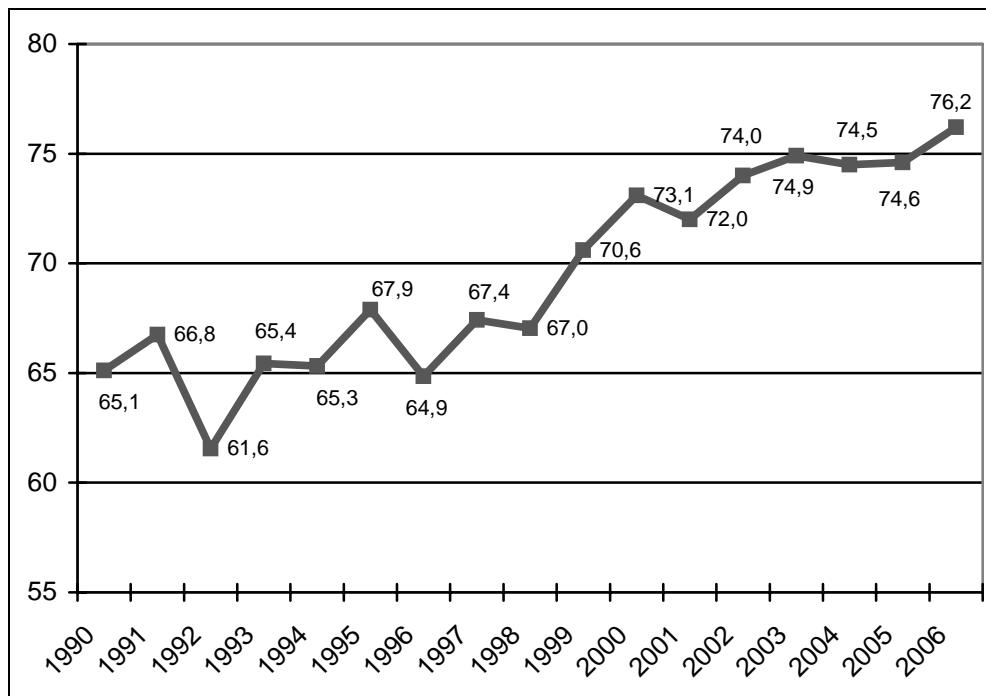
Что же касается снижения смертности, то оснований для выводов о том, что это является результатом национального проекта в сфере здравоохранения, недостаточно. Более реалистичным представляется связывать наблюдаемое уменьшение с действием других факторов. Следует обратить внимание на то, что средний уровень подушевых доходов домохозяйств именно с 2006 г. превысил в реальном выражении уровень доходов до начала рыночных реформ³². Этот фактор, а также продолжающийся экономический рост, сокращение безработицы и соответственно снижение уровня депрессии для части категорий населения, по всей видимости, и оказали влияние на уменьшение смертности. Необходимо также отметить, что в последние два года государство усилило борьбу с реализацией суррогатного алкоголя, потребление которого было одной из главных причин высокой смертности мужчин в нашей стране.

³¹ Овчарова Л.Н., Пишняк А.И., Попова Д.О. Новые меры поддержки материнства и детства: рост уровня жизни семей с детьми или рост рождаемости? Анализ мер поддержки материнства и детства, внедренных в 2007 году в Российской Федерации. М.: ЮНИСЕФ, 2007. С. 18–19.

³² Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х. / Под ред. Т.М. Малевой. Независимый институт социальной политики. М., 2007. С. 218–219.

Отмечая позитивные изменения в динамике показателей смертности, не следует упускать из виду, что разрыв между Россией и европейскими странами здесь очень велик – 1,5–2 раза, и его преодоление потребует значительных усилий и времени.

Данные об общей заболеваемости населения в 2007 г. не были доступны на момент завершения данного обзора, но наблюдаемая долгосрочная тенденция роста общей заболеваемости (см. *рис. 18*) свидетельствует о том, что состояние здоровья населения в целом ухудшается.



Источник: Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 18. Общая заболеваемость населения в России в 1990–2006 гг. (на 100 чел.)

Главными направлениями политики государства в сфере здравоохранения в 2007 г. выступали национальный проект «Здоровье» и реализация программы дополнительного лекарственного обеспечения (ДЛО) отдельных категорий граждан, получающих государственную социальную помощь из федерального бюджета.

Национальный проект «Здоровье»

Реализация национального проекта «Здоровье» в 2007 г. осуществлялась из средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов в соответствии с Федеральными законами от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год», от 29 декабря 2006 г. № 243-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год» и от 19 декабря 2006 г. № 234-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования на 2007 год». На реализацию мероприятий проекта из этих источников были выделены в 2007 г. денежные средства в

объеме 131,3 млрд руб. В дополнение к ним в 2007 г. были израсходованы остатки средств, не использованные на финансирование мероприятий проекта в 2006 г., в размере 12,3 млрд руб. Таким образом, фактические расходы на проект в 2006 г. составили 78,9 млрд руб., а в 2007 г. – 143,6 млрд руб. (табл. 15).

Таблица 15
**Расходы на реализацию приоритетного национального проекта
в сфере здравоохранения, млрд руб.**

| Направление национального проекта, виды расходов и источники средств | 2006 г. | 2007 г. |
|---|-------------|--------------|
| Федеральный бюджет | | |
| <i>Приоритет «Развитие первичной медицинской помощи»</i> | | |
| Подготовка и переподготовка врачей общей (семейной) практики, врачей-терапевтов участковых и врачей-педиатров участковых | 0,15 | 0,3 |
| Осуществление денежных выплат врачам общей (семейной) практики, врачам-терапевтам участковым, врачам-педиатрам участковым и работающим с ними медицинским сестрам | 14,6 | 21,9 |
| Осуществление денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи | 4,1 | 11,2 |
| Оснащение диагностическим оборудованием амбулаторно-поликлинических учреждений муниципальных образований | 14,3 | 15,4 |
| Оснащение автомобилями скорой медицинской помощи, отделений и учреждений скорой медицинской помощи | 3,6 | 3,9 |
| Иммунизация населения | 4,5 | 6,1 |
| Профилактика ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С, выявление и лечение больных ВИЧ | 2,8 | 7,8 |
| Обследование новорожденных детей на галактоземию, адреногенитальный синдром, муковисцидоз | 0,4 | 0,4 |
| <i>Приоритет «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью»</i> | | |
| Строительство центров высоких медицинских технологий | 3,2 | 28,8 |
| Оказание высокотехнологичной медицинской помощи | 9,8 | 17,5 |
| Реализация информационной поддержки и управления проектом | 0,6 | 0,7 |
| Реализация pilotного проекта по модернизации здравоохранения | - | 6,1 |
| <i>Итого за счет средств федерального бюджета</i> | 58,1 | 120,1 |
| <i>Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС)</i> | | |
| Проведение дополнительной диспансеризации работников бюджетной сферы в возрасте 35–55 лет | 1,6 | 4,0 |
| Дополнительная оплата первичной медико-санитарной помощи, оказываемой неработающим пенсионерам (увеличение тарифов в рамках территориальных программ обязательного медицинского страхования на 25%) | 4,3 | - |
| <i>Итого по ФФОМС</i> | 5,9 | 4,0 |
| <i>Средства Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ)</i> | | |
| Оплата медицинской помощи женщинам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения на период беременности и родов («родовой сертификат») | 9,0 | 14,5 |
| Оплата услуг по дополнительной диспансеризации работающих граждан и оказанной им первичной медико-санитарной помощи | 3,9 | 3,0 |
| Дополнительные медицинские осмотры работающих в отраслях с вредными и (или) опасными производственными факторами | 1,9 | 2,0 |
| <i>Итого по ФСС РФ</i> | 14,8 | 19,5 |
| Всего | 78,9 | 143,6 |

Используя данные, опубликованные Минздравсоцразвития РФ³³ и Росздравнадзором³⁴, проанализируем реализацию национального проекта и результативность его компонент.

Расходы на проект из федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов составили примерно 10% совокупных расходов государства на здравоохранение в 2006 и 2007 гг. Разумеется, этих денег недостаточно, чтобы добиться быстрых и существенных изменений к лучшему. Однако некоторые сдвиги в обеспечении доступности и повышении качества медицинской помощи имеют место.

Национальный проект включает осуществление дополнительных денежных выплат врачам первичного звена (участковым терапевтам, педиатрам, врачам общей практики) и работающим с ними медсестрам в размере 10 тыс. руб. и 5 тыс. руб. в месяц соответственно, а также медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи: 5 тыс. руб. в месяц – врачам, 3,5 тыс. руб. в месяц – фельдшерам (акушеркам) и 2,5 тыс. руб. в месяц – медицинским сестрам.

В результате за два года заработка плата 690 тыс. медицинских работников первичного звена повысилась почти в 1,6 раза (у врачей и медсестер – в 2,5–3 раза, фельдшеров скорой помощи – на 55%) и составила у участковых врачей в среднем 22,6 тыс. руб., у врачей-специалистов – 15,5 тыс. руб.

Размеры выплат и условия их получения оказались никак не связанными с качеством работы. По данным Росздравнадзора, ни один медицинский работник первичного звена за два истекших года не был лишен дополнительных выплат за необоснованную выписку лекарств по программе ДЛО, за недобросовестное отношение к выполнению своих обязанностей.

Можно выделить следующие реальные результаты повышения оплаты труда врачам и медицинским сестрам, оказывающим первичную медицинскую помощь, осуществленного в рамках национального проекта:

- рост привлекательности рабочих мест участковых терапевтов и педиатров, частичное занятие вакантных мест; улучшение оплаты труда привлекло в первичное звено 7,7 тыс. врачей, более 3 тыс. молодых специалистов и столько же средних медицинских работников, участковая служба перестала испытывать острый дефицит кадров;
- увеличение объемов/интенсивности работы участковых терапевтов и педиатров;
- повышение оплаты по факту оказалось оплатой работы по программе ДЛО – дополнительного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан, получающих государственную социальную помощь из федерального бюджета;
- неоднозначное влияние на качество работы участковых терапевтов и педиатров:
 - с одной стороны, за счет высвобождения части рабочего времени, снижения необходимости подрабатывать и, следовательно, меньшей усталости у врачей появилась возможность уделять больше внимания больным;

³³ <http://www.mzsrrf.ru>.

³⁴ Использованы данные Росздравнадзора, приводимые в публикации: Юргель Н.В., Никонов Е.Л. Мониторинг реализации мероприятий приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения // Менеджмент качества в сфере здравоохранения и социального развития. 2007. № 2. С. 3–7.

- с другой стороны, реализация программы ДЛО и большой объем отчетности по мероприятиям национального проекта значительно увеличили «бумажную» загрузку медицинского персонала (по отдельным свидетельствам, до трети рабочего времени участковых врачей теперь занимает заполнение рецептов и отчетных форм), и, наоборот, это сократило время, уделяемое ими другим категориям пациентов;
- негативное влияние на трудовую мотивацию других категорий врачей, не получивших подобных доплат и оценивающих изменившееся соотношение оплаты своего труда и труда участковых врачей несправедливым.

Проблемы недостаточности кадров для работы в первичном звене указанным повышением оплаты их труда полностью решены не были. Вопреки ожиданиям не все вакансии оказались заполненными. Увеличение зарплаты оказалось недостаточным для повышения привлекательности работы в малых городах и сельской местности. По данным Росздравнадзора, в 2006–2007 гг. было закрыто более 1,5 тыс. фельдшерско-акушерских пунктов (сокращение на 3,6%) из-за отсутствия медицинских работников и несоответствия этих пунктов лицензионным требованиям.

В рамках национального проекта в 2006–2007 гг. в 10 тыс. лечебно-профилактических учреждений первичного звена было поставлено более 42 тыс. ед. рентгенологического, ультразвукового, лабораторного, эндоскопического и электрокардиографического оборудования. По оценкам Минздравсоцразвития РФ, это позволило сократить среднее время ожидания диагностических обследований с 10 до 7 дней. В службы «скорой помощи» за два года поставлено 13,2 тыс. ед. санитарного автотранспорта. Санитарный автопарк обновлен на 70%. По оценкам Минздравсоцразвития РФ, это уменьшило среднее время ожидания «скорой помощи» с 35 до 25 минут.

Эти меры, несомненно, улучшили материально-техническое оснащение первично-го звена системы здравоохранения и способствовали повышению доступности первичной, специализированной амбулаторной и скорой медицинской помощи для населения. Однако избежать неэффективного расходования части средств не удалось. При поставках медицинского оборудования в лечебно-профилактические учреждения (ЛПУ) не учитывалось наличие на местах подготовленных специалистов и места для установки оборудования. Плохо учитывались фактическая потребность ЛПУ в оборудовании и местные возможности приобретения дорогостоящих расходных материалов. Средства на расходные материалы и на ремонт оборудования (имеются свидетельства, что отдельное оборудование, проработав менее года, выходило из строя) не были предусмотрены ни в самом национальном проекте, ни в расходах на выполнение территориальных программ обязательного медицинского страхования. Финансирование этих расходов было поставлено в зависимость от возможностей местных бюджетов. В результате имели место многочисленные случаи, когда новое оборудование прекращало работу после израсходования прилагающихся к нему первоначальных комплектов расходных материалов. По данным Росздравнадзора, к концу 2007 г. простоявало более 3,2 тыс. ед. техники и оборудования (5,8% общего числа), поставленных в 2006–2007 гг., на общую сумму 1,5 млрд руб. (4% величины расходов национального проекта на эти цели).

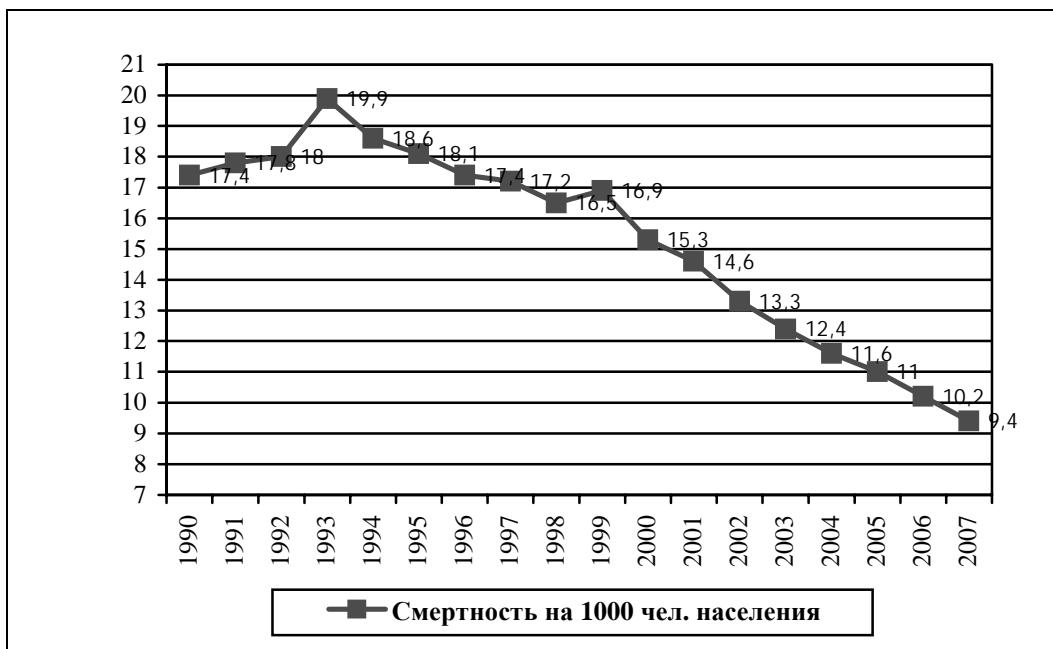
В рамках проекта дополнительную диспансеризацию и углубленные медицинские осмотры прошли 10,6 млн работников бюджетной сферы и 7,4 млн человек, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами. Но результаты этого компонента национального проекта неоднозначны. Оплата диспансеризации одного человека была предусмотрена в размере 540 руб., что не возмещает расходы ЛПУ в полном объеме. Для проведения диспансеризации с приемов отвлекались врачи, что увеличивало очереди других категорий на прием к специалистам и снижало для них доступность специализированной амбулаторно-поликлинической помощи. Диспансеризация не всегда оказалась полной из-за отсутствия необходимых специалистов в муниципальных ЛПУ: по данным Росздравнадзора, более 20% случаев диспансеризации оказались незаконченными. Последующее более углубленное обследование и лечение пациентов с выявленными во время диспансеризации патологиями оказалось затруднено вследствие нежелания пациентов идти в поликлинику из-за очередей на прием к врачам. Значительно увеличилась «бумажная» нагрузка на медицинских работников учреждений первичного звена в связи с введением большого количества отчетных форм. Вместе с тем существенно возросший оборот документов и отчетов не подкреплен компьютеризацией рабочих мест и современным программным обеспечением.

Проект включает проведение иммунизации населения от гепатита В, краснухи, гриппа, других инфекционных заболеваний. Обеспечен скрининг новорожденных на наследственные заболевания.

Средства проекта были направлены на дополнительное финансирование медицинской помощи, оказываемой женщинам в период беременности и во время родов. В качестве механизма оплаты были использованы родовые сертификаты. С 2007 г. к этой программе подключились детские поликлиники. Выдача родовых сертификатов 2,6 млн женщин позволила улучшить обеспечение учреждений родовспоможения расходными материалами и лекарственными средствами, повысить зарплату медицинским работникам родильных домов: у врача – в среднем на 5–6 тыс., у среднего медперсонала – на 3–4 тыс., у младшего – на 500–600 руб. Механизм родовых сертификатов открыл возможность выбора женщинами медицинских учреждений и стимулировал появление конкуренции между соответствующими видами учреждений в областных центрах и городах с численностью жителей более 400 тыс. Дополнительные средства, которые из федерального бюджета получили женские консультации, родильные дома, детские поликлиники, стали фактором, позитивно влияющим на младенческую смертность. Впрочем, нужно отметить, что тенденция снижения этого показателя наблюдается в России с 1994 г. (см. рис. 19).

Национальный проект включает финансирование оказания высокотехнологичной медицинской помощи населению. Число пациентов, которым она была предоставлена за счет средств федерального бюджета, увеличилось с 60 тыс. в 2005 г. до 170 тыс. в 2007 г. Если в 2006 г. эти средства получали только федеральные медицинские учреждения, то в 2007 г. в оказании такой помощи участвовали 73 медицинских учреждения субъектов Российской Федерации. Нужно отметить, что финансирование такой помощи из федерального бюджета лишь формально означает право соответствующих пациентов на бесплатное лечение. Имеются свидетельства того, что пациенты, получившие направление в федеральные клиники на лечение за счет средств национального проекта, вынуждены были нести дополнительные расходы. Так, Росздравнадзором выявлены

факты необоснованных соплатежей пациентов при получении высокотехнологичной медицинской помощи в ряде федеральных специализированных медицинских центров.



Источник: Росстат, Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 19. Младенческая смертность в России в 1990–2007 гг.
(на 1000 рожденных живыми)

В рамках национального проекта предусматривалось строительство 14 центров высоких медицинских технологий. Разумеется, ввести их в действие к началу 2008 г., как это первоначально декларировалось, оказалось нереальным. В 2007 г. введено в действие 3 центра (центры сердечно-сосудистой хирургии в Пензе и Астрахани и центр травматологии, ортопедии и эндопротезирования в Чебоксарах), остальные будут достраиваться в 2008 г.

Итоги выполнения национального проекта в 2006–2007 гг. свидетельствуют о его несомненном вкладе в улучшение ресурсного обеспечения системы здравоохранения, но его вклад в улучшение состояния здоровья населения пока не имеет достоверных подтверждений.

На 2008–2009 гг. запланировано продолжение приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения и его расширение, которое коснется прежде всего мероприятий, направленных на снижение смертности населения Российской Федерации от управляемых причин: от сердечно-сосудистых заболеваний и дорожно-транспортных происшествий. Совершенствование медицинской помощи больным с сердечно-сосудистыми заболеваниями должно обеспечить снижение смертности от сердечно-сосудистых заболеваний в 1,3 раза (с 325 случаев до 250 случаев на 100 тыс. чел.). Предусматривается совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях, что поможет ежегодно сокращать смерт-

ность в результате ДТП на 2700 случаев, а также снизить инвалидность до уровня 8 тыс. случаев в год. Намечен ряд мероприятий по развитию службы крови.

Продолжится развитие новых высоких медицинских технологий на базе федеральных медицинских учреждений, а также медицинских учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Это позволит повысить уровень обеспеченности населения высокотехнологичными видами медицинской помощи до 70% потребности.

В рамках национального проекта будет продолжено финансирование мероприятий по профилактике заболеваний, повышению качества медицинских услуг в учреждениях родовспоможения, укреплению первичной медицинской помощи, в том числе финансирование доплат работникам первичного звена и служб скорой медицинской помощи, но повышение уровня оплаты труда других категорий медицинских работников не предусматривается.

Все это окажет позитивное влияние на ресурсное обеспечение, доступность и результативность российского здравоохранения. Но национальный проект не в состоянии обеспечить существенного продвижения в решении коренных проблем российского здравоохранения. Без масштабных преобразований в организации и финансировании здравоохранения невозможно решение таких проблем, как низкие показатели здоровья населения, плохая защита населения от рисков затрат на лечение в случае заболеваний, неравенство в распределении бремени таких расходов и неравенство в доступности медицинской помощи между различными социальными и территориальными группами, низкая эффективность системы здравоохранения. В национальном проекте для этого недостаточно финансовых ресурсов, и не предусматривается каких-либо крупных институциональных изменений в системе здравоохранения. Правда, с 2007 г. в рамках национального проекта финансируется проведение в ряде субъектов РФ пилотного проекта, содержанием которого являются как раз институциональные изменения. Он кардинально отличается от всех других компонент национального проекта и требует отдельного обсуждения.

Начало пилотного проекта в регионах

В марте 2006 г. Президент Российской Федерации поручил правительству начать в 2006 г. эксперимент по финансированию стационарных медицинских учреждений с ориентацией на конечные результаты и по переходу на одноканальное финансирование. Подготовка эксперимента затянулась, и лишь в 2007 г. Минздравсоцразвития РФ отобрало 19 регионов для участия в эксперименте. Правительство РФ своим постановлением от 19 мая 2007 г. № 296 утвердило Правила финансирования в 2007 г. расходов на реализацию пилотного проекта и перечень участвующих в нем субъектов РФ (Астраханская, Белгородская, Владимирская, Вологодская, Калининградская, Калужская области, Краснодарский край, Ленинградская область, Республика Чувашия, Тверская, Томская области, Республика Татарстан, Ростовская область, Пермский край, Самарская, Свердловская, Тюменская области, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ).

В качестве направлений реализации пилотного проекта определены:

- поэтапный переход учреждений здравоохранения преимущественно на одноканальное финансирование через систему ОМС;

- обеспечение финансирования стационарной медицинской помощи в соответствии с нормативами финансовых затрат, рассчитанными на основе стандартов медицинской помощи, и с учетом оценки качества оказанной медицинской помощи;
- осуществление на уровне амбулаторно-поликлинических учреждений частичной аккумуляции средств, предназначенных для оплаты медицинской помощи на основе финансирования по подушевому нормативу (частичное фондодержание), и создание системы внутри- и межучрежденческих взаиморасчетов;
- реформирование оплаты труда медицинских работников в зависимости от конечного результата их труда;
- обеспечение учета объема оказанной медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования и оценки ее качества.

Проведение эксперимента предполагалось профинансировать в 2007 г. в размере 6,1 млрд руб. из Федерального фонда ОМС за счет ассигнований из федерального бюджета (включая остаток средств 2006 г. в размере 2,1 млрд руб.), а также софинансируется из бюджетов субъектов РФ в размере 2,6 млрд руб.

Субъекты Российской Федерации реализуют определенные направления пилотного проекта исходя из условий финансирования:

- регионы, получающие софинансирование из Федерального фонда ОМС с учетом уровня их бюджетной обеспеченности, реализуют все пять направлений пилотного проекта: Белгородская, Владимирская, Калужская, Калининградская, Вологодская, Ленинградская, Томская области, Хабаровский край, Республика Чувашия;
- регионы, получающие федеральные гранты, реализуют два направления по выбору: Астраханская, Тверская, Ростовская, Самарская, Свердловская области, Краснодарский, Пермский края, Республика Татарстан;
- участвующие в эксперименте без привлечения средств ФФОМС реализуют одно направление по выбору: Тюменская область и Ханты-Мансийский автономный округ.

Переход к одноканальному финансированию апробируется в 12 регионах из 19. Лидерами в этом процессе выступают Тюменская область (доля государственного финансирования здравоохранения, аккумулируемая в территориальной системе ОМС, достигла 89%), Томская область (68%), Пермский край (66%), Владимирская и Калининградская области (по 60%).

По общему правилу, тарифы в действующей системе ОМС возмещают пять видов затрат ЛПУ: заработка платы, начисления на заработную плату, приобретение медикаментов, мягкого инвентаря и расходы на питание пациентов. В рамках пилотного проекта в 6 регионах апробируется использование «расширенных» тарифов, возмещающих более широкий круг видов расходов. Во Владимирской и Калужской областях, Пермском крае и Чувашской Республике в тарифы включены затраты на коммунальные услуги и на содержание имущества ЛПУ. В Томской области в состав тарифов на оплату услуг, а в Калининградской области – в состав подушевых нормативов финансирования ЛПУ включены расходы на капитальный ремонт и приобретение медицинского оборудования, иными словами, внедрен «полный тариф».

Внедрение стандартов медицинской помощи в механизмы финансирования ЛПУ апробируется в 13 регионах. Но этот процесс столкнулся с ресурсными ограничениями. К настоящему времени разработаны и утверждены 617 федеральных стандартов оказания медицинской помощи при заболеваниях; более половины из них (310) – это стан-

дарты оказания высокотехнологичной медицинской помощи. По расчетам, выполненным в ряде pilotных регионов, оплата оказанной медицинской помощи в соответствии со стандартами потребует увеличения расходов в 2–4 раза. И хотя эта оценка относится к стандартам оказания высокотехнологичной медицинской помощи, она создает барьер на пути внедрения стандартов. В试点ных регионах пошли по пути селективного внедрения стандартов для расчета размеров финансирования оказания медицинской помощи по отдельным заболеваниям (от 4 до 21).

Различные варианты фондодержания первичного звена (аккумулирование на уровне первичного звена средств для оплаты других видов медицинской помощи: диагностической, скорой, стационарной) внедряются в 10 регионах, участвующих в проекте. Наибольший прогресс здесь достигнут в Калужской области, но нужно иметь в виду, что в этом регионе в 1998–2002 гг. в рамках проекта Всемирного банка проходила апробация механизма частичного фондодержания поликлиник, но с прекращением внешнего финансирования от этого механизма отказались. Накопленный тогда опыт позволил теперь опередить другие регионы во внедрении фондодержания. Между тем в остальных 9 регионах такие нововведения осуществляются пока лишь в отдельных ЛПУ.

Реформирование оплаты труда проводится в 13 регионах. Во всех из них введены доплаты медицинским работникам, определяемые на основе показателей эффективности их работы. При этом в 7 регионах (Белгородская, Калужская, Ростовская, Самарская, Ленинградская области, Чувашская Республика и Хабаровский край) вместо Единой тарифной сетки (ЕТС) в 2007 г. внедрены самостоятельно разработанные отраслевые системы оплаты труда медицинских работников. В Вологодской и Свердловской областях это сделано с 2008 г.

В 18 регионах осуществляется внедрение персонифицированного учета объемов оказанной медицинской помощи.

Выбор направлений эксперимента в целом был сделан правильно, но организация его подготовки имела существенные изъяны. Не было четкой постановки вопросов, на которые должен дать ответ эксперимент, не были сформированы альтернативные решения, которые в эксперименте должны проверяться. Фактически в ходе эксперимента проверяются возможности реализации предложенных самими регионами вариантов организации одноканального финансирования, построения тарифов в системе ОМС, фондодержания первичного звена, систем оплаты медицинских работников, выясняется, какие при этом возникают препятствия, позитивные результаты и негативные последствия. Такой подход дает мало шансов для того, чтобы оправдались ожидания правительства, что этот эксперимент позволит определить механизмы финансирования, пригодные для введения по всей стране. Итогов эксперимента для решения такой задачи будет явно недостаточно. Помимо этого, следует отметить, что содержание试点ного эксперимента обходит стороной такие ключевые проблемы существующей системы здравоохранения, как плохая защита населения от рисков затрат на лечение в случае заболеваний и неравенство в распределении бремени таких расходов между группами населения, различающимися по уровню доходов и месту жительства.

Реализация программы дополнительного лекарственного обеспечения льготников

В 2007 г. к своему логическому концу подошла программа дополнительного лекарственного обеспечения (ДЛО) отдельных категорий граждан, получающих государственную социальную помощь из федерального бюджета. Эта программа, стартовавшая в 2005 г., преследовала весьма амбициозные цели – качественно изменить условия лекарственного обеспечения инвалидов, ветеранов войны, лиц, подвергшихся воздействию радиации, при этом существенно расширить перечень предоставляемых им бесплатно препаратов и не ограничивать врачей в их назначении. В федеральном бюджете 2005 г. на оплату лекарственных средств льготникам было выделено 48 млрд руб., что в 6 раз больше, чем в 2004 г.

Но в созданной схеме были изначально заложены серьезнейшие изъяны. Льготникам дали право выбора: оставаться в этой системе или получить денежную компенсацию. Сумма компенсации и сумма средств на лекарства в среднем на одного оставшегося в программе ДЛО были одинаковыми. Естественно, что в ней остались те, у кого потребность в лекарствах была выше. А объемы назначаемых лекарств никак не регулировались. Дефолт системы был в таких условиях делом времени. Нужно сказать, что руководство Минздравсоцразвития об этих изъянах было предупреждено специалистами, но понадеялось, что выделенных из бюджета средств вполне хватит, чтобы система нормально работала. В 2005 г., действительно, денег хватило. Расходы на предоставленные льготникам лекарства составили 44,0 млрд руб.

Таблица 16

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

| | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|---------|
| Число граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, млн чел.* | 14,5 | 16,3 | 16,9 |
| Всего получателей набора социальных услуг, млн чел.* | 12,6 | 8,4 | 7,7 |
| Доля получателей набора социальных услуг в числе граждан, включенных в Федеральный регистр, % | 87,1 | 51,4 | 45,6 |
| Стоимость набора социальных услуг на 1 чел. в месяц, руб. | 450 | 477 | 513 * |
| В том числе на лекарственные средства, руб. | 350 | 424 | 456 |
| Сумма выставленных счетов на оплату поставленных лекарственных средств по программе дополнительного лекарственного обеспечения, млрд руб. | 44,0 | 74,9 | 55,0 |
| Расходы федерального бюджета на программу дополнительного лекарственного обеспечения, млрд руб. | 48,3 | 29,1 | 34,9 |
| Первоначально установленный размер ассигнований | | 10,0 | 22,0 ** |
| Дополнительные ассигнования | 48,3 | | 15,0 |
| Итого | | 39,1 | 71,9 |
| Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования, млрд руб. | | 5,0 | 8,8 ** |
| Итого | | 5,0 | 18,3 |
| Расходы государства на программу ДЛО – всего, млрд руб. | 44,0 | 44,1 | 99,0 |

* На 1 января соответствующего года.

** На завершение расчетов за отпускаемые лекарства в 2006 г.

Источники: Минздравсоцразвития РФ (http://www.mzsrrf.ru/inform_fz/); Федеральный фонд ОМС (<http://www.ffoms.ru/ffoms>).

В 2006 г. в программе ДЛО осталось 8,4 млн из 16,3 млн граждан, зарегистрированных в качестве имеющих право на социальную помощь из федерального бюджета.

Остальные предпочли денежную компенсацию. С учетом сократившегося числа получателей набора социальных услуг, в который помимо лекарственных средств входят бесплатное обеспечение санаторно-курортным лечением и проезд до места лечения, ассигнования на программу ДЛО в федеральном бюджете 2006 г. были первоначально установлены в размере 29,1 млрд руб. Но спираль спроса льготников на препараты начала быстро раскручиваться при содействии фармацевтических компаний, стимулировавших врачей к выписке более дорогих препаратов. Средняя стоимость выписанного рецепта выросла с 448 руб. в январе 2006 г. до 687 руб. в декабре 2006 г.³⁵ Уже в середине 2006 г. возник дефицит средств на оплату выставленных фармацевтическими дистрибуторами счетов. Сумма счетов на оплату поставленных льготникам лекарственных средств достигла к концу 2006 г. 67,0 млрд руб., а в конечном итоге дистрибуторы выставили счета на сумму 75,9 млрд руб.

Для их оплаты были использованы остатки средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ОМС) за 2005 г. в размере 5,0 млрд руб. В декабре 2006 г. было выделено 10 млрд руб. из федерального бюджета 2006 г. и предусмотрено еще 6,0 млрд руб. из бюджета 2007 г. (ст. 8 Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год» от 29.12.2006 г. № 243-ФЗ). Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”» от 17.07.2007 г. № 132-ФЗ было предусмотрено выделение еще до 10 млрд руб. на завершение расчетов по оплате поставленных в 2006 г. лекарственных средств. Но этих денег, очевидно, было недостаточно. Источники средств для покрытия оставшихся 14,8 млрд были определены в ноябре 2007 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”» от 23.11.2007 г. № 269-ФЗ и Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год”» от 23.11.2007 г. № 264-ФЗ. В итоге из федерального бюджета в 2007 г. на завершение расчетов за отпущенные лекарства по программе ДЛО в 2006 г. было выделено 22,0 млрд руб., и 8,8 млрд руб. было разрешено использовать из нормированного страхового запаса Федерального фонда ОМС.

Интересно отметить, что Федеральный фонд ОМС провел экспертизу счетов, выставленных дистрибуторами, на предмет соответствия назначенного и фактически отпущенного лекарственного средства диагнозу заболевания, одновременного назначения несовместимых лекарственных средств и соответствия назначенного лекарственно-го средства возрасту и полу гражданина. Экспертиза выявила такие несоответствия в отпуске лекарств на общую сумму в 5,7 млрд руб., или 7,5% общего объема отпущенных льготникам лекарственных средств. Но, несмотря на эти результаты, дополнительные финансовые средства выделены в размере, обеспечивающем возмещение всей суммы выставленных счетов.

Финансовый кризис программы ДЛО заставил руководство Минздравсоцразвития принять ряд мер по корректировке ее принципов. В октябре 2006 г. был сокращен перечень лекарственных средств, предоставляемых льготникам. Лекарственное обеспечение льготников, страдающих тяжелыми хроническими заболеваниями (7 нозологий –

³⁵ Здесь и далее, если это не оговаривается особо, представлены данные Федерального фонда обязательного медицинского страхования (<http://www.ffoms.ru/ffoms/>).

гемофилия, муковисцидоз, гипофизарный нанизм, болезнь Гоше, миелолейкоз, рассеянный склероз, иммуносупрессия при трансплантации органов и (или) тканей), было выделено из программы ДЛО в отдельную программу, финансируемую из федерального бюджета. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”» от 24.11.2007 г. на эти цели направлено 47,9 млрд руб.

В феврале 2007 г. был установлен новый порядок назначения и выписывания лекарственных средств (приказ Минздравсоцразвития России от 12.02.2007 г. № 110), который требует производить это согласно утвержденным стандартам лечения заболеваний.

Но этих мер было недостаточно для того, чтобы избежать в 2007 г. повторения ситуации недостаточности планируемых расходов на лекарственное обеспечение льготников для возмещения стоимости отпущенных им лекарственных средств. Минздравсоцразвития, Росздравнадзор и Федеральный фонд ОМС, со всей очевидностью, оказались не в состоянии обеспечить централизованный контроль за обоснованностью назначения лекарственных препаратов льготникам. Это проще было бы делать региональным и местным органам власти, но они изначально были отстранены от движения финансовых потоков в системе ДЛО, а потому и четко определенной ответственности за результаты ее функционирования на них возложено не было. Недовольство в регионах вызывали и многочисленные несоответствия нуждам их жителей тех наименований и объемов лекарственных средств, которые им поставляли дистрибуторы. Органы власти субъектов РФ не имели действенных инструментов воздействия на эти поставки, поскольку сам перечень и лекарственных средств, и поставщиков определяли федеральные органы.

В системе ДЛО на начало 2007 г. осталось меньше половины граждан рассматриваемых категорий – 7,7 млн человек. В федеральном бюджете на 2007 г. первоначально было предусмотрено выделение 34,9 млрд руб. на их лекарственное обеспечение. Однако стоимость фактически отпущенных лекарственных средств в 2007 г. составит, по предварительной оценке Федерального фонда ОМС, не менее 55 млрд руб. Федеральным законом «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 21.07.2007 г. № 184-ФЗ предусмотрено выделение ассигнований из федерального бюджета в размере 15 млрд руб. на завершение расчетов за фактически отпущенные в 2007 г. лекарственные средства, а также направление на эти же цели 8,0 млрд руб. средств Федерального фонда ОМС в составе дотаций территориальным фондам ОМС на выполнение территориальных программ ОМС и использование до 10,3 млрд руб. из нормированного страхового запаса Федерального фонда ОМС. Таким образом, сумма выделенных средств составляет 68,2 млрд руб.

Итак, финансовые итоги программы ДЛО за три года неутешительны. В 2006 г. сумма выставленных дистрибуторами счетов на оплату поставленных льготникам лекарственных средств превысила первоначально запланированную в бюджете сумму в 2,2 раза, в 2007 г. – в 1,6 раза. Лекарственное обеспечение льготников, действительно, улучшилось по сравнению с тем, что было до 2005 г., но проблемы со своевременной оплатой счетов поставщиков лекарственных средств привели к временными сокращениям поставок препаратов, к возникновению неопределенности в сроках ожидания отпуска лекарств по выписанным рецептам. У льготников возникли неоправданные надежды,

которые затем сменились разочарованием и неудовлетворенностью. И за все это государству пришлось дорого заплатить – не менее 174 млрд руб. за три года, не считая размеров денежной компенсации более чем половине льготников, которые вышли из системы. В 2008 г. число льготников, оставшихся в программе ДЛО, уменьшилось до 5,5 млн чел., т.е. составило 33% общей численности категорий населения, имеющих право на получение социальной помощи из федерального бюджета (16,9 млн чел.).

Практика реализации программы ДЛО сделала очевидным тот факт, что отстранение органов власти субъектов РФ от полноценного участия в ее реализации и попытка выполнить эту программу, сконцентрировав управление на федеральном уровне, были ошибочными. В результате было принято законодательное решение о передаче органам государственной власти субъектов РФ полномочий по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов (ст. 18 Федерального закона от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»). С 1 января 2008 г. организация размещения заказов на поставки лекарственных средств по ДЛО в форме аукционов, заключение государственных контрактов, а также организация обеспечения населения лекарственными средствами, закупленными по государственным контрактам, будут осуществляться органами власти субъектов РФ. Финансирование программы ДЛО будет производиться в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования в составе субсидий на ее выполнение и уже не выделяется в виде отдельной строчки расходов в федеральном бюджете и бюджете Федерального фонда ОМС. По данным Федерального фонда ОМС, финансовое обеспечение программы ДЛО в 2008 г. в составе субвенций территориальным фондам ОМС на выполнение базовой программы ОМС составит 27,5 млрд руб. Ответственность за превышение расходов на ДЛО над выделенными из федерального бюджета средствами теперь фактически перенесена на субъекты РФ. Помимо указанных расходов на ДЛО, в федеральном бюджете на 2008 г. предусмотрено выделение 18,7 млрд руб. на централизованные закупки лекарственных средств, предназначенных для лечения больных 7 видами тяжелых заболеваний, указанных выше.

Вызовы системе здравоохранения

Завершение электорального цикла актуализировало вопрос о перспективах дальнейшего развития системы здравоохранения и ее реформирования. Модернизация здравоохранения рассматривается в качестве важнейшего приоритета проекта Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, работа над которой велась с весны 2007 г. В выступлении Президента РФ В.В. Путина 8 февраля 2008 г. на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» сформулированы задачи сокращения смертности в России к 2020 г. в 1,5 раза и проведения необходимых для этого системных изменений в организации медицинской помощи, технического перевооружения медицинских организаций, качественного изменения кадрового потенциала здравоохранения.

Сокращение смертности населения и, как минимум, ослабление тенденции уменьшения численности российского населения выступает политическим императивом. От системы здравоохранения общество ожидает роста качества, доступности и результативности медицинской помощи. Между тем ключевыми проблемами современного российского здравоохранения являются финансовая необеспеченность и неконкретность государственных гарантий оказания медицинской помощи, обусловливающие плохую защиту населения от рисков затрат на лечение в случае заболеваний, значительное неравенство в распределении бремени расходов на медицинскую помощь и в ее доступности для населения с разным уровнем дохода и живущего в разных регионах и типах населенных пунктов. Недостаточность финансовых ресурсов и материального оснащения медицинских учреждений сочетается с избыточностью коечного фонда, низкой эффективностью использования имеющихся ресурсов, наличием структурных диспропорций между различными видами и уровнями оказания медицинской помощи.

Наряду с этими проблемами, сформировавшимися в последние два десятилетия, перед российской системой здравоохранения встают новые вызовы, порождаемые социально-демографическими процессами, экономическим ростом, развитием медицинских технологий.

Повышение доли лиц пожилого возраста в составе населения влечет изменения в масштабах и структуре заболеваемости, которые требуют более высоких затрат на медицинскую помощь и медико-социальное обслуживание.

Экономический рост обусловит усиление давления на систему организации и финансирования медицинской помощи со стороны государства, бизнеса, населения, профессиональных медицинских сообществ. Задачи модернизации российской экономики будут подталкивать федеральное правительство к росту расходов на здравоохранение и одновременно к предъявлению требований повышения эффективности использования направляемых в него ресурсов. Обусловливаемое особенностями российского экономического роста усиление региональной дифференциации по уровню первичных доходов органов власти и населения породит тенденцию к дифференциации возможностей получения медицинской помощи, что повысит требования со стороны основной части российских регионов к перераспределительной политике государства.

Экономический рост усилит конкуренцию бизнеса за высококвалифицированную рабочую силу. С одной стороны, это вызовет расширение спроса на эффективно функционирующие системы негосударственного медицинского страхования и оказания медицинской помощи работникам, прежде всего в крупных корпорациях. С другой – усилятся политическое давление бизнеса на государство в сторону повышения финансирования общественного здравоохранения и роста эффективности его работы как фактора сокращения производственных издержек.

Экономический рост приведет к существенному расширению численности среднего класса, для которого будут характерны более ответственное отношение к здоровью, желание и способность вкладывать средства в профилактику и лечение заболеваний. Средний класс будет формировать более высокие требования населения к качеству медицинской помощи, включая ее сервисные характеристики.

Развитие медицинских технологий и появление новых поколений лекарственных средств расширят возможности раннего выявления заболеваний и лечения больных. Но

одновременно этот прогресс станет значимым фактором удорожания медицинских услуг.

Главные риски дальнейшего развития системы здравоохранения состоят в следующем:

- государственные и частные расходы на здравоохранение будут расти высокими темпами, но эффективность системы оказания медицинской помощи будет оставаться низкой;
- дифференциация в доступности качественной медицинской помощи для населения с разными доходами и местом жительства будет усиливаться;
- способность государства к развитию институтов организации и финансирования здравоохранения будет развиваться очень медленно;
- массовое сознание в отношении медицинского обслуживания будет длительное время оставаться раздвоенным, сочетая ценности всеобщего равенства и патернализма в получении медицинской помощи с готовностью платить медицинским работникам за внимание и качество.

Характер ответов на вызовы системе здравоохранения будет определяться тремя главными факторами: 1) объемом ресурсов, направляемых государством, населением, корпорациями на обеспечение медицинской помощи; 2) динамикой изменений в отношении общества к ценностям здоровья и проблемам здравоохранения, силой давления на государство и систему здравоохранения со стороны населения, прежде всего среднего класса, и работодателей; 3) эволюцией способности государства к развитию институтов организации и финансирования здравоохранения, в том числе способности проводить последовательную антикоррупционную политику.

Можно выделить *три ключевых вопроса*, от ответа на которые зависит характер развития российской системы здравоохранения в обозримой перспективе.

- Что должно гарантировать государство?
- Где будет лечиться средний класс?
- Кому будем платить: страховщику или врачу?

Существующая система государственных гарантий оказания медицинской помощи требует трансформации. Оставить существующие гарантии бесплатной помощи не-конкретными, с размытыми границами между бесплатной и платной помощью – значит обречь финансовые затраты государства на неэффективное использование, сохранить барьеры в доступности медицинской помощи для бедных и части среднего класса и общую неудовлетворенность населения работой системы здравоохранения.

Среди возможных вариантов решения этой задачи следует выделить следующее:

а) конкретизация государственных гарантий бесплатной медицинской помощи по видам, объемам, технологиям, порядку и условиям оказания медицинской помощи через систему стандартов (стандартов оказания медицинской помощи при заболеваниях, стандартов оснащения медицинских учреждений, перечней предоставляемых лекарственных средств и др.);

б) разграничение медицинских учреждений на имеющие и не имеющие права оказывать платные медицинские услуги; предоставление бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях, которым запрещается оказывать аналогичные услуги за плату;

в) введение легальных соплатежей населения за медицинские услуги; государственные гарантии бесплатной медицинской помощи трансформируются в гарантии ее государственного софинансирования.

Каждый из этих вариантов связан со значительными рисками и издержками, поэтому выбор стратегии решения этой задачи очень нелегок, но его придется делать.

Решающее значение для характера дальнейшего развития российской системы здравоохранения будет иметь ответ на вопрос: в какой из ее частей будет лечиться растущий средний класс – в частной системе, уже быстро растущей и готовой предложить платежеспособным пациентам медицинское обслуживание высокого качества, или в государственной системе? Сможет ли она трансформироваться и стать адекватной запросам всего населения, или она будет низкоэффективной системой преимущественно для бедных, не способных платить за лечение, а небедные станут получать большую часть медицинской помощи в частных клиниках? Это будет зависеть от желания и способности государства провести реструктуризацию системы здравоохранения и создать новые механизмы мотивации учреждений и медицинских работников к повышению эффективности и качества.

Будущее российского здравоохранения во многом будет определяться тем, какие механизмы получения услуг требуемого качества будут для населения наиболее эффективными. Сейчас это механизмы неформальной оплаты услуг медицинских работников. Но они не обеспечивают действенную защиту пациентов против вымогательства, навязывания избыточных услуг, минимизации последствий врачебных ошибок. Альтернативой является медицинское страхование, в котором между врачом и пациентом появляется информированный посредник, экономически заинтересованный в своевременном, качественном и эффективном лечении своих застрахованных. Но для того чтобы институты медицинского страхования именно так и работали и начали вытеснять неформальные платежи, необходимы модернизация системы обязательного медицинского страхования и последовательная политика стимулирования развития добровольного страхования и форм его сочетания с обязательным.

4.5. Сфера науки и инноваций

4.5.1. Основные итоги реализации стратегических планов государства в области научной и инновационной политики

В 2007 г. закончился пятилетний период с момента принятия одного из главных стратегических документов развития научно-технологической сферы России – «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» (далее – «Основы»). В нем был представлен набор направлений, мер и механизмов государственной научной и инновационной политики, которые необходимы для формирования в России рыночной инновационной системы. Их реализация должна была происходить в два временных этапа. На первом, который завершился в конце 2006 г., планировалось провести реформирование и реорганизацию практически по всем направлениям научного комплекса страны. На втором этапе (2007–2010 гг.) предусматривалось «завершить формирование национальной инновационной системы и целостной структуры научно-технического комплекса, способ-

ного эффективно функционировать в условиях рыночной экономики». Уже сейчас можно оценить итоги первого этапа выполнения «Основ».

Все меры, которые были предусмотрены в «Основах», можно условно разделить на те, что были направлены на поддержку науки, и те, которые направлялись на стимулирование инновационной деятельности (см. табл. 19 в конце настоящего раздела). Мер, направленных на поддержку науки, было предусмотрено и реализовано больше, чем мер в области стимулирования инновационной деятельности. В области поддержки науки чуть более трети из намеченного было выполнено. Наиболее успешными можно признать меры по развитию форм финансирования науки – сокращение доли сметного финансирования, реализация важнейших инновационных проектов государственного значения, введение льготных режимов для государственных научных фондов (последние вступили в силу с 1 января 2008 г.), законодательное обеспечение интеграции образования и науки (принято в декабре 2007 г.). В области кадровой политики достигнут частичный успех, но реализованные меры не являются кардинальными. Основная программа, призванная стать катализатором улучшения кадровой структуры науки и качества научного потенциала – «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России», – пока находится на согласовании. Наименее успешно реализовывались мероприятия в области реорганизации и реформирования государственного сектора науки. Инвентаризация сети научных организаций проведено не было, система государственных научных центров (ГНЦ) не переориентирована на решение новых задач, аккредитация научных организаций была отменена, что является достаточно спорным решением. Несмотря на принятие Федерального закона «Об автономных учреждениях», преобразования научных организаций в автономные учреждения пока не происходило.

Большинство серьезных мер стимулирования инноваций либо начали действовать только в 2007 г. (поддержка венчурного финансирования, создание технопарков в области информационных технологий), либо вступают в силу в 2008 г. (законодательство в области прав на интеллектуальную собственность, меры косвенного регулирования). Многие инструменты стимулирования инноваций, упомянутые в «Основах», либо уже существовали до принятия данного документа, либо так и не были введены (система поддержки наукоградов, создание различных межотраслевых центров). Таким образом, реализация намеченных стратегических направлений происходит с отставанием и, как и прежде, фрагментарно.

Развитие прогнозирования и использование метода Форсайта

На правительственном уровне неоднократно заявлялось, что прогнозирование станет систематической процедурой, встроенной в систему государственного управления. Действительно, в последние годы во всем мире прогностические исследования активно развиваются, постоянно модифицируясь. Появился и стал развиваться такой метод предвидения будущего, как Форсайт³⁶, который иногда относят к методам прогнозирования, однако в полной мере он таковым не является.

В 2007 г. правительством был подготовлен документ, названный «Долгосрочный научно-технологический прогноз развития Российской Федерации на период до 2025

³⁶ Technology foresight in a rapidly globalizing economy. International Practice in Technology Foresight, UNIDO, Vienna, 2002.

года». Данный прогноз представляет собой одну из первых попыток применения метода Форсайта. В нем представлены результаты использования этого метода для таких областей, как развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), здравоохранения и нанотехнологий.

В Прогнозе дана достаточно адекватная оценка текущего состояния НИОКР по критическим технологиям и технологической базы в России. В то же время пока прогноз базируется на ряде вызывающих сомнения предпосылок, которые влияют на результаты прогнозирования. Во-первых, цели прогноза представляются неоправданно суженными. В качестве основной цели названа разработка вариантов долгосрочного научно-технологического развития, позиционирование страны в системе международной научной и технологической кооперации, а комплиментарной целью является создание коммуникационных площадок для лиц, готовящих и принимающих решения. Соответственно, основные задачи сформулированы в терминах выбора перспективных направлений для повышения конкурентоспособности страны и обеспечения органов государственного управления различными аналитическими заключениями. Таким образом, задачи прогноза являются в какой-то мере технократическими, и социально-экономические проблемы, на решение которых должно быть направлено развитие науки и технологий, не учитываются. Во-вторых, прогноз базируется только на одном сценарии с неопределенными параметрами, а альтернативные сценарии вообще не упоминаются. Сценарий, на который опирается прогноз, назван «благоприятным сценарием развития российской экономики», параметры которого сформулированы слишком расплывчато и потому не позволяют определить его специфику. В-третьих, целевые параметры реализации благоприятного сценария являются слишком обобщенными и, кроме того, не позволяют проводить сопоставление уровня инновационного развития России с другими странами.

Таким образом, в существующей редакции «Долгосрочный научно-технологический прогноз развития Российской Федерации на период до 2025 года» представляет собой выборочный анализ ситуации в научно-технологической сфере, сопровождаемый набором пожеланий.

4.5.2. Кадровая политика в науке

В течение всего года обсуждался проект новой федеральной целевой программы (ФЦП) «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2008–2012 гг.». Данная программа представляет собой попытку правительства комплексно подойти к решению кадровой проблемы и попытаться стимулировать позитивные изменения в кадровой структуре науки, которая в настоящее время продолжает ухудшаться. Сохраняется краткосрочность пребывания молодежи в науке, растет разрыв поколений за счет сокращения удельного веса ученых в возрасте 30–50 лет, происходит общее старение кадров, усиливается расслоение внутри научного сообщества.

Программа включает три содержательных блока, нацеленных на решение следующих задач:

1. подготовку и закрепление кадров в сфере науки, образования и высоких технологий;
2. популяризацию научной профессии среди школьников;

3. материальное обеспечение государственной системы подготовки научных и научно-педагогических кадров.

Первая задача является наиболее масштабной – на ее реализацию планируется потратить более 80% средств Программы. В рамках этого направления предусмотрено ежегодно поддерживать ведущие научно-образовательные центры, а также финансировать научные проекты, в которых принимают участие молодые ученые, студенты и аспиранты. Центры могут быть небольшими: минимальные требования к кадровому составу – это участие двух профессоров, трех молодых кандидатов наук, трех аспирантов и четырех студентов. По своему составу эти мероприятия напоминают прежнюю программу поддержки ведущих научных школ, которые также должны были включать молодежь. Таким образом, идеологически упор опять сделан на поддержку «научных школ», но определения им не дано. Если это научные школы в традиционном советском понимании, то они представляют собой скорее тормоз для развития науки, потому что консервативны и фактически являются антитезой мобильности. Научные школы как механизм передачи знаний были оправданы тогда, когда не существовало института независимой экспертной оценки, а мобильность кадров была низкой. В условиях глобализации растет мобильность, обеспечивая быстрый трансфер знаний, формируется конкурентная и прозрачная система управления, и научные школы как форма управления и передачи знаний оказываются неэффективными.

Отдельной задачей в ФЦП является улучшение материальной базы государственной системы подготовки научных и научно-педагогических кадров. Ее предполагается решать за счет отбора и реализации инвестиционных проектов по строительству до 10 гостевых научных городков (домов) для компактного временного проживания приглашенных молодых перспективных ученых, а также оснащения вузов, научных организаций, предприятий высокотехнологичных секторов экономики (в том числе, предприятий оборонно-промышленного комплекса и атомной отрасли) современным учебным, научным и технологическим оборудованием.

При этом остро стоящая жилищная проблема молодых ученых в данной программе не затрагивается. На сегодняшний день ее пытаются решить в системе РАН и РАМН, где с 2007 г. молодые ученые³⁷, работающие в научных организациях данных академий, смогут подавать заявки и получать субсидии на приобретение жилья. Масштаб программы очень небольшой – в этом году субсидии смогут получить около 250 человек, в то время как по формальным критериям на них могут претендовать как минимум 6 тыс. человек. Поэтому дополнение ФЦП подразделом, посвященным обеспечению молодых научных кадров жильем, могло бы отчасти снизить остроту ситуации.

Следует отметить, что ряд проблем, которые необходимо решать для того, чтобы создать условия для реализации полноценной научной карьеры, в программе не затронуты. К ним можно отнести проблему подготовки новых лидеров – научных менеджеров. Для ее решения целесообразно финансировать проекты, где научными руководителями являются молодые ученые, и под реализацию которых выделялись бы оборудование и помещения.

³⁷ Формально «молодой ученый» в данной инициативе определяется как кандидат наук до 35 лет или доктор наук до 45 лет, имеющие стаж работы на научных должностях не менее 5 лет.

Вместе с тем целевые установки в области омоложения кадров сформулированы в терминах привлечения, а не «закрепления» молодежи в науке. Однако задача состоит не в стимулировании притока, как это указано в проекте Программы, а в том, чтобы приходящие ученые оставались в науке. Соответственно, и целевым показателем должно быть не увеличение доли исследователей в возрасте до 39 лет, а 30–39-летних. Обеспечить достижение установленного в Программе показателя несложно путем наращивания численности тех, кто моложе 30 лет, за счет временно протекающей через сферу науки молодежи.

Молодежная политика в Программе несколько выведена из контекста общей кадровой ситуации в науке. В частности, не предполагается вводить гибкие формы занятости (новые позиции, новые должности) для пожилых ученых, на штатные позиции которых, по всей вероятности, планируется переводить «закрепляемую в науке» молодежь. Проблема пенсионного обеспечения ученых также игнорируется. Это создает своего рода тупиковую ситуацию, когда пытаются увеличить количество молодых кадров при неопределенных условиях их карьерного роста.

На программу планируется выделить 61,74 млрд руб. бюджетных средств, на весь срок ее реализации, хотя по оценкам Министерства образования и науки, которое является одновременно основным разработчиком программы и государственным заказчиком-координатором, для радикального изменения кадровой ситуации в науке требуется в три раза больше средств. Поэтому надежды возлагаются на то, что ФЦП станет своего рода катализатором позитивных сдвигов, а дальнейшее улучшение кадровой ситуации будет происходить, по-видимому, эволюционным путем. Исходя из прошлого опыта, вероятность «кatalитического» эффекта при незначительных бюджетных вложениях и отсутствии других серьезных стимулов низка. И раньше немало инициатив в области научной политики было смоделировано в качестве «катализаторов» будущих изменений (например – программа «Интеграция», программа мегапроектов, ряд программ поддержки малого бизнеса), однако фактически они остались лишь «демонстрационными моделями».

Софинансирование ФЦП из внебюджетных средств запланировано очень небольшим – 11% общего бюджета Программы. Между тем в качестве источников софинансирования могут привлекаться средства вузов, а также промышленности, заинтересованной в сотрудничестве и привлечении молодых кадров в свои подразделения НИОКР.

При всех перечисленных недостатках и проблемных аспектах данная ФЦП в сравнении с прежними версиями аналогичных программ является безусловным шагом вперед. Новыми и актуальными мероприятиями в составе ФЦП можно назвать такие, как:

- стимулирование мобильности (за счет поддержки стажировок в институтах и вузах);
- привлечение зарубежных специалистов (в том числе и уехавших ранее соотечественников) к сотрудничеству в области образования, на территории России;
- увязывание кадровых проблем с состоянием материальной и информационной базы науки и выделение средств на их обновление.

К концу 2007 г. Проект ФЦП стал называться «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы», из чего следует, что ввиду затянувшихся обсуждений фактически Программа может начаться только в 2009 г.

В качестве меры кадровой политики, направленной на повышение качества и эффективности научной деятельности, можно рассматривать продолжавшийся в 2007 г. в системе РАН pilotный проект по привязке заработной платы научных работников к результативности их работы, на основе расчета индивидуальных показателей результативности научной деятельности (ПРНД)³⁸. Второй этап pilotного проекта, предусматривающий почти двукратное увеличение базовой ставки оплаты труда, начался с небольшим запозданием, в сентябре 2007 г.³⁹, в связи с долгими согласованиями между РАН и Минобрнауки.

Прошедший год позволяет оценить первые итоги использования ПРНД и проблемы, которые связаны с его расчетом. В среднем в институтах естественнонаучного профиля итогами применения ПРНД довольны и научная администрация, и эффективно работающие научные сотрудники и лаборатории. Лидерство ведущих ученых нашло подтверждение в размерах бюджетной надбавки, которую они получили в дополнение к заработной плате по итогам расчета их ПРНД. В общественных и гуманитарных дисциплинах ситуация оказалась сложнее, поскольку методика расчета ПРНД ориентирована в первую очередь на естественные и технические науки, где цитирование научных публикаций является одним из основных критериев эффективной работы ученого. В общественных науках во многих случаях высокие ПРНД оказались не у наиболее эффективно работающих ученых, а, например, у тех, кто по совместительству активно занимается лекционной деятельностью в вузах и участвует в большом числе семинаров и конференций. Контроль со стороны Президиума РАН и Минобрнауки за начислением ПРНД был жестким, и адаптация методов расчета показателя с учетом специфики области деятельности фактически была запрещена.

В целом основные проблемы, которые связаны с принятой методикой расчета индивидуальной результативности научного труда, можно обобщить следующим образом.

1. Упор на количественные параметры породил различные ухищрения, направленные на повышение итогового показателя: появилась практика частых выступлений на конференциях с практически одним и тем же докладом, уже упоминавшегося выше интенсивного чтения лекций по тематике, формально соответствующей профилю института, наращивания числа публикаций за счет сокращения их объема и т.п.
2. При определении бюджетной надбавки не принимается в расчет уровень включенности ученого в выполнение контрактов и грантов – и таким образом принятый подход к оценке труда не стимулирует поиск каких-либо внебюджетных источников финансирования, а ориентирует исключительно на выполнение бюджетных тем.
3. В целом методика расчета ПРНД такова, что сильному ученому становится выгодно работать в слабом коллективе, поскольку в этом случае его бюджетная надбавка будет существенно выше.

Применение ПРНД началось до того, как было подготовлено Положение об аттестации научных работников, в котором должны указываться квалификационные критерии соответствия занимаемым должностям. Без механизма аттестации, сменяемости

³⁸ Подробнее цели и условия pilotного проекта рассмотрены в: Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 28. М.: ИЭПП, 2007, с. 560–562.

³⁹ Постановление Правительства РФ от 7 сентября 2007 г. № 565 «О реализации второго этапа pilotного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук».

руководителей и конкурса на научные должности система ПРНД не будет достаточно эффективной.

Однако совершенствовать систему расчета ПРНД даже в отсутствии названных условий можно и нужно. В ПРНД имеет смысл сократить число формально-количественных показателей и увеличить число индикаторов, которые оставлены на усмотрение ученых советов институтов. Одновременно должна быть увеличена доля резервного фонда с 15% до 40–50%. Из формальных показателей для естественных наук в первую очередь должно учитываться число статей и их цитирование. Для общественных и гуманитарных наук, помимо публикаций, важно учитывать монографии (разделяя их по уровню – препринты должны оцениваться иначе, чем книги, выпущенные солидными издательствами), а также подготовку различных аналитических материалов и экспертных заключений (особенно в общественных науках).

В 2007 г. новое звучание приобрела тема поощрения мобильности и взаимодействий с научной диаспорой. Характерно, что проблема предотвращения «утечки умов» эволюционировала и превратилась в проблему «привлечения умов» из-за рубежа. При этом акцент сместился с обсуждения мер по привлечению уехавших назад к мерам по развитию сотрудничества с уехавшими учеными как в научной, так и образовательной сферах. Изменение направленности дискуссий и подходов в отношении сотрудничества с диаспорой служат косвенным свидетельством позитивных перемен в российской науке.

Фактически серьезных программ поощрения мобильности пока нет, и на данном этапе изучается опыт других стран. В частности, обсуждается возможность реализации программ, при поддержке которых молодые ученые могли бы 2–3 года работать в ведущих лабораториях мира, и возвращаться на должность руководителя сектора или заведующего лабораторией – иными словами, чтобы был стимул к возвращению в виде перспективной карьеры. Другой возможный вариант поощрения мобильности без кадровых потерь может быть позаимствован из опыта Немецкого научно-исследовательского общества (DFG). Там совместно с Национальными институтами здоровья США реализуется программа, по которой на первом этапе ученые выполняют проект в американских лабораториях, а на вторую часть срока гранта DFG возвращаются в Германию. Такая работа-стажировка финансируется в течение 4–5 лет. В целом важные принципы поддержки – это содействие интеграции в мировую науку, предоставление финансирования под определенную позицию и обеспечение перспектив дальнейшего роста после прекращения грантовой поддержки. Возможность работы за рубежом дает целый ряд преимуществ и способствует росту квалификации ученого. Во-первых, происходит освоение мировых стандартов качества, изучаются новые методы исследования, особенно если речь идет об экспериментальных областях науки, во-вторых, формируются международные научные связи, важные для дальнейшей работы и карьеры.

Поощрение мобильности может происходить и вне программного подхода. В этом случае в системе должна быть заложена ротация кадров. За рубежом такой механизм есть – это система временных пост-докторских позиций, стимулирующая к смене мест работы. Попытку ввести аналогичные позиции в 2007 г. были предприняты в системе РАН – на время реализации пилотного проекта были выделены дополнительные средства для создания в академических институтах временных ставок для молодых

ученых. На них могут претендовать исследователи в возрасте до 33 лет, защитившие или представившие к защите кандидатскую диссертацию. На сегодняшний день таких позиций – около 300, планируется довести их число до 500–550, что не так уж много. Инициатива, по первым оценкам, себя оправдала – она позволяет использовать период временной работы для отбора лучших, и, мотивирует молодых к работе. По итогам года практически всем молодым ученым было предложено перейти на постоянные позиции.

В российских условиях аналогами пост-докторских позиций можно сделать ставки младших научных сотрудников и научных сотрудников и обеспечить таким образом ротацию кадров. Однако важным компонентом здесь является наличие конкурса на такие позиции. Если конкурс отсутствует, система поощрения мобильности работать не будет.

Непосредственно связанной с мобильностью является проблема «утечки умов». В 2007 г. эта тема стала одной из актуальных, поскольку в связи с ростом бюджетного финансирования науки и связанным с этим улучшением условий научной деятельности в России стало расти число возвращающихся ученых. В то же время, условия получения грантового финансирования на выполнение научных исследований в США – стране, являющейся основным реципиентом российских ученых – стали более сложными – по некоторым направлениям финансирование получает только около 10% заявок⁴⁰.

Примечательно то, что среди возвращавшихся в Россию есть несколько известных ученых, и это прибавило общественного внимания к проблеме. Среди наиболее ярких примеров – возвращение проф. Б.М. Величковского, одного из крупнейших ученых в области когнитивных наук, который в последние годы был директором института психологии Дрезденского технического университета. Недавно он вернулся в Россию на должность директора-организатора Российского научного Центра «Курчатовский институт»⁴¹.

Более того, в ряде областей исследований число российских ученых, возвращающихся для работы в Россию, вдвое больше, чем количество групп (лабораторий), которые для них могут быть созданы⁴². Вместе с тем далеко не все ученые хотели бы вернуться.

Есть также несколько категорий ученых (с точки зрения состояния их профессиональной карьеры за рубежом), для которых возвращение в Россию может стать следующим шагом профессионального развития или карьерного продвижения. Это преимущественно ученые, закончившие один-два пост-дока за рубежом, исследователи, работающие по временным контрактам, либо состоявшиеся ученые, имеющие зарубежное гражданство, которые могут посвятить часть своего времени работе в России. Есть еще и категория «возрастных» ученых, то есть старше 60–65 лет, для которых в Европе

⁴⁰ Выступление К. Северинова, заведующего лабораторией ИМН РАН и университета Рутгерс, США, на Круглом столе «Научная диаспора и развитие российского сектора исследований и разработок». Источник: Стенограмма круглого стола, проведенного группой «СтратЭГ» совместно с Центром стратегических разработок, 12 ноября 2007 г. http://www.opec.ru/library/article.asp?d_no=5935&c_no=83&c1_no=.

⁴¹ Е. Велихов. Пробить головой небо // Стратегия России, № 10, октябрь 2007 г.

⁴² Речь идет о программе РАН по микробиологии. Источник: А. Межников, К. Синельникова. В помощь желторотикам // Независимая газета – наука, 25.07.2007 г. http://www.ng.ru/science/2007-07-25/13_zheltorotiki.html.

существуют достаточно жесткие ограничения на занятие руководящих должностей в науке. Для них возвращение – это продление научной карьеры.

Следует отметить, что обсуждение проблемы возвращения уехавших происходило достаточно конструктивно, в том числе с приглашением к дискуссии вернувшихся ученых, работающих в настоящее время в России. Если раньше проблема возвращения уехавших рассматривалась только с точки зрения того, как бы разом вернуть уехавших, то теперь растет понимание, что возможны хотя и более длительные, но и более результативные формы взаимодействий, приводящие, в конечном счете, к возвращению уехавших.

Наметилось два подхода к тому, каким образом стимулировать возвращение уехавших. Первое, это стараться вернуть их полностью, предложив в России возглавить институт или организовать лабораторию, либо какие-либо еще эксклюзивные условия и финансовые стимулы. Второе, это так называемое «частичное возвращение», когда ученый работает в России только часть времени, занимаясь научными исследованиями и читая лекции. В последнем случае формы взаимодействий могут быть самыми разными, и достаточно гибкими. В основе таких контактов и начала возвращения лежат, как правило, неформальные связи с научными организациями и группами в России.

Опыт таких стран, как Китай и Тайвань, показывают, что для полного возвращения уехавших нужны значительные финансовые вложения и создание новых организационных структур, поскольку имплантация возвращающихся ученых в традиционные институты вызывает массу проблем, в том числе и социально-психологического характера. При «частичном возвращении» некоторые финансовые вопросы стоят не так остро – например, ученому важнее не заработка плата, которую он продолжает получать за рубежом, а средства на организацию лаборатории, зарплату сотрудникам, покупку приборов и реактивов. Опыт стимулирования «частичного возвращения» как альтернативы полного возвращения есть в Китае и, с 2005 г. – в Финляндии. В Финляндии «частичное возвращение» реализуется через программу привлечения в страну лучших зарубежных ученых, причем не только финских.

В России также появилось несколько оригинальных инициатив по «частичному возвращению», однако их реализуют не федеральные или региональные органы власти, а отдельные научные организации и лаборатории. Поэтому масштабы их очень скромные. Следует упомянуть два примера новой формы организации сотрудничества с эмигрировавшими учеными. Первое, это опыт Нижегородского Института прикладной физики РАН по созданию так называемых «зеркальных лабораторий»⁴³. В данном случае в России создается лаборатория, аналогичная зарубежной, под руководством соотечественника, проживающего за рубежом. Похожая лаборатория создается и в МГУ. Она будет располагаться одновременно в Москве и Мадриде на базе исследовательских центров при университетах⁴⁴. У такой организации исследований есть целый ряд преимуществ: возможность освоения зарубежного опыта и подключения к выполнению зарубежных проектов, повышение квалификации кадров, облегченный доступ к реактивам, возможность работы на современном оборудовании, развитие международных

⁴³ А. Семьянов. «Возвращение мозгов»: тактика зеркальных лабораторий. http://oprec.ru/analyse_doc.asp?d_no=63767.

⁴⁴ А. Немова. Потенциал в проекте. МГУ и Университет Мадрида создают совместную научную лабораторию // Поиск, № 31, 03.08.2007 г., с.15.

связей. К сожалению, при формировании лабораторий как структурных подразделений НИИ и вузов возникает ряд нормативно-правовых ограничений. Статус руководителя такой лаборатории не определен, а потому у него нет возможности подавать заявки на российские гранты и привлекать к работе студентов и аспирантов, а также определять уровень оплаты труда сотрудников. Пример другой формы сотрудничества – привлечение уехавших ученых в новый центр нанотехнологий, который был создан в Белгороде на базе Белгородского государственного университета. Здесь привлекательный фактор в том, что лаборатория является совершенно новой и оснащена самым современным оборудованием. В итоге на сегодняшний день среди ранее уехавших российских ученых есть конкурс желающих работать в наноцентре⁴⁵.

Таким образом, постепенно формируется «критическая масса» тех, кто готов вернуться в Россию, полностью или частично. Возможности для привлечения уехавших, особенно молодых ученых, есть – например, МИСиС на конкурсной основе начал приглашать на постоянную работу молодых ученых в возрасте от 30 до 45 лет, предлагая им условия для научного и карьерного роста, а также предоставляя иногородним ученым двухкомнатные служебные квартиры. Конечно, примеры организаций, которые могут обеспечить такие условия, пока единичные, но появляется все больше precedентов, и это выглядит обнадеживающе.

На правительственноном уровне делаются первые шаги для того, чтобы привлечь ученых из-за рубежа – в 2007 г. был создан некоммерческий Фонд «Русский мир», учредителями которого стали МИД РФ и Минобрнауки⁴⁶. Согласно Уставу Фонда, одной из его задач является содействие возвращению эмигрировавших за границу россиян на Родину⁴⁷. Программы возвращения ученых фондом еще не разработаны, и если принять во внимание имеющийся зарубежный опыт⁴⁸, то следовало бы финансировать создание самостоятельных лабораторий или даже институтов, в которых бы работали возвращавшиеся из-за рубежа ученые. Второй возможный подход – финансирование из средств фонда проектов, возглавляемых вернувшимися учеными, которые будут выполняться в существующих институтах и вузах.

4.5.3. Проблемы материального обеспечения российской науки

Утверждение о плохом материальном и приборном обеспечении российской науки является своего рода «общим местом», и повторяется во многих документах по вопросам научной и инновационной политики. Разрозненные данные о среднем возрасте машин и оборудования, сосредоточенного в научных организациях и вузах, действительно вызывают тревогу, поскольку плохое материальное обеспечение науки является фактором, влияющим на состояние кадрового потенциала науки и ее результативность. Неслучайно поэтому на прошедшем 30 ноября 2007 г. заседании Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию было принято решение подготовить поручение Правительству о разработке программы дальнейшего технического обновления

⁴⁵ В. Филиппов. Почему в Россию стали возвращаться ее «мозги»? // Известия, 03.08.2007 г., с.3.

⁴⁶ Указ Президента РФ «О создании Фонда “Русский мир”», № 796 от 21.06.2007 г.

⁴⁷ <http://www.russkiymir.ru/ru/about/celi/>.

⁴⁸ Аналогичные фонды есть в Израиле и Китае.

фундаментальной науки, а также укрепления технической и технологической базы всей науки⁴⁹.

В этом контексте интерес представляет анализ действительной картины материального обеспечения российской науки, основных тенденций в этой сфере, а также результативности используемых методов и форм материальной поддержки науки (в частности, центров коллективного пользования оборудованием). Количественные характеристики материальной базы исследований в ее стоимостном выражении, собираемые официальной статистикой, не дают адекватного представления о ее состоянии и, тем более, о проблемах, связанных с обновлением парка приборов и оборудования и его использованием в научных организациях и вузах.

Автором обзора был проведен ряд углубленных интервью⁵⁰ в организациях различных организационно-правовых форм, представляющих разные сектора науки. В интервью затрагивались вопросы планирования, закупки и постановки на баланс научного оборудования, оценки уровня оснащенности приборами и оборудованием, а также совместного использования оборудования при выполнении кооперационных проектов НИОКР⁵¹.

Как выяснилось, планирования обновления приборной базы в научных организациях и вузах не ведется, и закупка нового оборудования происходит в зависимости от наличия финансовых ресурсов (в основном, благодаря выполнению контрактных работ – как для отечественных, так и зарубежных заказчиков). В целом по опрошенным организациям затраты на оборудование варьировались от 3 до 25% их годового бюджета на НИОКР. При этом в большинстве организаций и вузов покупка оборудования малой и средней стоимости уже не является проблемой, а сложности возникают тогда, когда необходимо закупить приборы стоимостью от 250 тыс. евро и выше. Проблема состоит не только в отсутствии таких средств, но и невозможности их постепенного аккумулирования на счете института в связи с необходимостью расходования бюджета в течение года (эта проблема наиболее остро стоит для государственных научных организаций и вузов).

Действующая система налогообложения научного оборудования стимулирует организации к поиску особых схем его приобретения и использования, которые, в конечном счете, не являются выигрышными для организаций науки. Покупка научного оборудования сопровождается значительными организационными сложностями, однако есть также проблема недостаточного предложения (выпуска) отечественными производителями научного оборудования и кадровые проблемы, связанные с недостатком квалифицированных инженерно-технических работников, способных поддерживать дорогостоящее оборудование в рабочем состоянии. Действительно, по оценкам экспертов, в стране уже есть немало научных организаций, укомплектованных самым современным научным оборудованием, вполне сопоставимых с уровнем западных лабораторий и да-

⁴⁹ Стенографический отчет о заседании Совета по науке, технологиям и образованию. 30 ноября 2007 г. <http://kremlin.ru/text/appears/2007/11/152987.shtml>.

⁵⁰ Опрос проводился в октябре 2007 г. Всего было проведено 6 углубленных интервью: в академических научных организациях (2), вузах (2), ГНЦ (1) и негосударственной некоммерческой организации (1).

⁵¹ Подробно результаты опроса изложены в: И. Дежина. Оценка состояния и проблемы обновления материальной базы науки в России // Инновации, 2007, № 12 (в печати).

же превышающих по насыщенности оборудованием⁵², но работать на нем и обслуживать его некому, что является следствием кадрового «провала» как среди исследователей, так и вспомогательного персонала.

Оценки состояния оборудования различаются между секторами. Академические научные организации оценили уровень своего материального оснащения как неплохой в стране, но на порядок хуже, чем в лучших американских лабораториях. Вместе с тем отмечалось, что в развитых странах Запада есть немало лабораторий с худшим, чем в российских институтах, оснащением. Вместе с тем и академические организации, и вузы признали, что количество разнообразных приборов, и, соответственно, возможностей использования различных технологий проведения экспериментов, на Западе значительно больше. Российские ученые продолжают работать в условиях хотя и постоянно обновляемого, но еще сильно отстающего по своим масштабам от Запада парка научного оборудования.

Руководители ГНЦ, у которого на балансе находится уникальное и специальное оборудование (стенды, установки), считают, что оно продолжает оставаться уникальным не только в масштабах страны, и сравнительно недавно появилась возможность его модернизации. К сожалению, для полного обновления уникального оборудования ресурсов нет, поскольку капиталовложения в формирование такой материальной базы должны быть слишком большими.

В вузах оценка состояния зависела от уровня развития научной базы. В сильнейших вузах уровень материального оснащения признается равным уровню академических научных институтов. В целом отмечалось более высокое качество оборудования, которое одновременно может использоваться для научных и образовательных целей.

Центры коллективного пользования оборудованием (ЦКП) создавались в России как одна из форм поддержки материальной базы науки в условиях, когда каждый институт не в состоянии иметь необходимые ему приборы и оборудование. Кроме того, в ЦКП размещается дорогостоящее оборудование, которое не может закупаться массово, и в центрах оно должно быть доступно широкому кругу пользователей. В целом ЦКП считается эффективной формой материального обеспечения научных исследований, поскольку они предоставляют доступ к оборудованию широкому кругу пользователей и позволяют эффективно использовать (без простоев, и с квалифицированным обслуживанием) имеющееся научное оборудование.

В рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 годы» было создано 56 ЦКП. В системе РАН было создано 40% ЦКП, в вузах – 37%, в МГУ – 2%, РАМН – 2%, остальные – в организациях ведомственной подчиненности (Роспром, Роснедра и т.д.). ЦКП аккумулируют в стоимостном выражении около 5,5% отечественного парка машин и оборудования. Таким образом, потенциальный эффект от работы ЦКП сравнительно небольшой, однако для региональных центров, безусловно, их значение выше, чем для Москвы или Петербурга.

⁵² Стенограмма круглого стола «Научная диаспора и развитие российского сектора исследований и разработок», проведенного группой «СтратЭГ» совместно с Центром стратегических разработок, 12 ноября 2007 г. http://www.opec.ru/library/article.asp?d_no=5935&c_no=83&c1_no=.

В реальности функционирование ЦКП, как показал опрос, зависит от политики руководства организации, в которой он расположен. Каждый ЦКП является, как правило, структурным подразделением какой-либо научной организации или вуза. Эта организация является истинным распорядителем оборудования ЦКП, фактически определяя условия его использования.

ЦКП могут быть базой для размещения крупных современных установок, так называемых установок мега-науки (mega-science), стоимостью от 100 млн долларов и выше. Таких установок не может быть много, но они обеспечивают серьезный и быстрый прорыв в развитии науки. Оцениваемая потребность в средствах для создания и поддержания установок мега-науки составляет около 20 млрд руб. в год⁵³. В то же время суммарно на поддержку материальной базы исследований и поддержку ЦКП в новой ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» выделено 11,6% бюджета Программы (около 20 млрд руб. на 6 лет), а только на обновление приборной базы (в виде капиталовложений) – 3,6% или 5,6 млрд руб. на 6 лет.

Таким образом, пока появились ресурсы, достаточные для выборочного обновления материальной базы исследований и закупки нескольких крупных приборов, однако средств на крупные установки нет.

Проведенное мини-исследование не позволяет делать широкие обобщения, но дает возможность составить представление о направлениях изменений в материальном обеспечении научных исследований и выявить круг связанных с этим проблем. Основным выводом является то, что широко распространенное мнение о катастрофическом положении материального обеспечения науки не подтверждается. В последние несколько лет у научных организаций и вузов появились возможности модернизации и приобретения новых приборов и оборудования. Большинство активно работающих организаций смогло решить проблему приобретения недорогого оборудования и приборов средней стоимости (до 100 тыс. долларов). Значительно большие трудности сохраняются при необходимости обновления или приобретения дорогостоящего оборудования. Нормативно-правовое регулирование, касающееся закупки научного оборудования, остается неблагоприятным по отношению к научным организациям, а бюрократические препятствия – существенными. На их преодоление тратится масса времени и, порой, ресурсов.

4.5.4. Организационное реформирование науки

Принятие нового Устава РАН

Одним из центральных событий 2007 г. было обсуждение нового Устава РАН, который Академия должна была принять в связи с изменениями в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике»⁵⁴.

В начале года был разработан и широко распространен документ, названный «Проект Модельного Устава государственной академии наук», чье авторство так и не

⁵³ Поиск, № 39, 28.09.2007 г., с. 8.

⁵⁴ Согласно вступившим в декабре 2006 г. в действие поправкам, Устав РАН принимается общим собранием РАН и утверждается Правительством РФ, а Президент РАН избирается общим собранием и утверждается в должности Президентом РФ.

было прояснено. В сопровождении к документу было указано, что он разработан федеральными органами исполнительной власти РФ при участии экспертного сообщества. Минобрнауки активно продвигало и популяризировало основные положения Модельного Устава, однако РАН был разработан свой проект Устава, который и поддержало Общее собрание. В конце года Правительство утвердило Устав, одобренный Общим собранием РАН⁵⁵. Основные изменения, предложенные в Модельном Уставе и Уставе, разработанном РАН, в сравнении с положениями действовавшего Устава РАН, представлены в табл. 17.

Таблица 17

Изменение системы организации и управления РАН

| Действовавший Устав РАН | Предложения Модельного Устава | Утвержденный в 2007г. Устав РАН |
|--|--|--|
| Президент РАН избирается Общим собранием | Президент Академии избирается общим собранием и утверждается в должности Президентом РФ | Президент РАН избирается общим собранием и утверждается в должности Президентом РФ |
| Устав РАН утверждается Общим собранием Академия имеет государственный статус, является самоуправляемой и финансируется из бюджета государства | Устав принимается общим собранием Академии и утверждается Правительством РФ Академия имеет организационно-правовую форму бюджетного учреждения и наделена правом управления своей деятельностью | Устав РАН принимается общим собранием РАН и утверждается Правительством РФ Академия является некоммерческой научной организацией, созданной в форме государственной академии наук. Она является самоуправляемой организацией |
| Наблюдательный совет отсутствует | Наблюдательный совет является коллегиальным органом управления Академии. В его состав входят три представителя Академии, три – правительства, и по одному представителю от Государственной Думы, Совета Федерации и Администрации Президента | Наблюдательный совет отсутствует |
| Среди имеющих право выбирать руководство Академии две трети – действующие академики и треть – представители академических организаций | Среди имеющих право выбирать руководство Академии половина – действующие академики и половина – представители академических организаций | Изменения, которые вносятся в устав Российской академии наук, принимаются на общем собрании академии большинством в две трети голосов членов общего собрания, принявших участие в голосовании. При этом необходимо большинство голосов от списочного состава членов Российской академии наук и большинство голосов от списочного состава действительных членов Российской академии наук. По остальным вопросам решения принимаются большинством голосов присутствующих |
| Отсутствуют ограничения по возрасту на руководящие посты | Вводятся возрастные ограничения (70 лет) на все руководящие посты в Академии | Отсутствуют ограничения по возрасту на руководящие посты |

Источники: Устав Российской академии наук 1992 г.; Модельный Устав государственной академии наук; Устав РАН, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 19.11.2007 г. № 785.

В центре внимания оказалось положение Модельного Устава, согласно которому в систему управления РАН вводился Наблюдательный совет, которому передавались распорядительные функции, касающиеся управлениями финансами и имуществом Академии, а также определение ежегодной численности аппаратов Президиума, президента, первого вице-президента и вице-президентов Академии. Такое предложение не могло не вызвать отрицательной реакции руководства РАН, и в целом Модельный Устав подвергся резкой критике, причем не только представителей академического сообщества. Действительно, Модельный Устав выглядел недостаточно проработанным и про-

⁵⁵ Постановление Правительства РФ «О Российской академии наук», № 785 от 19.11.2007 г.

думанным документом. Так, наделение Наблюдательного совета распорядительными функциями вместо контрольных, которые, по идеи, он и должен был бы выполнять, противоречит введенному Законом «О науке» положению об утверждении Президента РАН Президентом страны, и, соответственно, наделении Президента РАН не только полномочиями, но и ответственностью за все решения, принимаемые РАН. В Модельном уставе не были определены основные направления деятельности РАН, ничего не сказано о взаимодействии академии со сферами образования и промышленности, плохо прописаны структура и механизм управления и согласования интересов. Таким образом, если бы разработчики Модельного устава более тщательно продумали его содержание и предложили бы не столь радикальное распределение функций между Президиумом РАН и Наблюдательным советом, то их идея о введении внешнего контроля над деятельностью РАН в форме наблюдательного совета имела шансы быть принятой.

Утвержденный Устав РАН предоставляет Академии значительно больше, чем раньше, свободы в распоряжении финансовыми средствами и имуществом и одновременно повышает ответственность Академии за результаты своей деятельности. РАН становится полноправным субъектом бюджетного планирования и фактически приравнивается к органу федеральной власти. Теперь Академии и ее региональным отделениям будут предоставляться субсидии из федерального бюджета на реализацию программы фундаментальных научных исследований; РАН и подведомственные ей организации смогут открывать счета в кредитных организациях. Финансирование научных организаций, подведомственных РАН, будет происходить не по смете, а выделяться одной строкой. Академические структуры наделяются правом выступать в качестве учредителей других организаций. Российская академия наук также вправе вносить в уставный капитал создаваемых ею коммерческих организаций результаты научно-технической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Все это делает организационную структуру академической науки более гибкой и увеличивает возможности участия научных организаций в инновационной деятельности. Кроме того, расширяется программное финансирование фундаментальных исследований. Планируется, что для управления программой фундаментальных исследований будет создан координационный совет из представителей государственных академий наук и заинтересованных ведомств⁵⁶. Создание такого совета может быть первым шагом по расширению программы фундаментальных исследований путем включения в нее и других организаций государственного сектора науки, а также вузов.

В то же время теперь учреждения Российской академии наук отвечают по своим обязательствам денежными средствами и имуществом, приобретенным ими за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности. При недостаточности у учреждений денежных средств и имущества, приобретенного за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, субсидиарную ответственность по обязательствам этих учреждений несет Российская академия наук.

Все эти изменения вступают в силу с 1 января 2009 г., а в 2008 г. с Минобрнауки и Минфином должны быть согласованы механизмы выделения субсидий, реструктуризи-

⁵⁶ Стенографический отчет о заседании Совета по науке, технологиям и образованию. 30 ноября 2007 г. <http://kremlin.ru/text/appears/2007/11/152987.shtml>.

рован аппарат Президиума РАН и произведен ряд других административно-хозяйственных преобразований.

При разработке Устава РАН обсуждался ряд положений, которые было бы целесообразно ввести, однако они не были приняты. Так, Устав РАН не вводит возрастной ценз на занятие административных позиций в подведомственных научных организациях. Принимая во внимание, что одним из существенных факторов, негативно влияющих на демографическую ситуацию в науке, является отсутствие возможностей и условий для карьерного роста молодых ученых, данное положение затрудняет решение кадровых проблем в академических институтах. В то же время возрастная структура кадров в РАН уже является одной из самых тяжелых в госсекторе науки. По данным на 1 января 2007 г., средний возраст сотрудников академии составил 61,7 года для докторов наук, 50,6 года для кандидатов наук и 40,5 года для научных сотрудников без ученоей степени⁵⁷.

Еще одно предложение, от которого отказались в окончательном варианте Устава, касается ограничения двумя сроками нахождение на главных административных должностях Академии. И таким образом, идея сменяемости руководства РАН не была принята, что является некоторой угрозой полной реализации новых принципов функционирования РАН, поскольку гибкие формы финансирования и администрирования вводятся в структуре, где доминируют старые управленческие практики.

Содействие интеграции науки и образования

Позитивные изменения в условиях, которые создаются государством для интеграции науки и образования, могут произойти в 2008 г., поскольку только 1 декабря 2007 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» (№ 308-ФЗ). Он наделяет научные организации правом осуществлять обучение по образовательным программам послевузовского профессионального образования, а также по образовательным программам дополнительного профессионального образования. Закон разрешает учреждениям науки и образования совместно использовать материальные и кадровые ресурсы для осуществления как научной, так и образовательной деятельности. Вузы и научные организации наделяются правом предоставлять друг другу на договорной основе, в том числе безвозмездно, в пользование принадлежащее им движимое и недвижимое имущество, а также создавать интеграционные структуры – кафедры, лаборатории.

До настоящего момента интеграция науки и образования была затруднена из-за множества нормативно-правовых препятствий, которые как раз устраняются принятым законом. Однако законодательное обеспечение необходимых условий интеграции разрабатывалось и согласовывалось слишком долго, и на сегодняшний день диспропорции развития науки в разрезе секторов могут стать дополнительным препятствием к их кооперации.

⁵⁷ Из доклада главного ученого секретаря Президиума РАН академика В. Костюка // Поиск, № 13, 30.03.2007 г., с. 4.

При наличии в стране 1 071 вузов, в том числе 662 государственных, исследования и разработки ведут 406 вузов⁵⁸. Численность исследователей в вузах в последние несколько лет составляла менее 8% всех исследователей в стране⁵⁹. Статистика в данном случае не учитывает численность профессорско-преподавательского состава, сопровождающего научную и преподавательскую работу. Такой подсчет сделать непросто, поскольку большинство преподавателей занимается научной работой не систематически и нередко в очень небольших объемах. Согласно данным социологических исследований⁶⁰, только 17,1% преподавателей ВУЗов активно занимаются научной работой. Среди них 15,8% проводят фундаментальные исследования, под которыми большинство понимает либо написание учебников, либо подготовку кандидатских диссертаций⁶¹.

Естественным преимуществом вузов является возможность совмещения в них научной и образовательной деятельности, наличие студентов и аспирантов, которые могут быть включены в состав исполнителей научных проектов. Это дает приток – хотя и временный – новых кадров с новыми идеями, при сравнительной дешевизне таких ресурсов. Однако и в этой сфере в вузах наблюдается негативная тенденция: если в начале 1990-х годов в исследования в вузах было вовлечено около 70% аспирантов и 30% студентов, то в настоящее время эти цифры примерно в 3–4 раза ниже⁶².

У научных организаций и вузов есть взаимный интерес и потребность в интеграции. Так, в настоящее время научные сотрудники РАН достаточно активно преподают – по оценкам, 34% научных работников РАН ведут преподавательскую деятельность. Институтами РАН создано 350 базовых кафедр, причем численность обучающихся на них студентов за последние пять лет выросла с 6 тыс. до 25 тыс. человек⁶³. Недавние социологические исследования также подтверждают позитивное отношение к интеграции как форме взаимодействия между вузами и научными организациями⁶⁴. У 63% научных организаций уже сложились устойчивые партнерские связи с вузами, а среди организаций, работающих в области естественных наук, этот показатель еще выше – 70%.

⁵⁸ Индикаторы науки – 2007. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007, с. 20; Индикаторы образования. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2006, с. 74.

⁵⁹ Индикаторы науки – 2007. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007, с. 28, 189.

⁶⁰ Опрос проводился в 2005 г. по заказу Министерства образования и науки РФ в 501 организации, представляющих академическую, вузовскую науку и организации ведомственной принадлежности, расположенные в 24 регионах России. Источник: Шереги Ф.Э., Стриханов М.Н. Наука в России: социологический анализ. М.: ЦСП, 2006.

⁶¹ Шереги Ф.Э., Стриханов М.Н. Наука в России: социологический анализ. М.: ЦСП, 2006, с. 282.

⁶² Аналитический доклад по высшему образованию в Российской Федерации. Под ред. М.В. Ларionовой, Т.А. Мешковой. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007, с. 138.

⁶³ В.В. Костюк. Доклад на Общем собрании Российской академии наук «О работе Президиума РАН и выполнении важнейших решений Общего собрания РАН в 2006 году», 27 марта 2007 г. http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=245a3435-a96a-4c75-900d-0f176c52ba97&_Language=ru.

⁶⁴ Было обследовано 173 научных организации, работающих в области естественных, технических и медицинских наук, из которых 122 расположены в Москве, 31 – в Петербурге и 20 – в остальных российских городах. Источник: Андреева О.А., Антропова О.А., Аржаных Е.В., Зубова Л.Г. Научные организации в условиях реформирования государственного сектора исследований и разработок: результаты социологического исследования // Информационно-аналитический бюллетень, № 2–3. Серия «Экономика и менеджмент в сфере науки и инноваций». М.: ЦИСН, 2007.

В то же время бюджетное финансирование вузовской науки в сравнении с академическим сектором более чем скромное. В 2007 г. в вузы было направлено только 3,8% всех средств федерального бюджета на гражданскую науку⁶⁵. РАН получает около 35% расходов федерального бюджета на гражданскую науку. Такие диспропорции в финансировании служат препятствием равноправной интеграции.

Реформирование системы ГНЦ

Организационного реформирования ГНЦ в 2007 г. проведено не было. Итогом года стала разработка системы целевых индикаторов оценки результатов работы ГНЦ, которая затем может быть использована для их инвентаризации. ГНЦ и раньше заполняли формы отчетности, где было немало количественных индикаторов. Теперь число показателей оценки возросло, однако при этом дисциплина отчетности снизилась. Дело в том, что раньше ГНЦ аккуратно заполняли формы отчетности в связи с тем, что получали дополнительное бюджетное финансирование по программе поддержки ГНЦ. Поскольку в настоящее время ГНЦ участвуют только в общих конкурсах Минобрнауки и других ведомств, то отчитываться перед Минобрнауки особых стимулов у них нет. Тем не менее, в Минобрнауки данную инициативу считают следующим после введения в РАН ПРНД шагом по выстраиванию системы количественной оценки результатов научной деятельности.

Новая система оценки не просто добавляет новые индикаторы, но и устанавливает жесткие пороговые значения, которым должны соответствовать организации, желающие сохранить статус ГНЦ. Так, в ГНЦ на НИОКР должно приходиться не менее 50% общего объема работ, из которых более 70% должны соответствовать перечню приоритетных направлений развития науки, технологий и техники и критических технологий, утвержденных Президентом РФ. Исследователи в штате ГНЦ должны составлять не менее трети, а среди них 30% должны быть кандидатами и докторами наук. Установлены также нормативы числа публикаций и патентов. Не обсуждая вопроса о том, исходя из чего были установлены пороговые значения показателей, важно отметить, что система оценки ГНЦ, не привязанная к их миссии и задачам, не имеет особого значения и потому не может рассматриваться как часть организационной реформы системы ГНЦ.

Программа развития научно-исследовательских институтов

В 2007 г. началась разработка и обсуждение, с учетом опыта реализации инновационных образовательных программ вузов в рамках национального проекта «Образование», программы развития научно-исследовательских институтов. Проведение конкурса программ развития научно-исследовательских институтов по аналогии с конкурсом инновационных вузов было предложено Президентом РФ в его Послании Федеральному собранию⁶⁶, наряду с инициативой по поддержке нанотехнологий. И таким образом разработка новой программы стала одним из важных приоритетов.

⁶⁵ А. Хлунов, директор департамента государственной научно-технической и инновационной политики МОН РФ. Из выступления на круглом столе «Вузовский сектор науки: положение на сегодняшний день и пути дальнейшего развития», 14.09.2007 г., Центр «Открытая экономика».

⁶⁶ Послание президента В. Путина Федеральному собранию // Известия, 27.04.2007 г., с. 4.

К концу года появился проект постановления Правительства РФ «О мерах государственной поддержки в 2009–2011 годах научных организаций, реализующих программы развития в рамках приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации». Под программой развития понимается в первую очередь совершенствование материально-технической базы исследований, укрепление кадров, развитие сотрудничества, в том числе международного, а также коммерциализация результатов НИОКР по приоритетным направлениям развития науки и технологий РФ. На решение перечисленных задач предполагается ежегодно выделять из средств федерального бюджета не более 10 млрд руб. и финансировать проекты развития НИИ, победившие в открытом конкурсе, в размере от 300 млн до 1 млрд руб. в расчете на организацию. При этом научные организации должны гарантировать привлечение внебюджетных средств на уровне не менее 30% от объема бюджетного финансирования. И таким образом планируется поддерживать от 10 до 30 ведущих научных организаций. Ввиду ее приоритетности, pilotный вариант программы может быть запущен уже в 2008 г. по направлению «нанотехнологии», поскольку на их развитие уже заложены значительные бюджетные средства.

Приведенная схема подтверждает, что за основу была взята Программа инновационного развития вузов. В связи с этим следует отметить ряд обстоятельств и факторов, проявившихся в ходе реализации вузовской программы, которые имело бы смысл учесть при разработке программ поддержки НИИ. Первое, это сложность реализации инициатив на основе сметного финансирования, где очень жестко заданы и непросто корректируются статьи расходов. Субсидии при реализации программ такого рода являются более эффективным инструментом. Эту форму финансирования целесообразно было бы в такой программе распространить на бюджетные учреждения и автономные учреждения. Второе, при значительных расходах на закупку оборудования (в среднем по инновационным вузам на эти цели было потрачено 71% всех выделенных средств⁶⁷) важно предусмотреть средства на его эксплуатацию и повышение квалификации персонала, который занимается его обслуживанием. Многие инновационные вузы в настоящее время уже столкнулись с проблемой нехватки квалифицированного персонала для поддержания нового оборудования в рабочем состоянии, и потому часть закупленного оборудования недоиспользуется. Третье, серьезная поддержка – такая, как была оказана в рамках разработки инновационных образовательных программ – не должна быть краткосрочной акцией. Для закрепления достигнутых результатов, появления системных эффектов, в том числе и благодаря развитию навыков проектного менеджмента, государственная поддержка должна в той или иной форме продолжаться. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что при реализации подобных программ государственная поддержка предоставляется в течение 5–7 лет, а затем результаты подробно оцениваются, и принимается решение о целесообразности продолжения инициативы. Четвертое, и наиболее серьезное обстоятельство заключается в том, что бюджетные учреждения, которыми являются инновационные вузы (и многие НИИ), законодательно ограничены в возможности осуществления инновационной деятельности в научно-технологической сфере. Образовательные учреждения не могут в полной мере распоряжаться результатами интеллектуальной деятельности, созданными за счет

⁶⁷ Системная акция // Поиск, № 38, 21.09.2007 г., с. 9.

бюджетных средств, в том числе заключать лицензионные соглашения и уступать права третьим лицам. Хотя формально согласно Постановлению Правительства РФ от 17 ноября 2005 г. № 685 «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности» права на такие результаты закрепляются за федеральными государственными учреждениями, однако условия распоряжения правами должны определяться договором между учреждением и главным распорядителем или распорядителем бюджетных средств. Типовой формы такого договора до сих пор нет. Федеральные государственные учреждения не могут также учреждать малые инновационные компании, то есть практически все формы трансфера технологий, кроме контрактации НИОКР, являются нелегитимными.

В случае реализации программ развития НИИ последняя проблема должна быть устранена для академических учреждений, чьи права в области коммерциализации результатов НИОКР расширяются после принятия нового Устава РАН. Остальные подходы – сметное финансирование, краткосрочность поддержки – закладываются и в новой программе.

Дискуссия по поводу новой программы развернулась в основном по двум аспектам⁶⁸. Первое, могут и должны ли научные институты заниматься коммерциализацией результатов НИОКР, и можно ли эту деятельность считать их «развитием». Второе, возможно ли привлечь и каким образом гарантировать внебюджетное финансирование в размере 30%, что с учетом размера предоставляемых бюджетных средств является в абсолютном исчислении немалой суммой.

Представители научного сообщества (научной администрации) в большинстве своем считают, что столь значительное внебюджетное финансирование привлечь не удастся в связи с тем, что в качестве внебюджетных средств Минобрнауки будет рассматривать внебюджетные доходы и заемные средства. Это ограничение практически выводит из числа возможных соискателей НИИ, действующие в организационно-правовой форме бюджетного учреждения. В связи с этим было предложено внебюджетные средства определять как «внесметные», что упростит для НИИ задачу поиска софинансирования.

Выделение в рамках данной программы коммерциализации как одного из приоритетных видов деятельности институтов также было оценено негативно. Помимо того обстоятельства, что существует ряд законодательных ограничений для НИИ заниматься этой деятельностью, обращалось внимание на то, что под развитием НИИ должно в первую очередь пониматься повышение качества научных исследований. В связи с этим должны быть разные критерии для конкурсного отбора институтов, работающих в области фундаментальных и прикладных исследований. При этом следует отметить, что по ряду прикладных направлений исследований, в том числе входящих в число государственных приоритетов, нет результатов, пригодных для коммерциализации (например, в области разработки космических систем). В целом государство должно не заставлять институты заниматься коммерциализацией за счет дополнительных бюджетных средств, а создавать условия для развития малого научоемкого бизнеса, ко-

⁶⁸ Обзор сделан на основе обобщения мнений ученых и представителей администраций НИИ, представленных на сайте Национального информационного центра по науке и инновациям: www.strf.ru.

торый и будет коммерциализировать результаты НИОКР, и стимулы для крупного бизнеса к использованию новых технологий.

В целом следует отметить, что и покупка оборудования, и поддержка персонала и повышение его квалификации должны осуществляться исходя из изначально сформулированных конкретных научных целей и задач (а не чрезвычайно обобщенно звучащего перечня приоритетных направлений), в том числе социально-значимых, поставленных правительством. В этом случае институты будут действительно ориентироваться на ясную программу развития.

Альтернативная организация науки: создание Российской корпорации нанотехнологий («Роснанотех»)

С целью содействия реализации государственной политики в области нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры в этой сфере и реализации проектов создания перспективных нанотехнологий иnanoиндустрии в 2007 г. была образована государственная корпорация нанотехнологий («Роснанотех»)⁶⁹. Для ее функционирования правительство выделило 130 млрд руб. (30 млрд руб. – из средств Стабилизационного фонда и 100 млрд руб. – за счет доходов федерального бюджета)⁷⁰. Это сумма, в три раза превышающая бюджетное финансирование РАН в 2007 г. По масштабам новую инициативу в области нанотехнологий уже сравнивают с советскими атомным и космическим проектами.

Действительно, выделяемые «Роснанотеху» бюджетные средства превышают объемы финансирования нанотехнологий в большинстве развитых стран мира в то время, как бюджетные ассигнования на науку в этих странах выше, чем в России. В то же время за рубежом бизнес активно софинансирует развитие нанотехнологий, выделяя равные и даже большие по объему ресурсы, чем правительство. В России ситуация обратная – на сегодняшний день бюджет является основным и практически единственным источником. Позиция бизнеса неясна, и, скорее всего, если судить по отзывам чиновников и экспертов, имеющих отношение к развитию российской нанотехнологической инициативы, – бизнес занял пассивно-выжидательную позицию⁷¹. Таким образом, модель, которая начала реализовываться – это модель «технологического толчка», когда финансируется создание новых разработок и продуктов, а потом ищутся пути их коммерциализации либо предпринимаются попытки реализовать уже созданные разработки. При таком подходе наиболее вероятным потребителем результатов российских НИОКР может стать зарубежный бизнес.

Еще одна серьезная проблема состоит в том, что сначала была создана Корпорация, выделены средства, и только после этого началось обсуждение необходимости разработки глоссария и определения того, что такое нанотехнологии и какие задачи должны быть решены благодаря их развитию. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что сначала разрабатываются конкретные цели и задачи развития какой-либо области, а

⁶⁹ Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».

⁷⁰ Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2007 г. № 1687-р «О переводе в ноябре 2007 г. средств Стабилизационного фонда РФ».

⁷¹ См., например, интервью с О. Нарайкиным, первым заместителем директора Курчатовского института (Поиск, № 43, 26.10.2007 г., с. 7) и с академиком Е. Велиховым, президентом Курчатовского института (Поиск, № 29-30, 20.07.2007 г., с. 7).

потом уже для их решения выделяется финансирование, и формируются необходимые организационные структуры.

Из выделяемых на развитие нанотехнологий средств часть будет потрачена на создание инфраструктуры. В связи с этим разработана специальная федеральная целевая программа – «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы»⁷², а также порядок координации работ в области нанотехнологий⁷³. На реализацию Программы выделяется 27,7 млрд руб. на три года, из которых около 25 млрд руб. – бюджетные средства. Цель Программы – создание современной инфраструктуры национальной нанотехнологической сети для развития и реализации потенциала отечественной наноиндустрии. Национальная нанотехнологическая сеть – это система организаций, участвующих в развитии нанотехнологий. Головной научной организацией сети является Курчатовский институт, который будет выполнять научно-методические функции. В то же время корпорация «Роснанотех» также является членом сети и служит организационно-финансовым механизмом поддержки и развития нанотехнологий. Масштабы нанотехнологической сети пока не определены, но очевидно, что она стремительно растет. По оценкам экспертов, около 700 организаций в стране занимаются нанотехнологиями⁷⁴. Многие государственные инициативы также все больше фокусируются на поддержке нанотехнологий. Так, Министерство образования и науки только в 2007 г. поддержало 400 проектов по этому направлению, а из триадцати мегапроектов, реализуемых через Роснауку, восемь, как выяснилось, связаны с развитием нанотехнологий⁷⁵. В рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» планируется израсходовать на реализацию проектов в области нанотехнологий около 50% бюджета Программы⁷⁶. Из 56 действующих при поддержке правительства ЦКП 36 работают в области нанотехнологий; среди 57 вузов, где реализуются инновационные образовательные программы, в 36 средства были направлены на обновление материальной базы образовательного и научного обеспечения развития нанотехнологий⁷⁷.

«Роснанотех» в нанотехнологической сети занимает особое место и представляет собой уникальную организационную структуру, не соответствующую ни одной из организационно-правовых форм, прописанных в Гражданском Кодексе РФ. Корпорация является государственной некоммерческой структурой, которая будет заниматься финансированием научных исследований и коммерциализацией технологий. Она наделена

⁷² Постановление Правительства РФ «О федеральной целевой программе “Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы”» от 02.08.2007 г. № 498.

⁷³ Распоряжение Правительства РФ «О программе координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации» от 25.08.2006 г. № 1188-р.

⁷⁴ Оценка О. Нарайкина, первого заместителя директора РНЦ «Курчатовский институт». Поиск, № 43, 26.10.2007 г., с. 7.

⁷⁵ Данные, представленные директором Федерального агентства по науке и инновациям С. Мазуренко на пресс-конференции в Курчатовском институте, 03.07.2007 г. http://www.strf.ru/client/news.aspx?ob_no=5562&print=1.

⁷⁶ Поиск, № 1–2, 11.01.2008 г., с. 9.

⁷⁷ А. Фурсенко. О научном и организационном обеспечении развития наноиндустрии в Российской Федерации. Доклад на заседании Правительства Российской Федерации. Москва, 17.01.2008 г. http://www.opec.ru/library/article.asp?d_no=5991&c_no=19&c1_no=.

большим объемом прав и обладает высокой степенью самостоятельности в решении вопросов, связанных с ее деятельностью, а именно:

1. самостоятельно отбирает проекты для финансирования и является субъектом-заказчиком работ;
2. осуществляет финансирование проектов по подготовке специалистов в сфере нанотехнологий;
3. может осуществлять предпринимательскую деятельность;
4. вправе за счет своего имущества создавать другие некоммерческие организации и вступать в ассоциации и союзы на условиях, определенных наблюдательным советом Корпорации;
5. имеет право формировать собственные фонды, в том числе целевого капитала;
6. может накапливать финансовые средства, перенося их на следующий бюджетный год (это важно при финансировании крупных проектов);
7. не отвечает по долгам РФ, а РФ – по долгам Корпорации;
8. федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность Корпорации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
9. на Корпорацию не распространяются положения Федерального закона (от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ) «О некоммерческих организациях», регламентирующие порядок осуществления контроля за деятельностью некоммерческих организаций;
10. на Корпорацию не распространяются положения Федерального закона (от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ) «О несостоятельности (банкротстве)».

В управлении корпорацией будут участвовать наблюдательный совет, правление, генеральный директор, ревизионная комиссия и научно-технический совет. Последний будет отбирать нанотехнологические проекты для финансирования. В наблюдательный совет входят пять представителей Президента, два – Госдумы, два – Совета Федерации, пять представляют правительство. Генеральный директор корпорации назначается Президентом страны. Председателем наблюдательного совета является министр образования и науки А. Фурсенко.

Таким образом, «Роснанотех» наделен широкими полномочиями в области расходования бюджетных средств, включая возможность реализации за его счет коммерческих проектов и создания юридических лиц. И эти полномочия не уравновешены серьезной ответственностью Корпорации за расходование бюджетных средств и распоряжение государственным имуществом. Такая схема организации несет в себе большие риски, особенно в условиях, когда одним из серьезных препятствий реализации многих государственных инициатив в науке и технологической сфере являются лоббирование и коррупция. Разделение научных и организационно-финансовых функций в национальной нанотехнологической сети может смягчить ситуацию, однако с учетом того, что представитель Курчатовского института одновременно является членом наблюдательного совета «Роснанотех», разделение полномочий является достаточно условным. Важным параметром управления в таких условиях является организация контроля и координации в той мере, в какой это позволяет законодательство в отношении «Роснанотеха».

Основным направлением работы корпорации, по словам ее генерального директора, будет финансирование инновационных проектов и коммерциализация уже существующих разработок⁷⁸, так, чтобы в ближайшие два-три года выйти на объемы рынка в десятки миллиардов долларов. Такие ожидания представляются завышенными, поскольку, с одной стороны, бизнес пока занимает выжидательную позицию, а во-вторых, сам масштаб и уровень научных исследований в России в области нанотехнологий, если судить по библиометрическим показателям, серьезно отстает от развитых стран мира. По данным Роспатента, было получено только около 300 заявок в области нанотехнологий, и пока нет ни одного «нанопатента», тогда как в мире их зарегистрировано около 10 тыс.

Некоторые эксперты считают, что создание Корпорации «Роснанотех» – это принципиальное политическое решение о формировании нового государственного сектора науки, в том числе фундаментальной⁷⁹, а в определенной мере – и альтернативной РАН. Иными словами, появление «Роснанотеха» – это строительство новой параллельной структуры в науке, которая, в случае успешной деятельности, будет постепенно вытеснять устаревшие формы организации науки. Последнее действительно может произойти, в первую очередь, благодаря масштабам нанотехнологической инициативы. Однако пока ситуация развивается таким образом, что «Роснанотех» и Курчатовский институт как головная научная организация сети находятся в альянсе с РАН и планируют развивать нанотехнологии путем объединения сил и координации действий.

Идея масштабной поддержки нанотехнологий, включая формирование исследовательской инфраструктуры, была в значительной мере позаимствована из опыта зарубежных стран, и в частности, в подходах к развитию нанотехнологий используется опыт Национальной нанотехнологической инициативы США. В связи с этим следует отметить, что не только массированные вложения в НИОКР и строительство инфраструктуры определяют успех развития нанотехнологий за рубежом. Изучение опыта наиболее продвинутых в этой области стран позволяет сделать ряд важных выводов. Во-первых, бизнес должен обязательно софинансировать проекты. Во-вторых, создание сетевых структур (а нанотехнологический проект в России, по утверждению руководства Минобрнауки, – это как раз проект сетевой), как правило, финансируются на паритетных началах с бизнесом. В то же время поддержка со стороны государства оказывается в течение длительного времени – 7–10 лет – даже в странах с развитым сектором нанотехнологий (США, Канада). При этом осуществляется постоянный мониторинг работы новых структур, оценка промежуточных результатов, в том числе и по показателям привлечения внебюджетных средств, и по ее итогам бюджетное финансирование может быть продлено на более длительный срок. При формировании сетевых структур взаимодействует значительное число организаций, представляющих все сектора науки – университеты, государственные научные организации, малые научноемкие фирмы, крупный бизнес. Это более сложные партнерства, чем кооперация между отдельными научными организациями и частными фирмами. Такие сети придают большую устойчивость системе генерации и трансфера знаний и обеспечивают их диффузию. В-

⁷⁸ http://www.strf.ru/client/news.aspx?ob_no=6125&print=1.

⁷⁹ Б. Салтыков. Укрощение строптивой // Независимая газета, 11.07.2007 г. http://www.ng.ru/science/2007-07-11/13_ukroshenie.html.

третьих, государственные меры регулирования применяются гибко и комплексно, они разнообразны и взаимодополняют друг друга. Обычно формируется несколько фондов и программ поддержки нанотехнологий, разные виды организационных структур, сетей, различные типы инфраструктуры и т.п. Важным направлением развития становится реализация многофункциональных мер, которые служат одновременно для решения нескольких задач – развития кооперации, подготовки кадров, стимулирования междисциплинарности, коммерциализации результатов НИОКР. В реализации таких мер совместно участвуют, как правило, федеральные и региональные власти.

4.5.5. Стимулирование инновационной деятельности

Участие бизнеса в финансировании НИОКР

В 2007 г. бизнес не стал активнее в поддержке НИОКР, и это обстоятельство было даже специально отмечено в выступлениях высших лиц государства – Президента, премьер-министра, первого вице-премьера Правительства. Более того, в конце года Министерство образования и науки РФ объявило о том, что проекты НИОКР, где бизнес не обеспечил обещанного уровня софинансирования, будут прекращены.

В частности, было отмечено, что по ФЦП «Национальная технологическая база» по итогам девяти месяцев 2007 г. объем внебюджетного финансирования составил лишь 10% от запланированного. По ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России» внебюджетное финансирование составило 4% от обещанных инвестиций⁸⁰. По направлению «Живые системы» ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на период 2007–2012 гг.» из обязательных 5,5 млрд руб. внебюджетных средств привлечено только 1,6 млрд руб.⁸¹

Проблема недофинансирования НИОКР со стороны бизнеса не является новой. Она достаточно ясно прослеживается на примере реализации важнейших инновационных проектов государственного значения (так называемых *мегапроектов*). Мегапроекты являются одним из первых примеров использования инструмента государственно-частного партнерства (ГЧП) в научно-технической сфере. По ним накоплен достаточный опыт, и уже можно выделить, по крайней мере, несколько причин недостаточной активности бизнеса. Во-первых, бизнес призывают софинансируовать не столько НИОКР, сколько коммерциализацию. Однако не всегда результаты НИОКР, выполненные в государственном секторе, оказываются коммерчески привлекательными. Во-вторых, для бизнеса нет и не было никаких стимулов для того, чтобы соблюдать обязательства и вообще софинансируовать НИОКР. В частности, фактически ограничивает участие бизнеса в софинансировании НИОКР Федеральный закон № 94-ФЗ⁸². Согласно данному закону, запрещается включать в условия конкурса требования по привлечению внебюджетных средств. В-третьих, проблемы остаются в области распределения прав на

⁸⁰ Бизнес лишат дотаций на науку // Коммерсантъ, № 213, 20.11.2007 г.

⁸¹ Поиск, № 50, 14.12.2007 г., с. 21.

⁸² Федеральный закон «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», № 94-ФЗ от 21.07.2005 г.

интеллектуальную собственность. Так, проект федерального закона «О передаче технологий», который определяет механизм передачи прав, обсуждается уже несколько лет.

Решение о прекращении НИОКР без частного софинансирования, предложенное Минобрнауки, фактически является наказанием не для бизнеса, а для тех государственных организаций и вузов, которые занимались разработкой данных НИОКР. Для бизнеса должна вводиться система стимулов к инвестициям. Одновременно важно совершенствовать законодательство, в частности, регулирующее закупки и поставки продукции для государственных нужд. Механизм государственного заказа без внесения уточнений и поправок в действующее нормативно-правовое регулирование не может быть эффективным инструментом привлечения частного бизнеса к финансированию НИОКР.

В то же время следует отметить, что у бизнеса есть потребность в проведении НИОКР, и она нарастает по мере устаревания оборудования и используемых технологий. Об этом, в частности, свидетельствует интерес, проявленный компаниями к одному из подразделов ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», в рамках которого бизнес предлагает собственные тематики НИОКР, которые затем могут получить софинансирование из бюджетных средств. При этом условием софинансирования является покрытие из средств компаний 50% стоимости проекта в случае реализации прикладных работ и 70% стоимости проекта в случае выполнения проекта по коммерциализации. В 2007 г. на такой конкурс поступило около 400 заявок от компаний⁸³, что значительно превысило возможности Роснауки по софинансированию проектов. Это свидетельствует о наличии у компаний как потребностей в реализации НИОКР, так и ресурсных возможностей по софинансированию.

Создание механизмов венчурного финансирования

Помимо мегапроектов новым видом ГЧП стало формирование инновационной инфраструктуры, и в частности создание венчурных фондов и технопарков с участием государства. В 2006 г. было инициировано несколько государственных проектов, направленных на развитие венчурной индустрии. К ним в первую очередь относится создание венчурных фондов – «Фонда фондов» и аналогичного ему по принципам деятельности венчурного фонда, но специализирующегося исключительно в сфере информационно-коммуникационных технологий⁸⁴.

Для реализации модели «фонда фондов» было создано открытое акционерное общество «Российская венчурная компания» (РВК) со 100%-ной долей государства в акционерном капитале. РВК реализует две задачи: проводит конкурсный отбор венчурных управляющих компаний и приобретает паи венчурных фондов, создаваемых в форме закрытых паевых инвестиционных фондов выбранными управляющими компаниями. Венчурные фонды будут инвестировать преимущественно в ранние стадии⁸⁵ развития проектов – на это должно расходоваться не менее 80% средств фондов. Однако фонды могут участвовать в последующих раундах инвестирования компаний неза-

⁸³ Поиск, № 1–2, 11.01.2008 г., с. 12.

⁸⁴ Подробнее см. Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы. Выпуск 28. М.: ИЭПП, 2007, с. 568–570.

⁸⁵ Под компаниями на ранней фазе развития понимаются компании с годовым объемом продаж не более 150 млн руб. на момент приобретения их ценных бумаг венчурным фондом.

висимо от дальнейшего объема их продаж. Это важное условие, поскольку создает предпосылки для дальнейшего устойчивого роста профинансированных фирм. Капитал, находящийся под управлением РВК, составляет 15 млрд руб. (620 млн долл. США).

Было запланировано, что в течение 2007 г. с участием средств РВК будет создано 8–12 новых венчурных фондов с совокупным капиталом около 30 млрд руб. Эти фонды должны обеспечить венчурным капиталом до 200 новых инновационных компаний и стать катализатором создания еще порядка 1 000 компаний⁸⁶. Однако пока темпы создания венчурных фондов отстают от запланированных.

Первый конкурс по отбору венчурных фондов завершился весной 2007 г. и по его результатам было выбрано три управляющие компании с заявленными размерами венчурных фондов в 2–3 млрд руб. каждый. По данным на декабрь 2007 г. закончился процесс формирования только одного венчурного фонда – «ВТБ – Фонд Венчурный».

Второй конкурс должен был пройти осенью 2007 г., и по его итогам РВК планировала распределить около 11 млрд руб., однако по состоянию на февраль 2008 г. он еще не был объявлен. Второй конкурс будет проводиться с использованием более жестких критериев, включая такие, как наличие у соискателей готовых проектов для инвестирования, прошлая история сделок и их параметры, качество предложенной стратегии развития. То, что такие очевидные и необходимые параметры не учитывались в первом раунде конкурса можно объяснить тем, что из-за нормативно-правовых ограничений соискателей средств РВК было немного. Претендовать на средства «Фонда фондов» могли только те команды, у которых уже был сформирован предварительный инвестиционный портфель. Поэтому большое число венчурных команд предпочло не участвовать в конкурсе.

Причина сложившегося положения в том, что действующее законодательство ограничивает возможности формирования венчурных фондов. Пока они создаются в организационно-правовой форме закрытых паевых инвестиционных фондов (ЗПИФ), в которые все средства должны быть вложены сразу, а не по мере формирования портфеля проектов. Поэтому управляющим командам надо убеждать инвесторов сначала выделить средства, а потом уже искать объекты инвестирования. В то же время в мировой практике венчурные фонды создаются, как правило, в форме обществ с ограниченной ответственностью (Ltd.). Такие фонды капитализируются по мере подготовки инвестиционных сделок. Выбор формы ПИФ в России объясняется тем, что это единственный инвестиционный инструмент, не облагаемый налогом. В настоящее время в процессе проработки находятся предложения и дополнения к действующему законодательству, позволяющие привести нормы создания венчурных фондов в соответствие с мировой практикой.

Вместе с тем при создании РВК некоторый зарубежный опыт учитывался, в том числе Израиля и Финляндии, где государство принимало активное участие в создании венчурных фондов. Неслучайно поэтому среди независимых директоров РВК – президент израильской ассоциации венчурных фондов и президент фонда «Yozma» и бывший премьер-министр Финляндии, президент фонда Sitra.

В данном контексте важно обратить внимание на те факторы, которые обеспечили успех аналогичных зарубежных инициатив. Опыт Израиля особенно интересен, по-

⁸⁶ Информация пресс-службы ОАО «Российская венчурная компания», <http://www.rusventure.ru/>.

скольку там есть прецеденты провала и успеха в этой сфере. В 1992 г. в Израиле стартала программа «Инбал» (*«Inbal»*). Эта инициатива не принесла результатов, и практически одновременно был сформирован фонд фондов, или инвестиционная компания, получившая название «Yozma», которая оказалась очень успешной. Средства фонда «Yozma» были использованы для капитализации 10 других венчурных фондов; впоследствии 8 из 10 фондов были выкуплены частными соучредителями, а сам Фонд фондов приватизирован. В целом было привлечено финансирование, в 50 раз превысившее объем государственных инвестиций, и создано более 4 000 технологических компаний.

Ряд важных для российской практики выводов можно сделать, сравнив принципы работы «Yozma» и «Inbal». Такое сравнение вполне правомерно, поскольку созданные компании работали в одинаковых экономических условиях. Характеристики программ «Yozma» и «Inbal» приведены в *табл. 18*.

Таблица 18
Особенности дизайна программ «Yozma» и «Inbal»

| YOZMA | INBAL |
|---|---|
| Создан в форме «Фонда фондов» с главной целью стимулирования венчурного финансирования | Создан как государственная страховая компания (страхование частных инвестиций) |
| Организационно-правовая форма деятельности – партнерство с ограниченной ответственностью (Limited partnership) – по-заимствована из успешного опыта США | Форма общественной организации, не дающая стимулов частному капиталу и менеджерам, и бюрократическая по типу управления |
| Государство не участвовало в текущем управлении Фондом | Государство постоянно корректировало правила работы фонда |
| Краткосрочность государственного участия в Фонде и ясная стратегия его выхода из компании | Период участия государства в Программе не был определен, равно как и способ его выхода |
| Гибкие критерии выбора проектов для инвестирования | Жестко заданные критерии выбора компаний для венчурного финансирования (преимущественно административные и финансовые) |
| Фонд привлек зарубежных стратегических инвесторов в Израиль | Зарубежные специалисты не были привлечены |
| Инвестиции осуществлялись на ранних стадиях развития компаний | Инвестиции осуществлялись как на ранних, так и более поздних стадиях развития фирм |
| Финансирование проектов осуществлялось в несколько раундов | В основном осуществлялось однократное финансирование проектов |

Источник: Составлено по G. Avnimelech, M. Teubal Evolutionary Innovation and High Tech Policy: What Can We Learn from Israel's Targeting on Venture Capital? January 2005, p. 16–17.

Как видно из сравнения принципов функционирования двух компаний, основными подходами, обеспечившими успех «Yozma», были заимствование американского опыта в части выбора организационно-правовой формы работы Фонда, ограничение участия государства в текущем управлении и принятии решений, опора на зарубежных менеджеров и специалистов в области венчурного финансирования, отсутствие зарегулированности деятельности фонда (в том числе – гибкие критерии выбора проектов для инвестирования), финансирование ранних стадий развития компаний, а также тщательное «сопровождение» проектов путем осуществления нескольких раундов инвестиций.

Применительно к России из анализа представленного выше опыта можно сделать вывод, что многое будет зависеть от того, насколько жестко и детально государство будет регламентировать работу РВК и влиять на механизмы принятия решений по выбору проектов, а также в какой мере будут допущены зарубежные менеджеры к управлению венчурными фондами. Важна, безусловно, и позиция бизнеса. Пока, согласно опросу,

проведенному Национальной ассоциацией инноваций и развития информационных технологий (НАИРИТ), уровень доверия отечественных предпринимателей к венчурным фондам невысокий: им доверяют не более 23% инновационных компаний⁸⁷. Отчасти это можно объяснить низким уровнем бизнес-образования, а также негативным прошлым опытом взаимодействий с подобными структурами.

В целом «Фондовая» схема государственного участия в создании венчурной индустрии базируется на доверии государства частному сектору и на передаче этому сектору права принятия стратегических решений. В странах с низким уровнем социального капитала (то есть там, где высокий уровень коррупции, наличие недолжной мотивации деятельности и т.п.) эффективность фондовой схемы может быть невысокой. В то же время создание «Фонда фондов» должно способствовать формированию инфраструктуры и рынка капиталов. Фактически государство на этапе становления венчурной индустрии подменяет собой «бизнес-ангелов», которые в странах с развитой системой венчурного финансирования являются основным источником поддержки компаний на самой ранней, «посевной» стадии.

Формирование инновационных кластеров

На государственно-частном партнерстве основаны также формируемые в России технико-внедренческие зоны (ТВЗ) и ИТ-технопарки. Эти направления деятельности государства были в центре внимания в 2006 г., но на следующий год активность мероприятий снизилась, и, соответственно, резко упало общественное внимание к данным проектам. Однако, как это нередко происходило с другими правительственные инициативами, на базе незавершенных или неудачных проектов предпринимается попытка построить новую инициативу. В 2007 г. таким новым проектом стала инициатива Минэкономразвития по реализации кластерной политики, включая формирование инновационных кластеров. Отработку пилотных проектов по формированию инновационных кластеров планируется провести на базе особых экономических зон и технопарков.

Концепция развития кластерной политики в Российской Федерации, разработанная МЭРТ, исходит из того, что формирование и развитие кластеров является эффективным механизмом привлечения прямых иностранных инвестиций и активизации внешнеэкономической интеграции. Кластеры должны способствовать росту конкурентоспособного бизнеса, в том числе через расширение доступа к инновациям, технологиям и ноу-хау. Особенностью концепции является то, что не предусматривается выделять дополнительные бюджетные средства для формирования кластеров. Их создание планируется обеспечить за счет использования существующих инструментов. Для инновационной сферы это венчурные фонды, в том числе создаваемые с участием РВК, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» и др.

В Концепции перечислены проблемы инновационных кластеров, которые намечено разрешить путем реализации кластерной политики. Это – низкая интенсивность научно-исследовательской деятельности и коммерциализации технологий, проблемы доступа к финансовым ресурсам и специализированным услугам для развития новых

⁸⁷ http://www.strf.ru/client/news.aspx?ob_no=6440.

технологических компаний, а также неэффективное отраслевое регулирование⁸⁸. Все названные проблемы давно известны и характерны не только для кластеров, но для инновационной сферы в целом, и не ясно, как с использованием уже существующих инструментов можно их устраниить. Основной упор сделан на развитие связей между участниками кластера за счет проведения совместных НИОКР, образовательной деятельности, организации конференций, оказания консультационных услуг, реализации мер налогового регулирования (в технико-внедренческих зонах (ТВЗ) за счет предоставления налоговых льгот регионального и муниципального уровня).

Главным вопросом является то, каким образом построить на базе проектов, которые в настоящее время развиваются недостаточно эффективно, конкурентоспособные кластеры.

На ноябрьском заседании Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию было отмечено, что программы создания технопарков и технико-внедренческих зон фактически заторможены. Одна из причин – слабая межведомственная координация в условиях, когда каждое из ведомств отвечает за жестко закрепленное за ним направление деятельности. В случае с технопарками и зонами проблема состоит в том, что созданием технико-внедренческих зон занимается Министерство экономического развития и торговли, технопарков – Мининформсвязи, а инновационным развитием – Минобрнауки. В итоге, например, строительство технопарка в «Новосибирском Академгородке» началось только в конце ноября 2007 г. после прямого указания Президента ускорить решение вопроса об отводе земли. Вместе с тем запланированные на 2007 г. средства из федерального бюджета на развитие инженерной инфраструктуры технопарка до сих пор не выделены⁸⁹.

Положение в технико-внедренческих зонах неравнозначное, и самой отстающей по числу резидентов является Зеленоградская ТВЗ. В то же время ТВЗ в г. Дубна развивается относительно успешно. Там зарегистрировано больше всего резидентов – 15⁹⁰. Характерно, что в Дубне уделили внимание развитию не только инженерной инфраструктуры, но и социальной, а также жилищному строительству. В 2008 г. для приема иногородних специалистов будут готовы два общежития и гостиница, в затем планируется сдать три квартала жилых домов. Это должно стать стимулом для притока в зону специалистов.

Следует отметить, что зоны и технопарки сами по себе не являются кластерами, но они могут стать их участниками. Важными характеристиками кластера являются географическая концентрация и близость основных его участников, их «критическая масса» и широкое представительство разных типов организаций (включая НИИ, вузы, предприятия, малые фирмы, организации, оказывающие консультационные услуги и др.), а также наличие между участниками кластера формальных и неформальных связей. Для существования кластера важно присутствие в нем нескольких конкурентоспособных предприятий, а также сильного сектора НИОКР. Как следует из данного описания, технопарки и зоны в их нынешнем состоянии не могут быть центрами

⁸⁸ Концепция Кластерной политики в Российской Федерации. МЭРТ, 2007, с. 8.

⁸⁹ <http://kremlin.ru/text/appears/2007/11/152987.shtml>.

⁹⁰ В Зеленоградской ТВЗ зарегистрировано 2 резидента, в ТВЗ Санкт-Петербурга – 4 резидента, Томской ТВЗ – 8 резидентов. Источник: Реестр резидентов ТВЗ по состоянию на 03.02.2008 г. http://www.rosoez.ru/residents/residents_database/1.html.

«кристаллизации» кластера. В первую очередь, целесообразно было бы провести подробный анализ причин медленной реализации проектов по формированию ИТ-парков и ТВЗ, и с учетом выявленных проблем формировать пилотный проект по развитию кластера.

* * *

Анализ процессов, происходивших в сфере науки и инновационной деятельности в 2007 г., позволяет заключить, что реорганизация научного комплекса и его адаптация к новым экономическим условиям проходят очень медленно. Не последнюю роль здесь играет длительность процессов принятия любых управленческих решений в органах исполнительной власти, отвечающих за науку и инновационное развитие. Так, программа по кадровой поддержке и восстановлению кадровой структуры обсуждается уже несколько лет, равно как и законодательство в области интеллектуальной собственности; организационное реформирование коснулось пока только академического сектора науки. Второй фактор, который следует отметить – половинчатость реализуемых правительством мер. Это касается и инструментов в области стимулирования инновационной деятельности, и подходов к реформированию организационной структуры науки. Третий существенный фактор – отсутствие мониторинга и оценки реализуемых инициатив, что приводит к повторам, дублированию либо изначально неверным предпосылкам, на которых основываются новые мероприятия. Принимая во внимание названные факторы, можно предположить, что продолжающийся прирост бюджетного финансирования науки и инновационной деятельности при сохраняющейся практике принятия решений не будет использован наиболее эффективно. Кроме того, масштабная переориентация научного комплекса на развитие работ в области нанотехнологий несет в себе дополнительные угрозы, так как жестко перекраивает структуру поля научных исследований и происходит в условиях отсутствия в стране развитого высокотехнологичного производства.